

**Sag C-205/20**

**Sammen drag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

8. maj 2020

**Forelæggende ret:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Østrig)

**Afgørelse af:**

27. april 2020

**Sagsøger:**

NE

**Sagsøgt myndighed:**

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

---

**Hovedsagens genstand**

Sanktion for manglende overholdelse af forpligtelsen til at anmelde udstationerede arbejdstagere og opbevare lønbilag

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Opfyldelse af Domstolens kendelse C-645/18, direkte anvendelighed af artikel 20 i direktiv 2014/67/EU (kumulation af sanktioner ved mange berørte arbejdstagere)

**Præjudicielle spørgsmål**

»1. Er kravet om, at sanktioner skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed, som er fastsat i artikel 20 i direktiv 2014/67/EU og fortolket i Den Europæiske Unions Domstols kendelser Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) og Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld ([forenede sager] C-140/19, C-141/19, C-492/19–C-494/19, ECLI:EU:2019:1103), en direkte anvendelig direktivbestemmelse?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Gør en fortolkning af national lovgivning i overensstemmelse med EU-retten det muligt og nødvendigt for de nationale retsinstanser og myndigheder at supplere de nationale sanktionsbestemmelser, som finder anvendelse i den foreliggende sag, med de kriterier vedrørende kravet om forholdsmæssighed, som er fastlagt i Den Europæiske Unions Domstols kendelser *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) og *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* ([forenede sager] C-140/19, C-141/19, C-492/19–C-494/19, ECLI:EU:2019:1103), uden at der er udstedt en ny national bestemmelse?

### **Anførte EU-retlige bestemmelser**

Artikel 56 TEUF, artikel 20 i direktiv 2014/67/EU

### **Anførte nationale bestemmelser**

§ 16, stk. 1 og 2, i *Verwaltungsstrafgesetz* (lov om administrative sanktioner, herefter »VStG«), § 52, stk. 1 og 2, i *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene, herefter »VwGVG«), §§ 26, stk. 1, 27, stk. 1, og 28, nr. 1, i *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (lov om bekæmpelse af løndumping og social dumping, herefter »LSD-BG«)

### **Anført praksis fra Domstolen**

Kendelse af 19. december 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108; kendelse af 19. december 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, [forenede sager] C-140/19, C-141/19 og C-492/19–C-494/19, EU:2019:1103; dom af 12. september 2019, *Maksimovic m.fl.*, [forenede sager] C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; dom af 27. juni 1991, *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; dom af 22. marts 2017, *Euro-Team Kft. og Spirál-Gép Kft.*, C-[forenede sager] 497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229; dom af 4. oktober 2018, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; dom af 19. januar 1982, *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; dom af 15. april 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; dom af 14. september 2016, *Martínez Andrés og Castrejana López*, [forenede sager] C-184/15 og C-197/15, EU:C:2016:680; dom af 24. januar 2018, *Pantuso m.fl.*, [forenede sager] C-616/16 og C-617/16, EU:C:2018:32; dom af 13. juli 2016, *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; dom af 28. juni 2018, *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511; dom af 10. april 1984, *von Colson og Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

## Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den foreliggende sag udgør fortsættelsen af den sag, der lå til grund for Domstolens kendelse af 19. december 2019, C-645/18 (for beskrivelsen af de faktiske omstændigheder henvises til denne sag). Efter at Domstolen i denne kendelse fastslog, at de gældende nationale bestemmelser er i strid med EU-retten, har den nationale lovgiver hidtil hverken tilvejebragt eller i det mindste planlagt en ny ordning, hverken for bestemmelserne i LSD-BG, som finder anvendelse i den foreliggende sag, eller for de sanktionsbestemmelser i Ausländerbeschäftigungsgesetz (lov om beskæftigelse af udlændinge), som er berørt af Domstolens dom i Maksimovic-sagen (C-64/18) (heller ikke reglerne om forvandlingsstraf og bidrag til sagsomkostninger er blevet ændret).

## Formaliteten

- 2 For så vidt angår de præjudicielle spørgsmåls formalitet henviser den forelæggende ret til Domstolens domme i sagerne Euro Team og Spirál-Gép (C-497/15 og C-498/15) og Dooel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17), som er sammenlignelige både med hensyn til de faktiske omstændigheder og i retlig henseende.

## Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 3 Da de afgørelser fra EU-Domstolen, som er nævnt i præmis 1, de facto har *erga omnes*-virkning, opstår spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende sanktionsbestemmelser, som formelt fortsat er gældende uden ændringer, overhovedet fortsat kan anvendes, og i givet fald i hvilken form, ikke kun i den fortsat verserende hovedsag, men også i snesevis, hvis ikke i hundredvis, af andre verserende eller fremtidigt verserende sager om administrative sanktioner ved forskellige instanser i Østrig.
- 4 I afgørelsen Ra 2019/11/0033 af 15. oktober 2019 konkluderede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig, herefter »VwGH«) på baggrund af EU-Domstolens betragtninger i Maksimovic-dommen vedrørende spørgsmålet om, hvordan sanktionerne fremover skal fastsættes, at der i tilfælde af en overtrædelse af forpligtelsen til at stille lønbilag til rådighed med henblik på at overholde EU-retten og så vidt muligt bevare national lovgivning fremover kun skal pålægges en enkelt sanktion, også selv om flere arbejdstagere er berørt. Alternativet, nemlig at undlade at anvende hele sanktionsbestemmelsen på grund af manglende overensstemmelse med EU-retten, idet lovgiver ikke har fastsat en maksimumssanktion i tilfælde af en tilsidesættelse af pligten til at stille lønbilag til rådighed, som vedrører flere arbejdstagere, ville nemlig indebære et endnu mere vidtgående indgreb i den nationale lovgivning. Desuden konkluderede VwGH i denne afgørelse, at de i loven fastsatte minimumssanktioner ikke længere må

anvendes, og at der ikke længere må idømmes forvandlingsstraf som omhandlet i VStG's § 16.

- 5 Flertallet af forvaltningsdomstole følger denne afgørelse, men på den anden side konkluderes det til dels på grundlag af praksis fra Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol, Østrig, herefter »VfGH«) (bl.a. afgørelse af 27.11.2019, E 2047/2019), hvorefter domstolene på grundlag af deres egen kompetence skal undlade at anvende enhver national bestemmelse, som er i strid med EU-retten, at VfGH til forskel fra VwGH ikke anser en delvis fortsat anvendelse af de pågældende sanktionsbestemmelser for lovlige, og at der således ikke længere må udstedes sanktioner, før der er tilvejebragt en ny ordning. Udmålingen af sanktionen i de konkrete tilfælde falder meget forskelligt ud: I nogle tilfælde udmåles den nuværende samlede sanktion også ved at stort antal berørte arbejdstagere svarende til minimumssanktionen eller lidt over, og i andre tilfælde udmåles en samlet sanktion, som næsten svarer til summen af, hvad der hidtil skulle udmåles som enkeltsanktion for hvert enkelt forhold. Nogle dommere ved forvaltningsdomstolene udmåler under fravigelse af den nævnte afgørelse fra VwGH ved en fri fortolkning af Domstolens dom i Maksimovic-sagen fortsat kumulative bøder. Med hensyn til minimumssanktioner udledes det til dels af VwGH's afgørelse, at lavere sanktioner end de hidtidige lovbestemte minimumssanktioner bestemt er lovlige, men i de fleste tilfælde konkluderes det, at der slet ikke findes nogen nedre grænse for sanktionen længere. I mange tilfælde venter man, især på myndighedsniveau, med at vedtage afgørelser.
- 6 Samlet set er den aktuelle situation præget af en *uensartet retspraksis*, som går langt ud over den foreliggende hovedsag, og af en heraf følgende *manglende retssikkerhed*, som opleves som utilfredsstillende både af de myndigheder og domstole, som står for fuldbyrdelsen, og af de retsundergivne.

*Det første præjudicielle spørgsmål*

- 7 Det er ganske vist korrekt, at Domstolen allerede i dom C-384/17 besvarede den ungarske domstols præjudicielle spørgsmål vedrørende artikel 9a i direktiv 1999/62 benægtende. Det bemærkes imidlertid, at ordlyden i artikel 9a i direktiv 1999/62 ganske vist ligner, men ikke er ordret identisk med ordlyden i artikel 20 i direktiv 2014/67/EU. Hertil kommer, at Domstolen ved vurderingen af spørgsmålet om, hvornår en EU-retlig bestemmelse i henhold til Domstolens relevante praksis (dom Becker (C-8/81), præmis 25, og Impact (C-268/06), præmis 56 og 57) »ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som tilstrækkeligt klar, præcis og ubetinget, således at individer ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten«, og dermed har direkte virkning, anlægger meget forskellige standarder alt efter, hvilket formål den pågældende EU-retlige ordning har, og om den pågældende bestemmelse er en ordning, som indeholder et forbud eller en rettighed (jf. herom udførligt generaladvokatens forslag til afgørelse C-384/17, punkt 63-69).

- 8 Netop en sammenligning af Domstolens domme i [de forenede sager] Euro Team og Spirál-Gép med dommene i Maksimovic [m.fl.]-sagen og de to sager Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18 for det første og C-140/19, C-141/19, C-492/19–C-494/19 for det andet) viser, at Domstolen også ved anvendelse af lignende sanktionsbestemmelser i direktiver kan nå frem til meget forskellige resultater ved prøvelsen af de nationale ordninger. Med hensyn til den ungarske bødebestemmelse, som var genstand for dommen i [de forenede sager] Euro Team og Spirál-Gép, var det nemlig ikke dennes absolutte størrelse, der blev kritiseret, men den manglende differentiering i sanktionsbestemmelsen, som ikke fastsatte en strafferamme og heller ikke nogen anden mulighed for at tage hensyn til de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde i forbindelse med udmålingen af sanktionen. I den afgørelse, der ligger til grund for hovedsagen, og de ovenfor nævnte præjudicielle afgørelser kritiserede Domstolen derimod ikke den manglende konkretisering i de pågældende østrigske sanktionsbestemmelser, men derimod – forenklet udtrykt – at samspillet af høje minimumssanktioner, enkeltstraf, der skal pålægges kumulativt, og et manglende loft for den deraf følgende samlede straf, efter Domstolens opfattelse resulterer i en uforholdsmæssig sanktion. De krav, der følger af disse domme for den nationale lovgiver med henblik på at tilvejebringe en ny ordning, som er i overensstemmelse med EU-retten, og for domstolene og de administrative myndigheder, som i overgangsfasen indtil en sådan ny ordning er tilvejebragt står med spørgsmålet om, hvorvidt de sanktionsbestemmelser, som Domstolen har anset for at være i strid med EU-retten, fortsat må anvendes, og i givet fald i hvilken form, er derfor meget forskellige.
- 9 Dette præjudicielle spørgsmål er ikke hypotetisk, da Domstolens svar har en direkte indvirkning på den bøde, som sagsøgeren i hovedsagen kan pålægges henholdsvis ikke længere kan pålægges. Derudover er besvarelsen af dette spørgsmål af de grunde, som er beskrevet i præmis 5, ud over for hovedsagen også relevant for en lang række andre sager med henblik på at afhjælpe den manglende retssikkerhed og uensartetheden i retspraksis.

*Det andet præjudicielle spørgsmål*

- 10 Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål benægtende, følger det heraf for det første, at parterne i hovedsagen ikke deraf har nogen ret til at påberåbe sin artikel 20 i direktiv 2014/67/EU for de nationale myndigheder og domstole. Dette fritager imidlertid ikke medlemsstaterne, herunder deres domstole, fra forpligtelsen til at gennemføre direktivet (jf. bl.a. dom Martínez Andres og Castrejana Lopez, [forenede sager] C-184/15 og C-197/15, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, samt Pantuso m.fl., [forenede sager] C-606/16 og C-617/16, præmis 42).
- 11 For at opfylde denne forpligtelse kræver princippet om overensstemmende fortolkning, at de nationale myndigheder gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne lovgivning – for at sikre



den fulde virkning af EU-retten og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med EU-retten (jf. bl.a. Pöpperl-dommen, C-187/15, præmis 43, og Crespo Rey-dommen, C-2/17, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

- 12 Dette princip om overensstemmende fortolkning af national lovgivning er ganske vist underlagt visse begrænsninger. De nationale retters forpligtelse til at henholde sig til indholdet af EU-retten, når de fortolker og anvender de relevante nationale retsregler, begrænses således af generelle retsprincipper og kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning *contra legem* af national ret (jf. bl.a. Pöpperl-dommen, C-187/15, præmis 44).
- 13 På baggrund af Domstolens praksis (Link Logistic-dommen (C-384/17), præmis 59 og 60, hvor Domstolen ikke fulgte generaladvokatens opfattelse (punkt 90, 95 og 96 i forslaget til afgørelse)), er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den sanktionsudmåling, som nu skal foretages i hovedsagen, under hensyntagen til VwGH's ovenfor nævnte afgørelse Ra 2019/11/0033, ikke i sidste ende ligeledes ville udgøre en retsanvendelse *contra legem*. Både lovkravet om at idømme sanktionerne *»for hver enkelt arbejdstager«* og de respektive anførte minimumssanktioner udgør trods alt klare og entydige lovformuleringer, som ikke kan læses på anden måde gennem fortolkning. I Link Logistik-sagen bemærkede generaladvokaten i forbindelse med sine overvejelser om grænserne for en fortolkning i overensstemmelse med EU-retten (punkt 56-60) med henvisning til generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Unibet-sagen (C-432/05, punkt 55): *»En regel om »at være A« kan ikke pludseligt blive til »at være ikke-A«.*
- 14 Med hensyn til den nu påbudte fremgangsmåde vedrørende de lovmæssige minimumssanktioner er VwGH i den ovenfor i præmis 4 anførte afgørelse åbenbart af den opfattelse, at den *»laveste lovmæssige strafferamme«* (den respektive minimumssanktion) ikke længere må lægges til grund for sanktionsudmålingen, hvilket har den konsekvens, at det nu også er muligt at idømme en *lavere* sanktion i de tilfælde, hvor det i henhold til national lovgivning ikke er muligt at gå under minimumssanktionen. Denne løsningsmodel for en fortolkning i overensstemmelse med EU-retten svarer i det væsentlige til den, som generaladvokaten anså for lovlig i Link Logistik-sagen, men som Domstolen ikke fulgte. Også her indebærer en sådan fremgangsmåde, at en bøde, som i henhold til national lovgivning beløbsmæssigt er entydigt fastsat (Link Logistik), henholdsvis en minimumssanktion på et præcist angivet beløb (i hovedsagen), nedsættes i strid med lovens entydige ordlyd.
- 15 Spørgsmålet om, hvorvidt den forelæggende ret faktisk kan benytte denne fremgangsmåde, eller om den i overensstemmelse med Domstolens konklusion i Link Logistik-sagen helt skal undlade at anvende de pågældende sanktionsbestemmelser, da dette ville overskride grænserne for en fortolkning i overensstemmelse med EU-retten og føre til skjult lovgivning og dermed til dommerskabt ret, idet det var op til den enkelte dommers skøn at lægge en lavere eller slet ikke eksisterende minimumssanktion til grund, er direkte relevant for hovedsagen. I hovedsagen blev lovens minimumssanktion allerede idømt i alle

tilfælde ved det bødeforlæg, som blev indbragt for retten. Da betingelserne for at fastsætte en lavere sanktion end minimumssanktionen i henhold til bestemmelserne i national ret (VStG's § 20 og § 45, stk. 1, nr. 4) ikke foreligger, er en yderligere nedsættelse af de idømte bøder således kun mulig, hvis den ovenfor beskrevne fremgangsmåde er i overensstemmelse med EU-retten.

- 16 En sådan retsskabende lovanvendelse forekommer imidlertid også betænkelig af en anden grund. I henhold til Domstolens praksis, som er gengivet ovenfor, er princippet om fortolkning i overensstemmelse med EU-retten bl.a. begrænset af de *generelle retsprincipper*, som i den østrigske retsorden i hvert fald omfatter *lighedsprincippet* og *legalitetsprincippet*. Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol, Østrig) (bl.a. G 49/2017) fortolker legalitetsprincippet meget strengt netop på det strafferetlige område, hvilke sætter snævre grænser for domstolens retsanvendelse. Som anført allerede ovenfor under præmis 5 er den aktuelle retspraksis allerede præget af en uensartethed, som er betænkelig ud fra lighedsprincippet, og en strafudmåling i de konkrete sager, som nærmer sig *case law*-systemet – et system, som er helt fremmed for den østrigske retsorden, navnlig på det strafferetlige område.
- 17 Den forelæggende ret er også i tvivl om, hvorvidt konklusionen i Maksimovic-dommen vedrørende forvandlingsstraf og bidrag til sagsomkostningerne og i kendelse C-645/18 vedrørende bidrag til sagsomkostningerne faktisk skal forstås således, at idømmelse af enhver form for forvandlingsstraf og bidrag til sagsomkostninger er i strid med EU-retten, eller om dette kun gælder, når der – som i de foreliggende sager – i tilfælde af en kumulativ anvendelse af VStG's § 16 og VwGVG's § 52 på grund af det manglende loft opstår en uforholdsmæssig høj samlet forvandlingsstraf henholdsvis et uforholdsmæssigt højt samlet bidrag til sagsomkostningerne. Det følger trods alt af de foreliggende sager, f.eks. sag C-146/18, at sagsøgeren i den pågældende sag risikerede en samlet forvandlingsstraf på 1 736 dage og – i tilfælde af en fuldstændig forkastelse af hans søgsmål for forvaltningsdomstolen – et samlet bidrag til sagsomkostningerne på over 500 000 EUR. Endvidere vedrørte den forelæggende rets betænkeligheder ikke spørgsmålet om, hvorvidt forvandlingsstraffene, som i henhold til VStG's § 16, stk. 2, er begrænset til to uger, er i overensstemmelse med EU-retten, men derimod konsekvenserne af den kumulative anvendelse af dem i hovedsagen samt med hensyn til bidraget til sagsomkostningerne i henhold til VwGVG's § 52, at dette i mangel af et loft ved den kombination af høje enkeltbøder og et stort antal overtrædelser, som foreligger i hovedsagen, når op på et samlet beløb, som forekommer uforholdsmæssigt.
- 18 Da EU-rettens korrekte anvendelse ikke fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til fortolknings tvivl, og det ikke er muligt at fortolke den nationale ret i overensstemmelse med direktivet, forelægges de præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF med anmodning om præjudiciel afgørelse.