

75

Over Unierechtelijke evenredigheid van in nationaal recht geïmplementeerde sancties.

Hof van Justitie EU (Grote Kamer)
8 maart 2022, C-205/20, ECLI:EU:C:2022:168
(Lenaerts, Bay Larsen, Prechal, Regan, Rodin, Jarukaitis, Jääskinen, Ziemele, Bonichot, Von Danwitz, Safjan, Piçarra, Rossi, Kumin, Wahl)
Noot mr. C.M. Saris

Richtlijn, Detacherings-. Richtlijn, Handhaving beschikkingstelling werknemers-. Unierecht, voorrang. Sancties. Evenredigheidsbeginsel. Rechtstreekse werking.

[Richtlijn 2014/67/EU art. 20; Richtlijn 96/71/EG]

Het HvJ EU (Grote Kamer) in antwoord op vragen van het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Steiermarken, Oostenrijk) bij beslissing van 27 april 2020 verklaart voor recht:

1. Art. 20 Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ('de IMI-verordening'), voor zover het vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, heeft rechtstreekse werking en kan dus door particulieren voor de nationale rechter worden ingeroepen tegen een lidstaat die dit artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet.

2. Het beginsel van voorrang van het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het in art. 20 Richtlijn 2014/67/EU neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken.

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens art. 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Steiermarken, Oostenrijk) bij beslissing van 27 april 2020, in de procedure:

NE

tegen

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

in tegenwoordigheid van:

Finanzpolizei Team 91.

(...; red.)

(De volledige tekst van het arrest is te vinden op <http://curia.europa.eu>; red.)

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening") (PB 2014, L 159, blz. 11).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen NE en de Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (districtsbestuur Hartberg-Fürstenfeld, Oostenrijk) over de geldboete die dit bestuur aan NE heeft opgelegd wegens verschillende schendingen van Oostenrijkse arbeidsrechtelijke bepalingen.

*Toepasselijke bepalingen**Richtlijn 2014/67*

3. Artikel 20 van richtlijn 2014/67 luidt:

"De lidstaten stellen regels vast om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van deze richtlijn te bestraffen en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast en nageleefd. De vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op 18 juni 2016 van deze bepalingen in kennis. Zij delen eventuele latere wijzigingen van de bepalingen onmiddellijk mee."

Oostenrijkse recht

4. § 52, leden 1 en 2, van het Verwaltungsgerichts-verfahrensgesetz (wet tot regeling van de bestuursrechtspraak, BGBl. I, 33/2013), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, luidt als volgt:

“(1) In iedere uitspraak van de bestuursrechter waarbij een strafbeschikking wordt bevestigd, wordt bepaald dat de betrokkene een bijdrage dient te betalen in de kosten van de strafrechtelijke procedure.

(2) Deze bijdrage wordt voor de bestuursrechtelijke beroepsprocedure vastgesteld op 20 % van de opgelegde straf, met een minimum van 10 EUR; bij vrijheidsstraffen wordt voor de berekening van de kosten één dag hechtenis gelijkgesteld met 100 EUR. [...]”

5. § 26, lid 1, van het Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (wet ter bestrijding van loon- en sociale dumping, BGBl. I, 44/2016), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: “LSD-BG”), bepaalt:

“Wie als werkgever of onderneming die werknemers ter beschikking stelt in de zin van § 19, lid 1: 1. in strijd met § 19 de aangifte, waaronder die met betrekking tot latere gegevenswijzigingen (wijzigingsaangifte), niet, niet-tijdig of onvolledig indient, of

[...] 3. in strijd met § 21, lid 1 of lid 2, niet over de vereiste documenten beschikt, of deze niet onmiddellijk in elektronische vorm ter beschikking stelt van de belastingdienst [...],

begaat een bestuurlijke overtreding die door de bestuurlijke instantie van het district voor elke betrokken werknemer wordt bestraft met een geldboete van 1 000 EUR tot 10 000 EUR en, in het geval van recidive, met een geldboete van 2 000 EUR tot 20 000 EUR.”

6. § 27, lid 1, LSD-BG bepaalt:

“Wie de vereiste documenten in strijd met § 12, lid 1, punt 3, niet doet toekomen, begaat een bestuurlijke overtreding die door de bestuurlijke instantie van het district voor elke betrokken werknemer wordt bestraft met een geldboete van 500 EUR tot 5 000 EUR en, in het geval van recidive, met een geldboete van 1 000 EUR tot 10 000 EUR. [...]”

7. § 28 LSD-BG luidt als volgt: “Wie als

1. werkgever in strijd met § 22, lid 1 of lid 1a, de loonadministratie niet ter beschikking houdt, [...] [...]

begaat een bestuurlijke overtreding die door de bestuurlijke instantie van het district voor elke betrokken werknemer wordt bestraft met een geldboete van 1 000 EUR tot 10 000 EUR en, in het geval van recidive, met een geldboete van 2 000 EUR tot 20 000 EUR; wanneer het gaat om meer dan drie werknemers, belooft de geldboete 2 000 EUR tot 20 000 EUR voor elke betrokken werknemer, in het geval van recidive 4 000 EUR tot 50 000 EUR.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

8. CONVOI s.r.o., een in Slowakije gevestigde vennootschap, heeft werknemers ter beschikking gesteld van Niedec Global Appliance Austria GmbH, een te Fürstenfeld (Oostenrijk) gevestigde onderneming.

9. Op basis van vaststellingen die waren gedaan tijdens een controle op 24 januari 2018 heeft het districtsbestuur van Hartberg-Fürstenfeld bij besluit van 14 juni 2018 NE, in haar hoedanigheid van vertegenwoordiger van CONVOI, een geldboete van 54 000 EUR opgelegd omdat zij meerdere in het LSD-BG neergelegde verplichtingen niet was nagekomen. Het betrof met name verplichtingen in verband met de verklaring van terbeschikkingstelling bij de bevoegde nationale autoriteit en het bewaren van loonadministratie.

10. NE heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk).

11. Bij beslissing van 9 oktober 2018 heeft deze rechterlijke instantie het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag of sancties als die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, verenigbaar zijn met het Unierecht en in het bijzonder met het evenredigheidsbeginsel.

12. In zijn beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108), heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die in geval van niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de aangifte van werknemers en de bewaring van loonadministratie voorziet in de oplegging van hoge boeten:

– die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag;

– die zonder maximumbedrag op cumulatieve wijze worden opgelegd voor iedere betrokken werknemer, en

– waaraan een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de opgelegde boeten wordt toegevoegd indien het beroep tegen het besluit houdende oplegging van de boeten wordt verworpen.

13. De verwijzende rechter merkt op dat de nationale wetgever na deze beschikking de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet heeft gewijzigd en vraagt zich, gelet op met name de overwegingen in het arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810), en het feit dat de Oostenrijkse rechterlijke instanties het niet eens zijn over de wijze waarop de rechtspraak van het Hof op dit gebied moet worden toegepast, af of, en zo ja, in hoeverre, deze regeling buiten toepassing kan worden gelaten.

14. Hij is met name van oordeel dat de gevolgen die hij aan die beschikking moet verbinden, tweerlei zijn: ofwel moet hij de onderdelen van die regeling die eraan in de weg staan dat evenredige sancties worden opgelegd, buiten beschouwing laten, ofwel mag hij de in die regeling opgenomen sanctieregeling in haar geheel niet toepassen.

15. In deze context heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

“1) Vormt het vereiste van evenredigheid van sancties, zoals vervat in artikel 20 van [richtlijn 2014/67] en uitgelegd in [beschikkingen van het Hof van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108) en Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19–C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1103)], een bepaling van die richtlijn met rechtstreekse werking?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Behelst de uitlegging van het nationale recht conform het Unierecht voor de nationale rechter en de nationale bestuurlijke instanties dan de mogelijkheid en de verplichting om, zonder dat de nationale wetgever ter zake nieuwe bepalingen heeft vastgesteld, de toepassing van de in de onderhavige zaak relevante nationale strafbepalingen aan te vullen met de op het gebied van het evenredigheidsvereiste geldende criteria zoals deze zijn omschreven in be-

schikkingen van het Hof [van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108) en Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19–C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1103)]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

16. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 van richtlijn 2014/67, voor zover het vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, rechtstreekse werking heeft en dus door particulieren voor de nationale rechter kan worden ingeroepen tegen een lidstaat die deze sancties niet correct in nationaal recht heeft omgezet.

17. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen particulieren zich in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze heeft verzuimd de richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten, of dit op onjuiste wijze heeft gedaan (arrest van 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18. Het Hof heeft verduidelijkt dat een Unierechtelijke bepaling onvoorwaardelijk is wanneer zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is gebonden en die voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Unie of van de lidstaten, en voldoende nauwkeurig is om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast wanneer de erin vervatte verplichting in ondubbelzinnige bewoordingen is geformuleerd (arrest van 14 januari 2021, RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, ECLI:EU:C:2021:13, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat een richtlijn de lidstaten weliswaar een zekere beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen daarvoor, maar een bepaling van deze richtlijn als onvoorwaardelijk en nauwkeurig kan worden beschouwd indien zij de lidstaten in ondubbelzinnige bewoordingen een nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt

waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte regel (arrest van 14 januari 2021, RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, ECLI:EU:C:2021:13, punt 47 en aangehaalde rechtspraak).

20. In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter, gelet op de beschikking van 19 december 2019, Bezirks-hauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108), van oordeel is dat de Oostenrijkse wetgever met de vaststelling van de op het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties niet correct heeft omgezet.

21. Overeenkomstig deze bepaling stellen de lidstaten regels vast om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van deze richtlijn te bestraffen en moeten de aldus vastgestelde sancties met name evenredig zijn.

22. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het in die bepaling neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties onvoorwaardelijk is.

23. Dit vereiste wordt in artikel 20 van richtlijn 2014/67 namelijk in absolute termen geformuleerd.

24. Voorts vereist het daaruit voortvloeiende verbod om onevenredige sancties vast te stellen geen enkele handeling van de instellingen van de Unie en verleent deze bepaling de lidstaten geenszins de bevoegdheid om de draagwijdte van dit verbod aan voorwaarden te binden of te beperken (zie naar analogie arrest van 15 april 2008, Impact, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punt 62).

25. De omstandigheid dat artikel 20 van deze richtlijn moet worden omgezet, doet niet af aan het onvoorwaardelijke karakter van het in dit artikel neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties.

26. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat een uitlegging volgens welke de omstandigheid dat het in artikel 20 van deze richtlijn neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties in nationaal recht dient te worden omgezet, dit artikel zijn onvoorwaardelijke karakter ontnemt, zou betekenen dat de betrokken particulieren zich in voorkomend geval niet kunnen beroepen op het door dit vereiste opgelegde verbod om onevenredige sancties vast te stellen. Het zou onverenigbaar zijn met de dwingende werking die krachtens artikel 288 VWEU aan de richtlijn toekomt, om

princiepelijk uit te sluiten dat een dergelijk verbod door de betrokkenen zou kunnen worden ingeroepen (zie in die zin arrest van 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of artikel 20 van richtlijn 2014/67 voldoende nauwkeurig is, voor zover het voorziet in het vereiste van evenredigheid van sancties, moet worden vastgesteld dat deze bepaling de lidstaten weliswaar een zekere beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van de sanctieregeling die van toepassing is op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, maar dat een dergelijke beoordelingsmarge wordt begrensd door het in die bepaling algemene en in ondubbelzinnige bewoordingen geformuleerde verbod om in onevenredige sancties te voorzien.

28. Aldus moet een dergelijk vereiste van evenredigheid van sancties krachtens artikel 20 van die richtlijn hoe dan ook door de lidstaten ten uitvoer worden gelegd en de omstandigheid dat zij in dat kader over een beoordelingsmarge beschikken, sluit op zich niet uit dat een rechterlijke toetsing kan worden verricht om na te gaan of de betrokken lidstaat bij de omzetting van deze bepaling in nationaal recht de grenzen van die beoordelingsmarge heeft overschreden (zie naar analogie arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404, punt 59, en 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533, punt 45).

29. Uit deze overwegingen volgt dat, anders dan in punt 56 van het arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810), is geoordeeld, het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door een particulier te kunnen worden ingeroepen en door de nationale bestuurlijke instanties en de nationale rechter te kunnen worden toegepast.

30. In het bijzonder wanneer een lidstaat zijn beoordelingsbevoegdheid overschrijdt door een nationale regeling vast te stellen die voorziet in onevenredige sancties voor schending van de ter uitvoering van richtlijn 2014/67 vastgestelde nationale bepalingen, moet de betrokkene zich tegen deze regeling rechtstreeks kunnen beroepen op het in artikel 20 van deze richtlijn neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties (zie naar analogie arresten van 28 juni 2007, JP Morgan

Fleming Claverhouse Investment Trust en The Association of Investment Trust Companies, C-363/05, ECLI:EU:C:2007:391, punt 61, en 28 november 2013, MDDP, C-319/12, ECLI:EU:C:2013:778, punt 51).

31. Bovendien zij eraan herinnerd dat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, voor de lidstaten bindend is wanneer zij dit recht ten uitvoer leggen, zelfs bij gebreke van harmonisatie van de wetgeving van de Unie op het gebied van toepasselijke sancties [zie in die zin arresten van 26 april 2017, Farkas, C-564/15, ECLI:EU:C:2017:302, punt 59, en 27 januari 2022, Commissie/Spanje (Informatieplicht in fiscale zaken), C-788/19, ECLI:EU:C:2022:55, punt 48]. Wanneer de lidstaten in het kader van een dergelijke tenuitvoerlegging sancties – meer in het bijzonder strafrechtelijke sancties – vaststellen, moeten zij artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: “Handvest”) eerbiedigen, volgens hetwelk de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit. Dit evenredigheidsbeginsel, dat in artikel 20 van richtlijn 2014/67 slechts in herinnering wordt gebracht, heeft een dwingend karakter.

32. Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 20 van richtlijn 2014/67, voor zover het vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, rechtstreekse werking heeft en dus door particulieren voor de nationale rechter kan worden ingeroepen tegen een lidstaat die dit artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet.

Tweede vraag

33. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de tweede vraag weliswaar formeel wordt gesteld in geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag, maar dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in het algemeen wenst te vernemen of hij, wanneer hij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet in overeenstemming met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties kan uitleggen, verplicht is deze regeling in haar geheel buiten toepassing te laten, dan wel of hij deze regeling zodanig kan aanvullen dat evenredige straffen worden opgelegd.

34. Derhalve moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen

wenst te vernemen of het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten verplicht om een nationale regeling die in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, in haar geheel buiten toepassing te laten, dan wel of het vereist dat deze nationale autoriteiten een dergelijke regeling slechts buiten toepassing laten voor zover dat noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken.

35. In dit verband zij eraan herinnerd dat, om de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, het voorrangsbeginsel met name de nationale rechterlijke instanties verplicht om hun nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, punt 57).

36. De verplichting van conforme uitlegging van het nationale recht kent echter bepaalde beperkingen en kan met name niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (arrest van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, ECLI:EU:C:2021:800, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37. Tevens zij eraan herinnerd dat het voorrangsbeginsel de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, de verplichting oplegt om, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de volle werking van de vereisten van dat recht in het bij hem ahangige geding te verzekeren door zo nodig op eigen gezag elke, zelfs latere, nationale regeling of praktijk buiten toepassing te laten die in strijd is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, zonder dat hij de voorafgaande opheffing van die nationale regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten (zie in die zin arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, punten 58 en 61, en 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, punt 252).

38. Zoals blijkt uit het onderzoek van de eerste vraag, voldoet het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking.

39. Wanneer een particulier zich voor een nationale rechter op dit vereiste beroept tegenover een lidstaat die het niet correct in zijn intern recht heeft omgezet, dient die rechter dus de volle werking ervan te verzekeren en, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met dat vereiste kan worden uitgelegd, op eigen gezag de nationale bepalingen die daarmee onverenigbaar blijken te zijn, buiten toepassing te laten.

40. In casu blijkt uit de punten 32 tot en met 41 van de beschikking van 19 december 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108), dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, weliswaar geschikt is om de nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken, maar verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van deze doelstellingen, gelet op de combinatie van de verschillende kenmerken ervan, in het bijzonder de cumulatie zonder maximum van geldboeten die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald bedrag.

41. Er zij evenwel aan herinnerd dat dergelijke kenmerken, afzonderlijk beschouwd, niet noodzakelijkerwijs in strijd zijn met dit vereiste. Zo heeft het Hof in punt 35 van die beschikking geoordeeld dat een regeling die voorziet in geldelijke sancties waarvan het bedrag varieert naargelang van het aantal werknemers dat wordt geraakt door de niet-nakoming van bepaalde verplichtingen op het gebied van het arbeidsrecht, op zich niet onevenredig lijkt.

42. Om de volle werking van het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties te verzekeren, dient de nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een sanctie die is opgelegd op grond van de nationale regeling die van toepassing is op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, derhalve het deel van de nationale regeling waaruit de onevenredigheid van de sancties voortvloeit, buiten toepassing te laten, teneinde te verzekeren dat evenredige sancties worden opgelegd die tegelijkertijd doeltreffend en afschrikkend zijn.

43. In punt 40 van het onderhavige arrest is namelijk in herinnering gebracht dat het Hof weliswaar heeft geoordeeld dat bepaalde wijzen van vaststelling van het bedrag van de geldboeten van het LSD-BG niet verenigbaar waren met artikel 20 van richtlijn 2014/67, maar heeft het niet het in die bepaling neergelegde beginsel ter discussie gesteld

dat inbreuken op de ter uitvoering van die richtlijn vastgestelde nationale bepalingen moeten worden bestraft, waarbij het in punt 32 van de beschikking van 19 december 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108), heeft bevestigd dat de betrokken nationale regeling geschikt was om de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

44. In een dergelijke situatie volstaat het dus, teneinde de volledige toepassing van het in artikel 20 van deze richtlijn neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties te verzekeren, de nationale bepalingen slechts buiten toepassing te laten voor zover zij eraan in de weg staan dat evenredige sancties worden opgelegd, teneinde te verzekeren dat de aan de betrokkene opgelegde straffen aan dit vereiste voldoen.

45. Gelet op de door de Tsjechische en de Poolse regering geuite bezorgdheid, moet nog worden verduidelijkt dat aan een dergelijke uitlegging niet wordt afgedaan door de beginselen van rechtszekerheid, legaliteit inzake delicten en straffen, en gelijke behandeling.

46. In de eerste plaats verlangt het rechtszekerheidsbeginsel onder meer dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punt 161 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47. Het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dat is verankerd in artikel 49, lid 1, van het Handvest en dat volgens de rechtspraak van het Hof een bijzondere uitdrukking vormt van het algemene rechtszekerheidsbeginsel, impliceert onder meer dat de wet een duidelijke omschrijving geeft van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punt 162 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Voorts staat het beginsel van niet-terugwerkende kracht van de strafwet, dat inherent is aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, met name eraan in de weg dat een rechter in de loop van een strafrechtelijke procedure de regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid verzwaart voor degenen die het voorwerp uitmaken van een dergelijke procedure (zie in die zin arrest van 5 december 2017, *M.A.S. en M.B.*, C-42/17,

ECLI:EU:C:2017:936, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak), doch dit beginsel verzet zich er niet tegen dat op hen lichtere straffen worden toegepast.

49. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale sanctieregeling op het gebied van het arbeidsrecht inbreuken op de verplichtingen inzake de aangifte van werknemers en het bewaren van loonadministratie definieert en sancties voor deze inbreuken vaststelt.

50. In een dergelijke context heeft de naleving van het evenredigheidsvereiste van artikel 20 van richtlijn 2014/67 slechts tot gevolg dat deze rechter ertoe wordt gebracht de zwaarte van de straffen die kunnen worden opgelegd, te matigen.

51. De omstandigheid dat in een geval als dat van het hoofdgeding de opgelegde sanctie minder zwaar zal zijn dan de sanctie waarin de toepasselijke nationale regeling voorziet, omdat deze regeling op grond van dat vereiste gedeeltelijk niet van toepassing is, kan niet worden beschouwd als een schending van de beginselen van rechtszekerheid, legaliteit inzake delicten en straffen en het verbod van terugwerkende kracht van de strafwet.

52. Hoewel een nationale autoriteit er, met het oog op de naleving van het vereiste van evenredigheid van sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van richtlijn 2014/67 vastgestelde nationale bepalingen, toe kan worden gebracht om bij de oplegging van een dergelijke sanctie bepaalde elementen van de nationale regeling betreffende deze sancties buiten beschouwing te laten, neemt dit hoe dan ook niet weg dat de aldus vastgestelde sanctie krachtens die regeling van kracht blijft.

53. Gesteld al dat de omstandigheid dat een nationale autoriteit een deel van die nationale regeling buiten beschouwing moet laten, een zekere onduidelijkheid kan doen ontstaan over de op deze strafbare feiten toepasselijke rechtsregels, doet deze omstandigheid dus geen afbreuk aan de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit inzake delicten en straffen.

54. In de tweede plaats is volgens vaste rechtspraak van het Hof de in artikel 20 van het Handvest verwoorde gelijkheid voor de wet een algemeen beginsel van het Unierecht dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is [arrest van 2 september 2021,

Belgische Staat (Verblijfsrecht in geval van huishelijk geweld), C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

55. Het vereiste dat de situaties vergelijkbaar moeten zijn om uit te maken of er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, moet worden beoordeeld aan de hand van alle elementen die deze situaties kenmerken [arrest van 2 september 2021, Belgische Staat (Verblijfsrecht in geval van huishelijk geweld), C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

56. Aangezien het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde evenredigheidsvereiste beperkingen stelt aan sancties en alle nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van dit vereiste deze beperkingen in acht moeten nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, en dit vereiste hun tegelijkertijd de mogelijkheid biedt om op grond van de toepasselijke nationale regeling verschillende sancties op te leggen naargelang van de ernst van de overtreding, kan niet worden geoordeeld dat een dergelijk vereiste afbreuk doet aan het beginsel van gelijke behandeling.

57. Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken.

Kosten

58. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 20 van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU)

nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (“de IMI-verordening”), voor zover het vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, heeft rechtstreekse werking en kan dus door particulieren voor de nationale rechter worden ingeroepen tegen een lidstaat die dit artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet.

2) Het beginsel van voorrang van het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken.

NOOT

Inleiding

1. Het evenredigheidsbeginsel staat (weer) volop in de belangstelling. In het bijzonder als het gaat om bestuursrechtelijke handhaving.¹ Mede om die reden verdient het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) van 8 maart 2022 aandacht in dit tijdschrift (ECLI:EU:C:2022:168).² In die zaak zijn twee prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd die verband houden met de evenredigheid van sancties die in het nationale recht van Oostenrijk zijn geïmplementeerd op basis van een Europese richtlijn. Hierna wordt eerst op de context van de zaak ingegaan. Daarna volgen de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen en het antwoord van het Hof daarop. Vervolgens wordt kort gebied wat het arrest betekent voor de Oostenrijkse sanctieregeling. Deze noot sluit af met enkele observaties over de betekenis van dit arrest voor de Nederlandse wetgeving.

1 O.a. conclusie over de evenredigheidstoets door de bestuursrechter van de staatsraden advocaat-generaal Wattel en Widdershoven van 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468) en de uitspraken van de (Grote Kamer van de) Afdeling van 2 februari 2022 in een zaak over de tijdelijke sluiting van een woning op grond van de Opiumwet (ECLI:NL:RVS:2022:285) en de invordering van dwangsommen (ECLI:NL:RVS:2022:334).

2 Gepubliceerd in: *AR Updates* 2022/319, «JAR» 2022/91, *EHRC Updates* 2022/77.

Context

2. De bestuursrechter in eerste aanleg van een deelstaat in Oostenrijk heeft het Hof verzocht een prejudiciële beslissing te nemen over de uitleg van art. 20 Handhavingsrichtlijn 2014/67/EU. Het gaat om de richtlijn inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (de IMI-verordening). Laatstgenoemde richtlijn wordt de Detacheringsrichtlijn genoemd.

3. De Handhavingsrichtlijn voorziet niet in sancties die lidstaten kunnen opleggen voor de niet-naleving van de Detacheringsrichtlijn. In art. 20 met als onderwerp ‘sancties’ van Richtlijn 2014/67/EU staat evenwel dat lidstaten regels vaststellen om inbreuken op nationale bepalingen op grond van de richtlijn te bestraffen en dat zij de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast en nageleefd. De door lidstaten vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Het gaat hier om een standaardterminologie die we in het EU-recht veelvuldig tegenkomen.

4. Aanleiding voor de prejudiciële vragen was dat een in Oostenrijk gevestigd bedrijf, Niedec Global Appliance Austria GmbH (NE), een geldboete van € 54.000 had gekregen van het districtsbestuur van Hartberg-Fürstenfeld. Die boete was opgelegd vanwege het niet nakomen van diverse arbeidsrechtelijke verplichtingen in de wet ter bestrijding van loon- en sociale dumping. Het ging daarbij onder meer om het bewaren van loonadministratie voor werknemers die door een Slowaaks bedrijf ter beschikking waren gesteld aan NE.

5. Daarbij speelde voor de bestuursrechter in de eerste plaats mee dat de Oostenrijkse wetgeving niet was gewijzigd naar aanleiding van een niet-gepubliceerde beschikking van het Hof van 19 december 2019 (ECLI:EU:C:2019:1108). In die beschikking had het Hof zich al eerder uitgelaten over art. 20 Handhavingsrichtlijn naar aanleiding van een sanctie die door het districtsbestuur van Hartberg-Fürstenfeld was opgelegd. In die beschikking oordeelde het Hof dat art. 20 Handhavingsrichtlijn zich verzet tegen een nationale regeling die in geval van niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking

tot de aangifte van werknemers en de bewaring van loonadministratie voorziet in de oplegging van hoge boetes: (i) die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag; (ii) die zonder maximumbedrag op cumulatieve wijze worden opgelegd voor iedere betrokken werknemer, en (iii) waaraan een bijdrage in de proceskosten van 20% van de opgelegde boeten wordt toegevoegd indien het beroep tegen het boetebesluit niet slaagt. In de tweede plaats worstelde de Oostenrijkse rechtspraak met het arrest van het Hof van 4 oktober 2018 (ECLI:EU:C:2018:810, AB 2019/73, m.nt. Verhoeven (*Link Logistik N&M*)). In dat arrest oordeelde het Hof dat het in art. 9bis³ Richtlijn 1999/62/EG⁴ vervatte evenredigheidsbeginsel geen rechtstreekse werking heeft.

Prejudiciële vragen

6. De Oostenrijkse bestuursrechter vroeg zich af of de sancties waarin de Oostenrijkse wetgeving voorzag wel evenredig waren en als dat niet het geval is wat daarvan het gevolg is. Dient de sanctieregeling dan deels of geheel buiten beschouwing te worden gelaten? In verband daarmee heeft de bestuursrechter de volgende twee prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof: (i) Heeft het vereiste van evenredige sancties in art. 20 Handhavingsrichtlijn rechtstreekse werking?; (ii) Betekent het beginsel van voorrang van Unierecht dat nationale autoriteiten verplicht zijn om een nationale regeling die in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van art. 20 Richtlijn 2014/67/EU in haar geheel buiten toepassing te laten dan wel slechts voor zover dat noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken?

3 Dit artikel bepaalt het volgende: 'De lidstaten voeren adequate controles in en stellen een sanctieregeling vast voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn worden aangenomen. Zij nemen alle nodige maatregelen met het oog op de toepassing daarvan. De vast te stellen sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.'

4 Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011.

Antwoorden Hof

7. Antwoord vraag 1. Volgens het Hof heeft art. 20 Handhavingsrichtlijn rechtstreekse werking. Volgens het Hof is het vereiste van evenredigheid van sancties onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig omschreven. Daarbij merkt het Hof onder meer op dat de sanctiebepaling in de Handhavingsrichtlijn lidstaten een zekere beoordelingsmarge laat, maar dat die marge wordt begrensd door het daarin vervatte verbod om in onevenredige sancties te voorzien. Het gevolg daarvan is dat een particulier deze bepaling kan invoeren in een procedure tegen het sanctiebesluit voor de nationale overheidsinstanties en de rechter indien een lidstaat dat artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet. De rechter en de bestuursorganen kunnen op hun beurt de sanctiebepaling uit de richtlijn toepassen. Daarmee komt het Hof tot een andere conclusie dan in het genoemde arrest van *Link Logistik N&N* waarin het in rechtsoverweging 56 oordeelde dat de sanctiebepaling in art. 9 bis Richtlijn 1999/62/EG in de desbetreffende richtlijn geen rechtstreekse werking had.

8. Antwoord vraag 2. Volgens het Hof dient het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus te worden uitgelegd dat het de nationale instanties slechts verplicht om een nationale regeling die deels in strijd is met het evenredigheidsbeginsel in art. 20 Handhavingsrichtlijn buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken. Volgens het Hof wordt daarmee niet afgedaan aan de beginselen van rechtszekerheid, legaliteit van straffen in art. 49 lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en gelijke behandeling in art. 20 Handvest.

Gevolgen arrest voor Oostenrijkse sanctieregeling

9. Het gevolg van dit arrest voor de sanctie(regeling) in kwestie is dat de Oostenrijkse bestuursrechter de straffen slechts dient te matigen. Daarvoor is relevant volgens het Hof dat de desbetreffende wet de overtredingen definieert en sancties vaststelt. Dat zou volgens mij kunnen betekenen dat de Oostenrijkse bestuursrechter de aan NE opgelegde boete matigt en/of dat wordt afgezien van een bijdrage in de proceskosten in het geval het beroep tegen het boetebesluit ongegrond zou worden verklaard.

Betekenis arrest voor Nederlandse wetgeving

10. Dit arrest is ook van belang voor de Nederlandse wetgeving en in het bijzonder als het gaat om de evenredigheid van sancties die door het Europese recht worden bepaald. De SZW-wetgeving is bij uitstek een domein waarin het Europese recht zijn intrede heeft gedaan. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de Handhavings- en Detacheringsrichtlijn die zijn geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). De WagwEU voorziet in een aantal verplichtingen voor dienstverrichters, dienstontvangers en zelfstandigen. Ter illustratie: art. 8 van deze wet verplicht de dienstverrichter die zijn werknemers detacheert bij een dienstontvanger in Nederland daarvan vooraf schriftelijk melding te doen bij de minister van SZW. De dienstontvanger dient de melding vervolgens te controleren. De niet-naleving van deze en andere verplichtingen kan de minister van SZW met een bestuurlijke boete sanctioneren (art. 12 WagwEU).

11. De WagwEU bepaalt welke boete ten hoogste kan worden opgelegd (art. 15 WagwEU). De hoogte van de boete wordt bepaald op basis van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie 2020 (Beleidsregel). In bijlage I bij de Beleidsregel zijn boetenormbedragen voor de verschillende overtredingen van de WagwEU uitgewerkt. De boetenormbedragen zijn onder meer afgestemd op de soort overtreder (natuurlijke persoon of rechtspersoon) en is voor bijvoorbeeld overtreding van de meldplicht afgestemd op het aantal in Nederland gedetacheerde werknemers. In bijlage II bij de Beleidsregel zijn de omstandigheden vermeld op basis waarvan de boetenormbedragen naar beneden bijgesteld kunnen worden.

12. Gelet op deze gedifferentieerde aanpak ter bepaling van de hoogte van een boete op grond van de WagwEU ga ik ervan uit dat deze wet en de Beleidsregel op zichzelf bezien niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel in art. 20 Handhavingsrichtlijn. Anders dan in het Oostenrijkse recht bepalen de WagwEU en de Beleidsregel niet dat de boete niet lager mag zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag en voorzien zij evenmin in een ongelimiteerde cumulatie van boetes per werknemer. In de beschikking van 19 december 2019 heeft het Hof bovendien geoordeeld dat een regeling die voorziet in geldelij-

ke sancties waarvan het bedrag varieert naargelang het aantal werknemers dat wordt geraakt door de niet-nakoming van bepaalde verplichtingen op het gebied van het arbeidsrecht op zich niet onevenredig lijkt. Jurisprudentie van de bestuursrechter over evenredigheid van boetes op grond van de WagwEU heb ik overigens niet kunnen vinden en zal moeten worden afgewacht.

mr. C.M. Saris

Advocaat bestuursrecht bij SarisLaw, Den Haag

76

Zodra duurzaam verblijf is verkregen door kind hoeft verzorgende ouder ook niet te beschikken over zorgverzekering.

Hof van Justitie EU

10 maart 2022, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177
(Regan, Lycourgos, Jarukaitis, Ilešič, Kumin)

Richtlijn, Verblijfs-. EU-burger, familielid van. Bijstand.

[VWEU art. 21; Richtlijn 2004/38/EG art. 7 lid 1 sub b, 16 lid 1]

Het Hof (Vijfde Kamer), in antwoord op de vragen van de Appeals Service Northern Ireland (Verenigd Koninkrijk) in haar verwijzingsuitspraak van 11 maart 2020, in de zaak VI tegen Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, verklaart voor recht:

1. Art. 21 VWEU en art. 16 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijn 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moeten aldus worden uitgelegd dat noch het kind dat een burger van de Unie is en een duurzaam verblijfsrecht heeft verkregen, noch de ouder die daadwerkelijk voor het kind zorgt, moet beschikken over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt in de zin van art. 7 lid 1 onder b van