

RECHTSPRAAK

Gedeeltelijke buitentoepassingstelling van strafbepalingen wegens strijd met Handhavingsrichtlijn Detachering.

Feiten

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. 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 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.

In zijn beschikking van 19 december 2019, C-645/18, niet gepubliceerd, ECLI:EU:C:2019:1108 (*Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU 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: (a) die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag; (b) die zonder maximumbedrag op cumulatieve wijze worden opgelegd voor iedere betrokken werknemer; en (c) 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.

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 af, gelet op met name de overwegingen in het arrest van 4 oktober 2018, C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810 (*Link Logistik N&N*), 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, of, en zo ja in hoeverre, deze regeling buiten toepassing kan worden gelaten.

Oordeel

Het Hof van Justitie EU oordeelt als volgt.

Particulieren kunnen een rechtstreeks beroep doen op artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU

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 (HvJ EU 6 november 2018, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874 (*Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*), punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak). 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 (HvJ EU 14 januari 2021, C-387/19, ECLI:EU:C:2021:13 (*RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*), punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). 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 (*RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, punt 47 en aangehaalde rechtspraak). In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter, gelet op de beschikking in *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, van oordeel is dat de Oostenrijkse wetgever met de vaststelling van de op het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling het in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties niet correct heeft omgezet. 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.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het in die bepaling neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties onvoorwaardelijk is. Dit vereiste wordt in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU namelijk in absolute termen geformuleerd. 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 HvJ EG 15 april 2008, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223 (*Impact*), punt 62). 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. 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 principieel uit te sluiten dat een dergelijk verbod door de betrokkenen

zou kunnen worden ingeroepen (zie in die zin HvJ EU 26 juni 2019, C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533 (*Craeynest e.a.*), punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Wat in de tweede plaats de vraag betreft of artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU 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. 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 HvJ EG 24 oktober 1996, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404 (*Kraaijeveld e.a.*), punt 59, en *Craeynest e.a.*, punt 45).

Uit deze overwegingen volgt dat, anders dan in punt 56 van het arrest *Link Logistik N&N* is geoordeeld, het in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU 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.

Nationaal strijdige bepaling alleen buiten toepassing laten voorzover dit evenredige sancties in de weg staat

Om de volle werking van het in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU 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. 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 Richtlijn 2014/67/EU, 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 *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* heeft beklemtoond dat de betrokken nationale regeling geschikt was om de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. 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.

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.

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 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.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 08-03-2022

ECLI: ECLI:EU:C:2022:168

Zaaknummer: C-205/20

Rechters: K. Lenaerts, L. Bay Larsen, A. Prechal, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele, J.C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin en N. Wahl

Wetsartikelen: Hv art. 49 en RI 2014/67/EU art. 20