Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 23ης Σεπτεμβρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-205/20

NE
κατά
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
παρισταμένης της:
Finanzpolizei Team 91

[αίτηση του Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακού διοικητικού πρωτοδικείου του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών – Απόσπαση εργαζομένων – Άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ – Κυρώσεις – Αρχή της αναλογικότητας – Άμεσο αποτέλεσμα – Εξουσίες των εθνικών δικαστηρίων – Νομοθεσία κράτους μέλους η οποία προβλέπει τη σώρευση διοικητικών προστίμων όσον αφορά κάθε επιμέρους διαπραχθείσα παράβαση και καθορίζει τα κατώτατα ποσά όχι όμως και τα ανώτατα συνολικά ποσά»

I. Εισαγωγή

1. Έχει η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων άμεσο αποτέλεσμα; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ως άνω ερώτημα, αλλά ακόμη και σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, τι ακριβώς οφείλει να πράξει βάσει της απαιτήσεως αυτής εθνικό δικαστήριο επιλαμβανόμενο διαφοράς στο πλαίσιο της οποίας καλείται να εφαρμόσει εθνικές διατάξεις περί κυρώσεων οι οποίες έχει κριθεί από το Δικαστήριο ότι αντιβαίνουν στην αρχή της αναλογικότητας;

2. Με σειρά προηγούμενων αποφάσεων, αρχής γενομένης από την απόφαση Maksimovic [2], το Δικαστήριο έκρινε ότι διάφορα στοιχεία του αυστριακού συστήματος κυρώσεων για την παράβαση των κατά βάση διοικητικού χαρακτήρα υποχρεώσεων τηρήσεως εγγράφων σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων αντέβαιναν στην αρχή της αναλογικότητας. Εντούτοις, κατόπιν των αποφάσεων του Δικαστηρίου, ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε αδρανής. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται σχετικά με το τι οφείλει να πράξει σε μια τέτοια περίπτωση. Παραπέμπει στην

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2019, Maksimovic κ.λπ. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 και C-148/18, EU:C:2019:723· στο εξής: απόφαση Maksimovic)· διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108), και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103).

πρόσφατη απόφαση Link Logistik[3] του Δικαστηρίου, στην οποία κρίθηκε ότι μια σχεδόν πανομοιότυπη διάταξη του δικαίου της Ένωσης στερείτο άμεσου αποτελέσματος, καθώς και ότι αποκλειόταν η δυνατότητα ερμηνείας του εθνικού δικαίου κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης. Εντούτοις, το Δικαστήριο υπενθύμισε την υποχρέωση των δικαστηρίων των κρατών μελών να απέχουν από την εφαρμογή των αντίθετων διατάξεων του εθνικού δικαίου.

3. Κατά τη γνώμη μου, το πραγματικό ζήτημα της υπό κρίση υποθέσεως δεν είναι τόσο τι θα πρέπει να πράξει το εθνικό δικαστήριο, αλλά, αντιθέτως, τι θα πρέπει να πράξει το Δικαστήριο. Η εν λόγω διαπίστωση σε καμία περίπτωση δεν υποβιβάζει τη σημασία της υποθέσεως της κύριας δίκης και την τελική ευθύνη την οποία σε όλες τις περιπτώσεις φέρει το εθνικό δικαστήριο κατά την εκδίκαση των επιμέρους υποθέσεων. Μάλλον αναγνωρίζει ότι τα προβλήματα που επισημαίνονται στην απόφαση περί παραπομπής στην υπό κρίση υπόθεση οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην έλλειψη σαφούς καθοδήγησης εκ μέρους του ίδιου του Δικαστηρίου.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

4. Η αιτιολογική σκέψη 44 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά[4], έχει ως εξής: «Παρά τη θέσπιση περισσότερο ομοιόμορφων κανόνων για τη διασυνοριακή εκτέλεση των διοικητικών κυρώσεων και/ή προστίμων και παρά την ανάγκη για υιοθέτηση πιο εναρμονισμένων κριτηρίων για να γίνουν πιο αποτελεσματικές οι διαδικασίες παρακολούθησης σε περίπτωση μη πληρωμής, οι κανόνες αυτοί δεν θα πρέπει να θίγουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών να καθορίζουν το δικό τους σύστημα επιβολής ποινών, κυρώσεων και προστίμων ή μέτρων είσπραξης, τα οποία είναι διαθέσιμα βάσει της εθνικής νομοθεσίας. Συνεπώς, το μέσο που επιτρέπει την επιβολή ή την εκτέλεση τέτοιων ποινών και/ή προστίμων μπορεί, εφόσον κρίνεται σκόπιμο και λαμβάνοντας υπόψη την εθνική νομοθεσία και/ή πρακτική στο κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται η αίτηση, να συμπληρώνεται, να συνοδεύεται ή να αντικαθίσταται από τίτλο που επιτρέπει την επιβολή ή εκτέλεση στο κράτος μέλος στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση».

5. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67, το οποίο επιγράφεται «Κυρώσεις», ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης των εθνικών διατάξεων εφαρμογής της παρούσας οδηγίας και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την εφαρμογή και την τήρησή τους. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, ανάλογες με την παράβαση και αποτρεπτικές. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή έως τις 18 Ιουνίου 2016. Κοινοποιούν χωρίς καθυστέρηση κάθε μεταγενέστερη τροποποίησή τους».

3 Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810· στο εξής: απόφαση Link Logistik).

4 ΕΕ 2014, L 159, σ. 11.

B. Το εθνικό δίκαιο

6. Το άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 2 του Verwaltungsstrafgesetz (νόμου περί διοικητικών παραβάσεων)[5] προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής στερητικών της ελευθερίας ποινών σε περίπτωση μη καταβολής προστίμων.

7. Το άρθρο 52, παράγραφοι 1 και 2, του Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας)[6], όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Με την απόφασή του με την οποία επιβεβαιώνεται απόφαση περί επιβολής κυρώσεως για διοικητική παράβαση (Straferkenntnis), το διοικητικό δικαστήριο ορίζει συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα εις βάρος του αυτουργού της διοικητικής παραβάσεως.

2. Η συμμετοχή αυτή ανέρχεται, για τη διαδικασία επί προσφυγής, στο 20 % της επιβληθείσας κυρώσεως, δεν μπορεί όμως να είναι κατώτερη από δέκα ευρώ· σε περίπτωση στερητικών της ελευθερίας ποινών, για τον υπολογισμό των εξόδων, μία ημέρα στερητικής της ελευθερίας ποινής αντιστοιχεί σε 100 ευρώ. […]»

8. Το άρθρο 26, παράγραφος 1, του Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (νόμου για την καταπολέμηση του ντάμπινγκ μισθών και του κοινωνικού ντάμπινγκ) (στο εξής: LSD-BG)[7], όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, ορίζει τα εξής:

«Όποιος, ως εργοδότης ή επιχειρηματίας που διαθέτει εργατικό δυναμικό κατά την έννοια του άρθρου 19, παράγραφος 1:

1. δεν προβαίνει σε δήλωση, συμπεριλαμβανομένων μεταγενέστερων τροποποιήσεων των στοιχείων (δήλωση μεταβολής) κατά παράβαση του άρθρου 19, ή δεν πραγματοποιεί την εν λόγω δήλωση εγκαίρως ή πλήρως, ή

[…]

3. δεν διαθέτει τα απαιτούμενα έγγραφα κατά παράβαση του άρθρου 21, παράγραφοι 1 ή 2, ή δεν τα θέτει στη διάθεση των επιτόπιων φορολογικών αρχών […] σε ηλεκτρονική μορφή,

διαπράττει διοικητική παράβαση και τιμωρείται με πρόστιμο που επιβάλλεται από την περιφερειακή διοικητική αρχή και κυμαίνεται από 1 000 έως 10 000 ευρώ ή, σε περίπτωση υποτροπής, από 2 000 έως 20 000 ευρώ ανά εργαζόμενο».

9. Το άρθρο, 27, παράγραφος 1, του LSD-BG ορίζει τα εξής:

«Όποιος παραλείπει να διαβιβάσει τα απαιτούμενα έγγραφα κατά παράβαση του άρθρου 12, παράγραφοι 1 και 3, διαπράττει διοικητική παράβαση και τιμωρείται με πρόστιμο που επιβάλλεται από την περιφερειακή διοικητική αρχή και κυμαίνεται από 500 έως 5 000 ευρώ ή, σε περίπτωση υποτροπής, από 1 000 έως 10 000 ευρώ ανά εργαζόμενο […]».

5 BGBl. 52/1991.

6 BGBl. I, 33/2013.

7 BGBl. I, 44/2016.

10. Το άρθρο 28 του LSD-BG έχει ως εξής:

«Όποιος, ως

1. εργοδότης, δεν διαθέτει τα σχετικά με τους μισθούς έγγραφα κατά παράβαση του άρθρου 22, παράγραφοι 1 ή 1a, […]

διαπράττει διοικητική παράβαση και τιμωρείται με πρόστιμο που επιβάλλεται από την περιφερειακή διοικητική αρχή και κυμαίνεται από 1 000 έως 10 000 ευρώ ή, σε περίπτωση υποτροπής, από 2 000 έως 20 000 ευρώ ανά εργαζόμενο· αν αφορά περισσότερους από τρεις εργαζομένους, το πρόστιμο αυτό κυμαίνεται από 2 000 έως 20 000 ευρώ ή, σε περίπτωση υποτροπής, από 4 000 έως 50 000 ευρώ ανά εργαζόμενο».

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

11. Η CONVOI s.r.o. είναι εταιρία εγκατεστημένη στη Σλοβακία. Απέσπασε τους εργαζομένους της στην εταιρία Niedec Global Appliance Austria GmbH (στο εξής: Niedec), εταιρία εγκατεστημένη στο Fürstenfeld (Αυστρία). Στις 24 Ιανουαρίου 2018 η διοικητική αρχή της περιφέρειας Hartberg-Fürstenfeld (Αυστρία) διενήργησε έλεγχο στην εταιρία Niedec. Με απόφαση της 14ης Ιουνίου 2018, η εν λόγω διοικητική αρχή καταδίκασε την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, ως εκπρόσωπο της CONVOI, στην καταβολή προστίμου συνολικού ύψους 54 000 ευρώ λόγω μη τηρήσεως ορισμένων υποχρεώσεων προβλεπομένων από τον LSD-BG, οι οποίες αφορούσαν, μεταξύ άλλων, την τήρηση εγγράφων μισθοδοσίας και κοινωνικής ασφαλίσεως[8].

12. Με απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2018, το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με το συμβατό των κυρώσεων που προβλέπει ο επίμαχος εθνικός νόμος με το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, με την αρχή της αναλογικότητας.

13. Στο ερώτημα αυτό, το Δικαστήριο απάντησε με αιτιολογημένη διάταξη βάσει του άρθρου 99 του Κανονισμού Διαδικασίας Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (αριθ. I)[9]. Στο πλαίσιο της εν λόγω διατάξεως, το Δικαστήριο επικαλέστηκε την απόφαση που είχε εκδώσει λίγο νωρίτερα στην υπόθεση Maksimovic[10], στην οποία το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί παρεμφερών ζητημάτων βάσει του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

14. Με την προγενέστερη διάταξη που εξέδωσε επί της (ίδιας) υποθέσεως της κύριας δίκης, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει, σε περίπτωση μη τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο όσον αφορά τη δήλωση των εργαζομένων και την τήρηση των εγγράφων μισθοδοσίας, την επιβολή προστίμων τα οποία δεν μπορούν να είναι χαμηλότερα από ένα προκαθορισμένο ελάχιστο ποσό, τα οποία επιβάλλονται σωρευτικά ανά εργαζόμενο και χωρίς

8 Όπως διαλαμβάνεται στη διάταξη του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108, σκέψεις 10 και 11).

9 Διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108).

10 Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε διαφορετικές εθνικές διατάξεις [τον Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (νόμο για την προσαρμογή της νομοθεσίας περί συμβάσεων εργασίας, BGBl., 459/1993· στο εξής: AVRAG). Ωστόσο, ο εν λόγω νόμος προέβλεπε σύστημα επιβολής και ύψος κυρώσεων πολύ παρεμφερή με τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση.

ανώτατο όριο και στα οποία προστίθεται συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα ίση με το 20 % του ποσού των προστίμων σε περίπτωση απορρίψεως της προσφυγής κατά της αποφάσεως με την οποία τους επιβάλλονται τα εν λόγω πρόστιμα [11].

15. Το Δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα (επίσης βάσει του άρθρου 99 του Κανονισμού Διαδικασίας) στη διάταξη στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19 [12], οι οποίες προέρχονται από το ίδιο αιτούν δικαστήριο και έχουν μεν προκύψει στο πλαίσιο διαφορετικών υποθέσεων, αλλά όντως υπό παρεμφερείς πραγματικές περιστάσεις. Στις υποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο στηρίχθηκε επίσης σε όσα είχε ήδη διαπιστώσει στην απόφαση Maksimovic.

16. Στην υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη την προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (αριθ. I), επισημαίνει, εντούτοις, ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν έχει ακόμη τροποποιήσει τις επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνικές ρυθμίσεις. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον δύναται να εφαρμόσει τους εν λόγω κανόνες. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, ειδικότερα, αν οι επίμαχες ποινικές διατάξεις, οι οποίες εξακολουθούν να ισχύουν, μπορούν ακόμη να τύχουν εφαρμογής και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, σε ποιον βαθμό.

17. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι τα αυστριακά ανώτερα δικαστήρια έχουν εκδώσει αποκλίνουσα νομολογία επί του θέματος. Αφενός, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Αυστρία) έχει κρίνει ότι, για να υπάρξει συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης, είναι υποχρεωμένο να μη λάβει υπόψη τις λέξεις «ανά εργαζόμενο» [13]. Κατά τον τρόπο αυτόν, το εν λόγω δικαστήριο κατ' ουσίαν μείωσε και έθεσε ανώτατη τιμή όσον αφορά το συνολικό ποσό των κυρώσεων που μπορούν να επιβληθούν, εξακολουθώντας να επιτρέπει την επιβολή κυρώσεων [14].

18. Ωστόσο, το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο, Αυστρία) ακύρωσε (πλήρως και στο σύνολό τους) τις κυρώσεις που επιβλήθηκαν βάσει των επίμαχων εθνικών διατάξεων με περισσότερες δικαστικές αποφάσεις [15]. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι οι εν λόγω αποφάσεις του Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικού Δικαστηρίου) ερμηνεύθηκαν από ορισμένα εθνικά δικαστήρια υπό την έννοια ότι η εξακολούθηση της εφαρμογής των επίμαχων κυρώσεων απαγορεύεται πλήρως. Τούτο ωστόσο σημαίνει ότι δεν είναι δυνατό να επιβληθεί καμία κύρωση επί τη βάσει των διατάξεων που το Δικαστήριο έκρινε ότι αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας, μέχρις ότου θεσπιστεί νέα νομοθεσία.

19. Εντούτοις, προκύπτει ότι η πλειονότητα των διοικητικών δικαστηρίων ακολούθησαν τη θέση του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου). Ωστόσο, και πάλι φαίνεται να καταλήγουν σε διαφορετικά αποτελέσματα: κάποια δικαστήρια καθορίζουν το ποσό της κυρώσεως στο ελάχιστο ύψος. Στις λοιπές περιπτώσεις, το συνολικό ποσό της κυρώσεως καθορίζεται κατά τρόπο που αντιστοιχεί σχεδόν στο άθροισμα των επιμέρους κυρώσεων που θα

11 Διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα EU:C:2019:1108, σκέψη 43).

12 Διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2019, EX κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103).

13 Οι όροι αυτοί περιλαμβάνονταν στο άρθρο 7i, παράγραφος 4, του AVRAG, αλλά αντιστοιχούν κατ' ουσίαν σε εκείνους των άρθρων 26, παράγραφος 1, 27, παράγραφος 1, και 28, του LSD-BG.

14 Απόφαση Ra 2019/11/0033 της 15ης Οκτωβρίου 2019.

15 E 3530/2019 κ.λπ., E 2893/2019 κ.λπ., E 2047/2019 κ.λπ., E 3530/2019 κ.λπ., E 2893/2019 κ.λπ. της 27ης Νοεμβρίου 2019.

είχαν επιβληθεί για κάθε παράβαση. Επιπλέον, πολλοί διοικητικοί δικαστές προέβησαν σε δική τους ερμηνεία της αποφάσεως Maksimovic και εξακολουθούν να επιβάλλουν σωρευτικές κυρώσεις.

20. Στο πλαίσιο αυτό, το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αποτελεί διάταξη οδηγίας με άμεσο αποτέλεσμα η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων που προβλέπεται στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ και ερμηνεύθηκε με τις διατάξεις [της 19ης Δεκεμβρίου 2019,] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [μη δημοσιευθείσα,] EU:C:2019:1108) και [της 19ης Δεκεμβρίου 2019, ΕΧ κ.λπ.] (C-140/19, C-141/19 [και] C-492/19 [έως] C-494/19, [μη δημοσιευθείσα,] EU:[C:]2019:1103) του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Επιτρέπει και επιτάσσει η σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία του εθνικού δικαίου τη συμπλήρωση των εθνικών ποινικών διατάξεων που εφαρμόζονται από τα δικαστήρια και τις διοικητικές αρχές των κρατών μελών με τα κριτήρια της αναλογικότητας που προσδιορίστηκαν με τις διατάξεις [της 19ης Δεκεμβρίου 2019,] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [μη δημοσιευθείσα,] EU:C:2019:1108), και [της 19ης Δεκεμβρίου 2019, ΕΧ κ.λπ.] (C-140/19, C-141/19 [και] C-492/19 [έως] C-494/19, [μη δημοσιευθείσα,] EU:[C:]2019:1103) του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να έχει θεσπιστεί νέος εθνικός κανόνας δικαίου;»

21. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Τσεχική, η Αυστριακή και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

IV. Ανάλυση

22. Οι παρούσες προτάσεις διαρθρώνονται ως εξής. Θα ξεκινήσω με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα: αποτελεί το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67, ή πιο συγκεκριμένα η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων που προβλέπονται σε αυτό, διάταξη με άμεσο αποτέλεσμα (υπό Α); Εν συνεχεία θα εξετάσω τις συνέπειες που έχει το άμεσο αποτέλεσμα της εν λόγω απαιτήσεως (ή η έλλειψη αυτού) για την υπό κρίση υπόθεση (υπό Β). Κατά τη γνώμη μου, η απαίτηση περί αναλογικότητας που προβλέπεται στη διάταξη η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίζουν κανόνες σχετικά με «αποτελεσματικές, ανάλογες με την παράβαση και αποτρεπτικές» κυρώσεις έχει άμεσο αποτέλεσμα. Εντούτοις, στο μέτρο που υφίσταται, αν μη τι άλλο, διάσταση μεταξύ της ως άνω προβλέψεως και των διαπιστώσεων του Δικαστηρίου στην υπόθεση Link Logistik, θα καταλήξω διατυπώνοντας μία πρόταση σχετικά με το τι θα πρέπει να γίνει στη συνέχεια (υπό Γ).

A. Έχει η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων άμεσο αποτέλεσμα;

23. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 επιβάλλει στα κράτη μέλη να «θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης των εθνικών διατάξεων εφαρμογής της [εν λόγω] οδηγίας» και να «λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την εφαρμογή και την τήρησή τους». Απαιτεί δε οι κυρώσεις αυτές να είναι «αποτελεσματικές, ανάλογες με την παράβαση και αποτρεπτικές».

24. Με τη διάταξη Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (αριθ. I), το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης στην υπό κρίση υπόθεση [16], ότι οι επίμαχες αυστριακές διατάξεις παρέβησαν το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67, ιδίως όσον αφορά την απαίτηση περί αναλογικότητας [17].

25. Ήδη το αιτούν δικαστήριο ζητεί διευκρινίσεις όσον αφορά τις πρακτικές συνέπειες που έχει η εν λόγω πρώτη απόφαση. Διερωτάται, ειδικότερα, τι ακριβώς πρέπει να πράξει στην υπόθεση της κύριας δίκης, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν. Το εθνικό δικαστήριο έχει πλήρη επίγνωση της αποφάσεως Link Logistik του Δικαστηρίου, καθώς και του γεγονότος ότι το Δικαστήριο, επιληφθέν ερωτήματος σχετικού με το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62/ΕΚ [18], διάταξης σχεδόν πανομοιότυπης με εκείνη του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67, έδωσε αρνητική απάντηση. Εντούτοις, για να αποφανθεί επί της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί, το εθνικό δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το ίδιο συμπέρασμα επιβάλλεται και όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67.

26. Στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας, θα υπενθυμίσω τα βασικά σημεία της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Link Logistik (1). Εν συνεχεία, θα εξηγήσω γιατί (εξακολουθώ να) φρονώ ότι η διαλαμβανόμενη στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαίτηση περί αναλογικότητας έχει άμεσο αποτέλεσμα, επαναλαμβάνοντας τα επιχειρήματα που ήδη διατύπωσα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Link Logistik [19] (2), αλλά και προσθέτοντας ορισμένες επιπλέον εκτιμήσεις, ιδίως συστημικής φύσεως (3).

1. Η θέση του Δικαστηρίου στην απόφαση Link Logistik

27. Η απόφαση Link Logistik παρουσιάζει εξαιρετική ομοιότητα με την υπό κρίση υπόθεση. Κατ' αρχάς, στην απόφαση Euro-Team και Spirál-Gép, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η ουγγρική νομοθεσία που προέβλεπε την επιβολή κατ' αποκοπήν προστίμων για τη μη καταβολή διοδίων, ανεξαρτήτως της φύσεως και της σοβαρότητας της παραβάσεως, παραβίαζε την προβλεπόμενη στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 απαίτηση περί αναλογικότητας [20].

16 Διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108).

17 Το Δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα με τη διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2019, ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103), η οποία προέρχεται από το ίδιο αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο διαφορετικής υποθέσεως, αλλά σε παρεμφερές πραγματικό πλαίσιο.

18 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 1999, περί επιβολής τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούν ορισμένα έργα υποδομής (ΕΕ 1999, L 187, σ. 42), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2011/76/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 2011 (ΕΕ 2011, L 269, σ. 1).

19 Προτάσεις στην υπόθεση Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

20 Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229).

28. Στη συνέχεια, ενώπιον της εν λόγω κηρύξεως ασυμβατότητας, στην υπόθεση Link Logistik, άλλο ουγγρικό δικαστήριο υπέβαλε στο Δικαστήριο συγκεκριμένα ερωτήματα σχετικά με τις πρακτικές συνέπειες της αποφάσεως Euro-Team και Spirál-Gép. Πώς έπρεπε η εν λόγω κήρυξη ασυμβατότητας να ληφθεί υπόψη από εθνικό δικαστήριο και να εφαρμοσθεί σε επιμέρους περιπτώσεις; Ειδικότερα, το ερώτημα που ετέθη ήταν αν είχε άμεσο αποτέλεσμα το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 [21], διάταξη της οποίας το γράμμα προσεγγίζει πολύ το γράμμα του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67, και τι θα μπορούσαν ή θα έπρεπε να πράξουν οι δικαστικές και διοικητικές αρχές στην εν λόγω υπόθεση.

29. Με την απόφαση Link Logistik το Δικαστήριο έκρινε, πρώτον, ότι το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 *δεν* είχε άμεσο αποτέλεσμα. Κατ' αρχάς το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι «προκειμένου η αρχή της αναλογικότητας να εφαρμοστεί στο πλαίσιο της οδηγίας 1999/62, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν τις αναγκαίες βάσει του εσωτερικού τους δικαίου νομικές πράξεις, δεδομένου ότι το άρθρο 9α της ως άνω οδηγίας θεσπίζει υποχρέωση που εκ φύσεως απαιτεί την έκδοση πράξεως των ως άνω κρατών μελών, τα οποία διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά την υλοποίηση της υποχρεώσεως αυτής στο πλαίσιο του εσωτερικού δικαίου» [22]. Εν συνεχεία, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η οδηγία αυτή δεν περιλαμβάνει λεπτομερέστερες διατάξεις σχετικά με τη θέσπιση των εν λόγω εθνικών κυρώσεων και, ειδικότερα, δεν προβλέπει ρητά κριτήρια για την εκτίμηση του αναλογικού χαρακτήρα των κυρώσεων αυτών» [23]. Συνεπώς, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, εφόσον χρήζει παρεμβάσεως εκ μέρους των κρατών μελών και απονέμει στα κράτη μέλη σημαντικό περιθώριο εκτιμήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί, από απόψεως περιεχομένου, ως ανεπιφύλακτο και αρκούντως ακριβές, γεγονός που αποκλείει τυχόν άμεσο αποτέλεσμά του» [24].

30. Το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι «[η] αντίθετη ερμηνεία θα οδηγούσε, στην πράξη, σε εξάλειψη της εξουσίας εκτιμήσεως που παρέχεται αποκλειστικώς στους εθνικούς νομοθέτες, έργο των οποίων είναι η διαμόρφωση ενός κατάλληλου συστήματος κυρώσεων, εντός του πλαισίου που ορίζει το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62» [25]. Κατόπιν, όσον αφορά το ζήτημα του άμεσου αποτελέσματος, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, η προβλεπόμενη στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 απαίτηση αναλογικότητας των κυρώσεων δεν μπορεί να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι υποχρεώνει το εθνικό δικαστήριο να υποκαταστήσει τον εθνικό νομοθέτη» [26].

2. Γιατί η απαίτηση περί αναλογικότητας έχει άμεση εφαρμογή

31. Όσον αφορά το κριτήριο του άμεσου αποτελέσματος, και σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που πρέπει να εφαρμόζεται σε τέτοιες περιπτώσεις, δεν μπορώ παρά να συνοψίσω τα επιχειρήματα που έχω ήδη εκθέσει στις προτάσεις μου στην υπόθεση Link

21 Η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «Τα κράτη μέλη καθιερώνουν κατάλληλους ελέγχους και προσδιορίζουν το σύστημα κυρώσεων το οποίο ισχύει για τις παραβάσεις των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν την εφαρμογή τους. *Οι καθοριζόμενες κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές*.» Η υπογράμμιση δική μου.

22 Απόφαση Link Logistik, σκέψη 51.

23 Όπ.π., σκέψη 52, με παραπομπή στην απόφαση της 22ας Μαρτίου 2017, Euro-Team και Spirál-Gép (C-497/15 και C-498/15, EU:C:2017:229, σκέψη 38).

24 Όπ.π. (σκέψη 53).

25 Όπ.π. (σκέψη 54).

26 Όπ.π. (σκέψη 55).

Logistik[27]. Δράττομαι επίσης της ευκαιρίας αυτής για να διευκρινίσω ορισμένα από τα εν λόγω επιχειρήματα και να προσθέσω ορισμένα στοιχεία με περισσότερο συστημικό χαρακτήρα στην επόμενη ενότητα των παρουσών προτάσεων.

32. Το άμεσο αποτέλεσμα είναι η δυνατότητα ενός κανόνα του δικαίου της Ένωσης να τύχει επικλήσεως σε εθνικό επίπεδο, απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη άλλων «ενδιάμεσων» κανόνων του εθνικού δικαίου. Συνιστά πραγματική συγχώνευση δύο συστημάτων κανόνων που έχουν εφαρμογή εν προκειμένω: του εθνικού και εκείνου της Ένωσης. Εκτιμάται με γνώμονα επιμέρους νομική διάταξη ή μέρος αυτής που πρέπει να τύχει εφαρμογής ενώπιον της εθνικής αρχής. Εξετάζεται λαμβανομένων υπόψη της φύσεως, της οικονομίας και του γράμματος της επίμαχης διατάξεως. Είναι η επίμαχη διάταξη αρκούντως σαφής, ακριβής και ανεπιφύλακτη ώστε να μπορεί να τύχει επικλήσεως ενώπιον δικαστηρίου[28];

33. Κατά την Επιτροπή, η προβλεπόμενη στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαίτηση περί αναλογικότητας έχει άμεσο αποτέλεσμα. Είναι αρκούντως σαφής, ακριβής και ανεπιφύλακτη. Αντιθέτως, επικαλούμενες τη θέση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στην απόφαση Link Logistik, η Αυστριακή και η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 δεν πληροί τις προϋποθέσεις της επαρκούς σαφήνειας και της ακρίβειας, καθόσον απαιτεί την παρέμβαση των κρατών μελών και τους απονέμει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Η Τσεχική Κυβέρνηση εκτιμά ότι δεν είναι αναγκαίο να εκτιμηθεί ο ανεπιφύλακτος και αρκούντως ακριβής χαρακτήρας του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67, καθόσον, εν πάση περιπτώσει, το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται απολύτως στην εφαρμογή έναντι ιδιωτών διατάξεων οδηγίας, οι οποίες έχουν μεταφερθεί εσφαλμένως στο εσωτερικό δίκαιο. Τούτο φαίνεται να συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεδομένου ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες διατάξεις του αυστριακού δικαίου δεν συνάδουν με το δίκαιο της Ένωσης.

34. Συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής. Κατά τη γνώμη μου, η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων που προβλέπεται στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 είναι αρκούντως σαφής, ακριβής και ανεπιφύλακτη. Όσον αφορά την εν λόγω συγκεκριμένη απαίτηση, οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη άμεσου αποτελέσματος πληρούνται.

35. Πρώτον, πληρούνται τα κριτήρια της *σαφήνειας και της ακρίβειας*.

36. Βεβαίως, η απαίτηση περί αναλογικότητας μπορεί εκ πρώτης όψεως να φαίνεται ασαφής. Εντούτοις, η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει ότι ο «σαφής και ακριβής» χαρακτήρας διατάξεως είναι αρκετά ελαστική έννοια: μια διάταξη μπορεί να πληροί αμφότερες τις εν λόγω προϋποθέσεις μολονότι περιέχει όρους που δεν έχουν οριστεί, ή ακόμη ασαφείς ή απροσδιόριστες νομικές έννοιες[29].

[27] Προτάσεις στην υπόθεση Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, σημεία 63 έως 69), καθώς και προτάσεις μου στην υπόθεση Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, σημεία 38 έως 46).

[28] Κατά τη διατύπωση του γενικού εισαγγελέα W. Van Gerven, όσον αφορά τον ιδιαιτέρως πρακτικό χαρακτήρα του κριτηρίου του αμέσου αποτελέσματος: «[…] επομένως, και εφόσον μια διάταξη του [δικαίου της Ένωσης] αναπτύσσει, αφ' εαυτής, σε ικανοποιητικό βαθμό αποτελέσματα για να εφαρμοστεί από τον δικαστή, υπάρχει άμεσο αποτέλεσμα. Η σαφήνεια, η ακρίβεια, ο άνευ αιρέσεων, πλήρης ή εξαίρετος χαρακτήρας του κανόνα και το γεγονός ότι αυτός δεν προορίζεται να τεθεί σε εφαρμογή με εκτελεστικές διατάξεις που έχουν χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας συνιστούν, από την άποψη αυτή, τις όψεις ενός και μόνου χαρακτηριστικού που πρέπει να έχει ο εν λόγω κανόνας, δηλαδή τη δυνατότητα εφαρμογής από τον δικαστή στα στοιχεία του προβλήματος που πρέπει να επιλύσει». Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα W. Van Gerven στην υπόθεση Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, σημείο 27).

[29] Για να αναφέρω ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, με τις αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), και της 19ης Δεκεμβρίου 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54), το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή δασμών και ποσοτικών περιορισμών καθώς και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος ήταν αρκούντως σαφής και συγκεκριμένη ώστε να παράγει άμεσο αποτέλεσμα, και όμως το Δικαστήριο έχει δαπανήσει τον τελευταίο μισό αιώνα στην ερμηνεία του όρου «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος».

37. Στην υπό κρίση υπόθεση, η έννοια και οι ακριβείς συνέπειες της απαιτήσεως περί αναλογικότητας στο πλαίσιο των κυρώσεων είναι ευχερώς κατανοητές: οι επιβαλλόμενες κυρώσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν το αυστηρώς αναγκαίο όριο για την επίτευξη του θεμιτώς επιδιωκόμενου σκοπού. Είναι επίσης αρκετά σαφείς όσον αφορά αυτό προς το οποίο πρέπει οι κυρώσεις να παρουσιάζουν αναλογία: πρέπει να είναι ανάλογες προς τη σοβαρότητα της διαπραχθείσας παραβάσεως [30]. Εν ολίγοις, στον τομέα των κυρώσεων, η αρχή της αναλογικότητας «επιτάσσει, αφενός, η επιβαλλόμενη κύρωση να τελεί σε αντιστοιχία με τη σοβαρότητα της παραβάσεως και, αφετέρου, να λαμβάνονται υπόψη, κατά τον καθορισμό της κυρώσεως και κατά την επιμέτρηση του προστίμου, οι επιμέρους περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως» [31]. Ειδικότερα, εν προκειμένω, τούτο σημαίνει ότι η εκτίμηση πρέπει να πραγματοποιηθεί στο ειδικό πλαίσιο της οδηγίας 2014/67, η οποία καθορίζει τους σκοπούς και το πλαίσιο εφαρμογής της επιταγής περί αναλογικότητας των κυρώσεων.

38. Η νομολογία του Δικαστηρίου παρέχει άφθονες ενδείξεις όσον αφορά το περιεχόμενο του ελέγχου της αναλογικότητας. Πράγματι, η εφαρμογή του εν λόγω ελέγχου προϋποθέτει ορισμένον βαθμό δικαστικής/διοικητικής αξιολογήσεως και, επομένως, ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως. Ωστόσο, στο πλαίσιο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η *σαφήνεια ενός κανόνα* δεν πρέπει να συγχέεται με τη *σαφήνεια του αποτελέσματος* της εφαρμογής του σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση [32]. Η αναλογικότητα των κυρώσεων αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα από την άποψη αυτή. Ανεξάρτητα από την πληθώρα των κατευθύνσεων και των αποφάσεων που ενδεχομένως υφίστανται σχετικά με την ερμηνεία της εν λόγω έννοιας, όσον αφορά την εφαρμογή της θα εξακολουθεί να υπάρχει κάποιος βαθμός αοριστίας, η οποία θα οφείλεται στις ειδικές περιστάσεις της εκάστοτε επιμέρους περιπτώσεως [33]. Υπάρχει πάντοτε ορισμένος βαθμός αβεβαιότητας ως προς το αποτέλεσμα, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι υπάρχει γενικότερη αβεβαιότητα ως προς αυτό το οποίο απαιτεί ο κανόνας [34].

39. Εξάλλου, η απαίτηση περί αναλογικότητας φαίνεται επίσης σαφής και ακριβής από την άποψη των αρχών οι οποίες καλούνται να την εφαρμόζουν επί τακτικής βάσεως –ήτοι των εθνικών δικαστηρίων και διοικητικών οργάνων–, οι οποίες είναι πράγματι (ή οφείλουν) να είναι εξοικειωμένες και επαρκώς εξοπλισμένες για την πραγματοποίηση του ελέγχου της αναλογικότητας, στο συγκεκριμένο πλαίσιο κυρώσεων. Ανεξαρτήτως της εξουσίας τους να διενεργούν την εν λόγω εκτίμηση κατά το εθνικό δίκαιο, δεν αμφισβητείται επίσης ότι το Δικαστήριο αναθέτει στα εθνικά δικαστήρια το καθήκον να προβαίνουν στην εκτίμηση της αναλογικότητας των εθνικών μέτρων, συμπεριλαμβανομένης της αναλογικότητας των κυρώσεων [35].

30 Απόφαση Maksimovic κ.λπ. (σκέψη 39). Πρβλ. επίσης αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2018, Van Gennip κ.λπ. (C-137/17, EU:C:2018:771, σκέψη 99), και της 9ης Φεβρουαρίου 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, σκέψεις 41 και 44).

31 Απόφαση Link Logistik N&N (σκέψη 45).

32 Βλ., για ένα πρακτικό παράδειγμα της καταστάσεως αυτής, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, Specht κ.λπ. (C-501/12 έως C-506/12, C-540/12 και C-541/12, EU:C:2014:2005, σκέψεις 88 έως 97), όπου αποδείχθηκε ότι η επιβληθείσα απαγόρευση των διακρίσεων ήταν αρκούντως ακριβής και ανεπιφύλακτη ακόμη και αν η δυνατότητα εφαρμογής της ενώπιον του εθνικού δικαστή δεν μπορούσε να καταλήξει σε συγκεκριμένο αποτέλεσμα.

33 Επί παραδείγματι, θα μπορούσε να είναι αρκετά σαφές ότι, για ένα συγκεκριμένο είδος παραβάσεων, είναι εντελώς δυσανάλογο να επιβάλλονται κυρώσεις της τάξεως των δεκάδων χιλιάδων ή των εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ. Επομένως, σε αυτό το πλαίσιο και σε αυτό το μέτρο, δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς την ακρίβεια και τη σαφήνεια της έννοιας του όρου «αναλογικότητα των κυρώσεων». Τούτο, ωστόσο, δεν αποκλείει τη φυσική αδυναμία να προσδιοριστεί εκ των προτέρων το πλαίσιο στο οποίο θα κινείται, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας και λ*αμβανομένων υπόψη των περιστάσεων* της συγκεκριμένης υποθέσεως, η συγκεκριμένη κύρωση που θα επιβληθεί τελικώς (θα είναι, στη συγκεκριμένη υπόθεση, 1 000 ή 5 000 ευρώ;).

34 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, σημείο 49), σχετικά με την κατ' ουσίαν ενσωμάτωση του κανόνα της αναλογικότητας ο οποίος επιβάλλει να μην είναι απαγορευτικά δαπανηρές οι ένδικες διαδικασίες σε θέματα περιβάλλοντος.

35 Για πρόσφατο παράδειγμα, απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, σκέψεις 71 και 72).

40. Δεύτερον, η προβλεπόμενη στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαίτηση περί αναλογικότητας πληροί επίσης την προϋπόθεση του *ανεπιφύλακτου χαρακτήρα*.

41. Το κριτήριο αυτό σημαίνει ότι για την εφαρμογή της διατάξεως του δικαίου της Ένωσης δεν απαιτείται η θέσπιση κανενός επιπλέον μέτρου. Τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να διαθέτουν καμία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Εντούτοις, από τη νομολογία προκύπτει ότι, καίτοι τα κράτη μέλη διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως, οι προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος μπορούν να συντρέχουν και όταν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο το ζήτημα κατά πόσον οι εθνικές αρχές *υπερέβησαν τα περιθώρια της διακριτικής τους ευχέρειας*[36]. Τούτο συμβαίνει όταν μπορεί να διαπιστωθεί ότι προβλέπεται ελάχιστος βαθμός εγγυήσεως ή προστασίας[37] και να εξακριβωθεί μέσω δικαστικού ελέγχου αν αυτό το ελάχιστο όριο έχει τηρηθεί[38].

42. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, επισημαίνεται, όσον αφορά τον *ανεπιφύλακτο* χαρακτήρα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων, ότι η δυνατότητα εφαρμογής της εν λόγω απαιτήσεως δεν εξαρτάται από καμία προϋπόθεση. Ο ρόλος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας στον τομέα των κυρώσεων, ως ειδικής έκφανσης της αρχής της αναλογικότητας η οποία περιορίζει τη δράση των διοικητικών αρχών, υποδηλώνει σαφώς ένα «ελάχιστο» περιεχόμενο ή προστασία. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, καίτοι η απαίτηση περί αναλογικότητας του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67 απονέμει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως, τους επιβάλλει, ωστόσο, ένα αρκούντως σαφές όριο: οι κυρώσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο.

43. Η απόφαση Link Logistik απέκλεισε το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62, ερμηνεύοντας πολύ αυστηρά την έννοια της σαφήνειας, της ακρίβειας και του ανεπιφύλακτου χαρακτήρα. Το γεγονός, το οποίο διαπιστώνεται στη σκέψη 51 της αποφάσεως Link Logistik, ότι μια διάταξη οδηγίας χρήζει μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο με τη θέσπιση εθνικών κανόνων[39] δεν μπορεί καθεαυτό να αποκλείσει το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεως που περιλαμβάνεται στην εν λόγω οδηγία. Αν ίσχυε κάτι τέτοιο, τότε οι οδηγίες δεν θα είχαν ποτέ άμεσο αποτέλεσμα σε περιπτώσεις εκπρόθεσμης, ανύπαρκτης ή ακόμη και εσφαλμένης μεταφοράς από τον εθνικό νομοθέτη.

[36] Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, σκέψεις 7 και 13). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 59)· της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψη 64), και της 21ης Μαρτίου 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, σκέψεις 29 και 31). Βλ., για πιο πρόσφατη εφαρμογή, απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι ακόμη και όταν οι όροι που χρησιμοποιούνται σε διάταξη του δικαίου της Ένωσης «δεν είναι αρκούντως ακριβείς ώστε να παρέχουν στον αιτούντα […] τη δυνατότητα να στηριχθεί απευθείας στη διάταξη αυτή προκειμένου να προσδιορίσει ποια κριτήρια εκτιμήσεως θα έπρεπε κατά τη γνώμη του να εφαρμοστούν για την εξέταση του αιτήματός του, γεγονός πάντως είναι ότι ο αιτών έχει το δικαίωμα να ζητήσει από δικαιοδοτικό όργανο να ελέγξει εάν η εθνική νομοθεσία και η εφαρμογή της κείνται εντός των ορίων της προβλεπόμενης από την οδηγία διακριτικής ευχέρειας».

[37] Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 19), της 14ης Ιουλίου 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, σκέψη 17), και της 24ης Ιανουαρίου 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, σκέψη 35).

[38] Βλ., συναφώς, απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, σκέψη 37): «αυτό το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει το κράτος μέλος κατά τη μεταφορά της εν λόγω διατάξεως στην εθνική έννομη τάξη του *δεν αποκλείει τον δικαστικό έλεγχο* προκειμένου να εξεταστεί αν οι εθνικές αρχές υπερέβησαν το εν λόγω περιθώριο» (η υπογράμμιση δική μου).

[39] Προστίθεται, παρεμπιπτόντως, ότι η εν λόγω διαπίστωση δεν φαίνεται να είναι απολύτως ακριβής στο πλαίσιο υποθέσεως όπως η Link Logistik ή της υπό κρίση υποθέσεως. Στις περιπτώσεις αυτές, ο εθνικός νομοθέτης έχει ήδη κάνει χρήση της επιλογής του όσον αφορά τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη. Ωστόσο, το έπραξε κατά τρόπο προδήλως υπερβολικό και, ως εκ τούτου, εσφαλμένο, με αποτέλεσμα να έχει σημειωθεί εσφαλμένη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στο εθνικό επίπεδο. Είναι απορίας άξιον το πώς οι επιταγές της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων ήταν αρκούντως σαφείς και ανεπιφύλακτες ώστε το Δικαστήριο να κρίνει, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ότι η εθνική ρύθμιση είναι ασυμβίβαστη με τον επίμαχο κανόνα, αλλά στη συνέχεια δεν είναι αρκούντως σαφείς και ανεπιφύλακτες ώστε να μπορούν να τύχουν απευθείας εφαρμογής από το εθνικό δικαστήριο στην ίδια συγκεκριμένη περίπτωση.

44. Βεβαίως, οι επίμαχες εν προκειμένω διατάξεις περί κυρώσεων, οι οποίες περιλαμβάνονται τόσο στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 όσο και στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67, δεν περιέχουν ακριβείς κανόνες σχετικά με τη θέσπιση των κυρώσεων, όπως επισημαίνεται στη σκέψη 52 της αποφάσεως Link Logistik. Εντούτοις, τούτο δεν αναιρεί τη σαφήνεια, την ακρίβεια και τον ανεπιφύλακτο χαρακτήρα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας, ούτε τη συνακόλουθη απαγόρευση θεσπίσεως δυσανάλογων με την παράβαση κυρώσεων. Με άλλα λόγια, η ανάγκη παρεμβάσεως των κρατών μελών και το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν επηρεάζουν γενικώς τη θέσπιση ενός πλήρους συστήματος κυρώσεων[40], αλλά όχι το ουσιαστικό περιεχόμενο της απαιτήσεως περί αναλογικότητας και τις υποχρεώσεις που περιλαμβάνει.

45. Συνοψίζοντας, συντάσσομαι φυσικά με την άποψη του Δικαστηρίου ότι η πραγματοποίηση της αρχικής επιλογής όσον αφορά τη φύση, το είδος και το εύρος των κυρώσεων εναπόκειται και πρέπει να εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη κατά την ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του επίμαχου δικαίου της Ένωσης, όπως του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62 ή του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67. Παρά ταύτα, για όλους τους λόγους που εκτίθενται στην παρούσα ενότητα, ορισμένες από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης τις οποίες ο εθνικός νομοθέτης οφείλει να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο, όπως οι σχετικές με την απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων, έχουν ήδη καθεαυτές άμεσο αποτέλεσμα και, επομένως, αν παραστεί ανάγκη, μπορούν να προβληθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

3. Περαιτέρω στοιχεία που δικαιολογούν το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας

46. Κατά τη διατύπωση απόψεως επί της προβλεπόμενης στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαιτήσεως περί αναλογικότητας θα πρέπει να ληφθούν υπόψη αρκετά επιπλέον στοιχεία. Πράγματι, από ευρύτερης και συστημικής απόψεως, είναι αυτονόητο ότι η ένταξη της απαιτήσεως περί αναλογικότητας στην εν λόγω ειδική διάταξη σημαίνει ότι η εν λόγω διάταξη κάθε άλλο παρά μοναδική και μεμονωμένη είναι, τόσο στην κάθετη διάστασή της [τη σχέση της με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), τις Συνθήκες και τις γενικές αρχές του δικαίου], όσο και στην οριζόντια διάσταση (καθώς υφίστανται αμέτρητες διατάξεις με πανομοιότυπη σχεδόν διατύπωση οι οποίες απαντούν σε πολλές άλλες πράξεις του παράγωγου δικαίου). Όπως καταδεικνύεται από την υπό κρίση υπόθεση και από τα ζητήματα που εγείρονται στο πλαίσιο αυτής, η επιλογή που πραγματοποιήθηκε με την απόφαση Link Logistik έχει αντίκτυπο και προκαλεί αλυσιδωτές αντιδράσεις σε ολόκληρο το δίκαιο της Ένωσης.

47. Πρώτον, η μη αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος της επίμαχης στην εν λόγω υπόθεση διατάξεως, η οποία περιέχει την απαίτηση περί αναλογικότητας σε σχέση με κυρώσεις σε έναν συγκεκριμένο τομέα, μπορεί επίσης να έχει ως συνέπεια την απόρριψη του χαρακτήρα άμεσης εφαρμογής του άρθρου 49, παράγραφος 3, του Χάρτη και της απαγορεύσεως των δυσανάλογων με την παράβαση κυρώσεων.

48. Βεβαίως, το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη τοποθετηθεί ρητώς επί του συγκεκριμένου αυτού δικαιώματος του Χάρτη. Ωστόσο, λαμβανομένης υπόψη της γενικότερης προσεγγίσεως της πλέον πρόσφατης νομολογίας όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του Χάρτη, θα ήταν μάλλον οξύμωρο να μην αναγνωριστεί το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 49, παράγραφος 3, του Χάρτη. Πράγματι, προσφάτως έχει αναγνωρισθεί ότι διατάξεις ή αρχές που

[40] Βλ. σκέψη 54 της αποφάσεως Link Logistik, η οποία υπογραμμίζει ότι εναπόκειται αποκλειστικώς στον εθνικό νομοθέτη να διαμορφώσει κατάλληλο σύστημα κυρώσεων.

εμφανίζουν τον ίδιο (ή ακόμη και μεγαλύτερο) βαθμό ασάφειας, όπως το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας[41], η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων[42], η αρχή ne bis in idem[43], ή το δικαίωμα αμειβόμενων διακοπών[44], έχουν άμεσο αποτέλεσμα[45]. Λαμβανομένων υπόψη της ακρίβειας, της σαφήνειας και του ανεπιφύλακτου χαρακτήρα της επίμαχης ρυθμίσεως, η απαγόρευση της επιβολής δυσανάλογων με την παράβαση κυρώσεων, κατά τη γνώμη μου, φαίνεται να συγκεντρώνει ακόμη περισσότερα στοιχεία τα οποία συνηγορούν υπέρ της διαπιστώσεως ότι έχει άμεσο αποτέλεσμα.

49. Δεύτερον, στοιχείο αναλογικότητας ενυπάρχει στο περιεχόμενο όλων των θεμελιωδών ελευθεριών. Ακόμη και αν τούτο δεν μνημονεύεται ίσως πάντοτε ρητώς σε διάταξη της Συνθήκης που αφορά θεμελιώδη ελευθερία καθεαυτήν, εντούτοις τείνει να γίνεται δεκτό νομολογιακώς και να συνεκτιμάται στο πλαίσιο της εξετάσεως των λόγων οι οποίοι δικαιολογούν τους περιορισμούς των κανόνων ή των πρακτικών που εισάγουν εμμέσως δυσμενείς διακρίσεις[46].

50. Τούτο είναι, ιδίως, εμφανές σε σχέση με το εφαρμοστέο στην υπό κρίση υπόθεση νομικό πλαίσιο. Στην απόφαση Maksimovic, το Δικαστήριο εξέτασε εθνικές διατάξεις σχεδόν πανομοιότυπου περιεχομένου υπό το φως των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις αντέβαιναν στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ επειδή ήταν αντίθετες προς την αρχή της αναλογικότητας[47]. Εντούτοις, ουδεμία αμφιβολία υφίσταται ότι το άρθρο 56 ΣΛΕΕ έχει άμεσο αποτέλεσμα[48].

51. Υπό τις συνθήκες αυτές, θα ήταν τουλάχιστον οξύμωρο να κριθεί ότι οι εθνικές διατάξεις περί κυρώσεων πρέπει μείνουν ανεφάρμοστες, διότι αντιβαίνουν στη *γενική* απαγόρευση της εισαγωγής δυσανάλογων εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία δυνάμει του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, το οποίο έχει άμεσο αποτέλεσμα, αλλά να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η *ειδικότερη* διάταξη σχετικά με την αναλογικότητα των κυρώσεων στο πλαίσιο της ειδικότερης οδηγίας επί του ζητήματος της αποσπάσεως εργαζομένων δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα.

52. Επιπλέον, το περιεχόμενο της απαιτήσεως περί αναλογικότητας παραμένει προφανώς το ίδιο, ανεξαρτήτως του αν εξετάζεται στο πλαίσιο του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67 ή στο πλαίσιο της γενικότερης διατάξεως του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Οι δύο μεταγενέστερες διατάξεις σχετικά με την

41 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 17ης Απριλίου 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, σκέψη 78)· της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 56)· της 19ης Νοεμβρίου 2019, A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 162)· της 2ας Μαρτίου 2021, A. B. κ.λπ. (Διορισμός δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο – Προσφυγές) (C-824/18, EU:C:2021:153,σκέψη 145)· ή της 15ης Απριλίου 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, σκέψη 57).

42 Βλ. αποφάσεις της 17ης Απριλίου 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, σκέψη 76)· της 11ης Σεπτεμβρίου 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, σκέψη 69)· και της 22ας Ιανουαρίου 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, σκέψη 76).

43 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Garlsson Real Estate κ.λπ. (C-537/16, EU:C:2018:193, σκέψη 66).

44 Αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2018, Bauer και Willmeroth (C-569/16 και C-570/16, EU:C:2018:871, σκέψη 85), και Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, σκέψη 74).

45 Όπως επίσης και το άρθρο 19 ΣΕΕ – βλ. απόφαση της 18ης Μαΐου 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» κ.λπ. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 και C-397/19, EU:C:2021:393, σκέψεις 250 έως 252).

46 Επί παραδείγματι, αποφάσεις της 19ης Απριλίου 2007, Σταματελάκη (C-444/05, EU:C:2007:231)· της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, σκέψεις 46 έως 50), ή της 3ης Μαρτίου 2020, Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, σκέψεις 44 έως 54).

47 Απόφαση Maksimovi (σκέψεις 46 έως 50). Η υπόθεση αυτή κρίθηκε αποκλειστικά βάσει του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Η οδηγία 2014/67 δεν είχε εφαρμογή ratione temporis στα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης.

48 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, σκέψη 26)· της 17ης Δεκεμβρίου 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, σκέψεις 13 και 14)· της 29ης Απριλίου 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, σκέψη 27)· της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, σκέψη 97)· ή της 13ης Απριλίου 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, σκέψη 68).

ερμηνεία της οδηγίας 2014/67 [49] επαναλαμβάνουν σχεδόν κατά λέξη, στο πλαίσιο της ερμηνείας της απαιτήσεως περί αναλογικότητας του άρθρου 20 της προαναφερθείσας οδηγίας, την αιτιολογία που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Maksimovic σχετικά με την προβλεπόμενη στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ απαίτηση περί αναλογικότητας. Η ομοιότητα με την απόφαση Maksimovic συνέβαλε στην έκδοση αιτιολογημένων διατάξεων βάσει του άρθρου 99 του Κανονισμού Διαδικασίας.

53. Τρίτον, το Δικαστήριο έχει εμμέσως δεχθεί ότι η διάταξη της ΣΛΕΕ κατά την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν αποτελεσματικές κυρώσεις για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ήτοι το άρθρο 325 ΣΛΕΕ, έχει άμεσο αποτέλεσμα. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει ρητώς αναγνωρίσει την υποχρέωση των κρατών μελών να καθιστούν ανεφάρμοστες τις αντίθετες προς την απαίτηση αυτή διατάξεις του εθνικού δικαίου [50]. Ωστόσο, η νομολογία που διαμορφώθηκε βάσει της εν λόγω διατάξεως, δεν επικεντρώνεται στην απαίτηση περί αναλογικότητας, αλλά στην απαίτηση περί *αποτελεσματικότητας*.

54. Παρά ταύτα, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι η περιεχόμενη στην εν λόγω διάταξη απαίτηση περί αποτελεσματικότητας είναι πράγματι αρκούντως σαφής, ακριβής και ανεπιφύλακτη, αλλά η απαίτηση περί αναλογικότητας δεν είναι. Πέραν της αδικαιολόγητης ανακολουθίας που εμφανίζει η εν λόγω θέση, η ως άνω διάκριση οδηγεί και σε ένα αρκετά αμφισβητήσιμο από ηθικής απόψεως αποτέλεσμα. Μόνον η απαίτηση περί αναλογικότητας, η οποία οδηγεί στη μη εφαρμογή των εθνικών κανόνων που καθιστούν τις κυρώσεις λιγότερο αποτελεσματικές και, επομένως, σε μια κατάσταση η οποία τελικώς είναι επαχθέστερη για τους ιδιώτες, μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα. Η μη εφαρμογή των εθνικών κανόνων που παραβιάζουν την απαίτηση περί αναλογικότητας, η οποία θα λειτουργούσε υπέρ των συμφερόντων των πολιτών στους οποίους επιβάλλονται κυρώσεις, δεν μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα.

55. Τέλος, τέταρτον, όπως καταδεικνύει η υπό κρίση υπόθεση, μια απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με το επί άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων μπορεί να έχει οριζόντιο αντίκτυπο και σε πολλά άλλα συστήματα παράγωγου δικαίου πέραν της οδηγίας 2014/67 ή της οδηγίας 1999/62. Υπάρχει πληθώρα οδηγιών σε διάφορους τομείς του δικαίου της Ένωσης που περιέχουν σχεδόν πανομοιότυπη και τυποποιημένη διάταξη για τις κυρώσεις, στην οποία ορίζεται ότι οι κυρώσεις ή οι ποινές που πρέπει να προβλέψει το κράτος μέλος πρέπει να είναι «αποτελεσματικές, ανάλογες με την παράβαση και αποτρεπτικές».

56. Βεβαίως, κάθε επιμέρους οδηγία ρυθμίζει διαφορετικά στοιχεία, ζητήματα ή τομείς δικαίου. Εντούτοις, δεν αντιλαμβάνομαι για ποιον λόγο το γεγονός αυτό θα μπορούσε να οδηγεί στη διαφοροποίηση της ακρίβειας, της σαφήνειας ή του ανεπιφύλακτου χαρακτήρα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων, η διατύπωση της οποίας εξακολουθεί να είναι σχεδόν πανομοιότυπη σε όλες τις εν λόγω πράξεις. Βεβαίως, λαμβανομένου υπόψη του ρυθμιστικού αντικειμένου και του είδους των παραβάσεων για τις οποίες πρέπει να επιβληθούν κυρώσεις, το συγκεκριμένο πλαίσιο των ανάλογων προς την παράβαση κυρώσεων ενδέχεται να ποικίλλει. Λογικά, η μη πληρωμή διοδίων είναι, ως εκ της φύσεώς της, ήσσονος βαρύτητας, και κατά συνέπεια οι κυρώσεις που θα μπορούσαν ευλόγως να επιβληθούν ενδέχεται να είναι

[49] Βλ. διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108, σκέψεις 32 έως 41), και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103, σκέψεις 34 έως 43).

[50] Απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2015, Taricco κ.λπ. (C-105/14, EU:C:2015:555, σκέψη 52), επισημαίνοντας ότι «[δ]υνάμει της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, οι διατάξεις του άρθρου 325, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ έχουν ως αποτέλεσμα […] να καθιστούν αυτοδικαίως ανεφάρμοστη, απλώς και μόνο με τη θέση τους σε ισχύ, κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας». Βλ. επίσης απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, M.A.S. και M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, σκέψη 39).

διαφορετικές, επί παραδείγματι, από ό,τι σε περίπτωση μη εκπληρώσεως της υποχρεώσεως υποβολής υποχρεωτικής δημόσιας προσφοράς εξαγοράς μετά την απόκτηση πλειοψηφικής συμμετοχής σε εταιρία, αφενός, ή απορρίψεως τόνων τοξικών αποβλήτων σε ποταμό, αφετέρου.

57. Εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η φύση και το περιεχόμενο της (έχουσας άμεσο αποτέλεσμα) απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων είναι οι ίδιες ανεξαρτήτως του ρυθμιστικού πεδίου. Ο τομέας του δικαίου και το είδος των παραβάσεων ως προς τις οποίες πρέπει να επιβληθούν κυρώσεις συνιστούν απλώς πραγματικό στοιχείο που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και να συνυπολογίζεται στην κατά τα λοιπά πανομοιότυπη εξίσωση της αναλογικότητας μεταξύ των σκοπών και των μέσων [51].

58. Από το σύνολο των προεκτεθέντων συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι, σε αντίθεση προς τα κριθέντα στην απόφαση Link Logistik, η προβλεπόμενη στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων έχει άμεσο αποτέλεσμα.

Β. Οι συγκεκριμένες συνέπειες του αμέσου αποτελέσματος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας

59. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν, ελλείψει σχετικών ενεργειών από την πλευρά του νομοθέτη, η αρχή της ερμηνείας κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης επιτρέπει (ή ακόμη και επιτάσσει) *τη συμπλήρωση* της αυστριακής νομοθεσίας από τα εθνικά δικαστήρια, προτού αυτή τροποποιηθεί από τον νομοθέτη, προκειμένου να τηρείται η προβλεπόμενη στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαίτηση περί αναλογικότητας.

60. Όσον αφορά τις παραδοχές στις οποίες προφανώς στηρίζεται το ως άνω ερώτημα επιβάλλεται να γίνουν δύο διευκρινίσεις. Οι διευκρινίσεις αυτές οδηγούν, εν τέλει, στην αναδιατύπωσή του.

61. Αφενός, από τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο αιτιολογώντας το δεύτερο ερώτημά του και, ιδίως, από τις αμφιβολίες που διατηρεί σχετικά με την απόφαση του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) καθίσταται εμφανής η σύγχυση που προκλήθηκε από την απόφαση Link Logistik του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, επικαλούμενο την εν λόγω απόφαση, το αιτούν δικαστήριο στηρίζει το δεύτερο ερώτημά του στη δυνατότητα να καταστούν ανεφάρμοστες διατάξεις του εθνικού δικαίου σε περίπτωση που έχει κριθεί ότι μια διάταξη στερείται αμέσου αποτελέσματος.

62. Εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη των όσων θα εκτεθούν σε αυτή την ενότητα των παρουσών προτάσεων, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε προσφάτως ότι η μη εφαρμογή των εθνικών κανόνων είναι δυνατή μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες ο κανόνας του δικαίου της Ένωσης του οποίου γίνεται επίκληση έχει άμεσο αποτέλεσμα. Επομένως, το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά, στην πραγματικότητα, τη δυνατότητα μερικής μη εφαρμογής εθνικών διατάξεων ή ακόμη και τη «συμπλήρωση» αυτών με τους συναφείς κανόνες του δικαίου της Ένωσης και όχι περίπτωση ερμηνείας κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης. Ο όρος

[51] Όπως εκτέθηκε στο σημείο 37 των παρουσών προτάσεων. Για την εφαρμογή της ίδιας λογικής στη φύση και στο περιεχόμενο των ενδίκων βοηθημάτων εν γένει, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, ιδίως σημεία 54 έως 62).

«συμπλήρωση» [52] δεν μπορεί παρά να έχει την έννοια της άμεσης εφαρμογής της απαιτήσεως περί αναλογικότητας προκειμένου να συμπληρωθούν εθνικές διατάξεις και, ειδικότερα, να καλυφθεί το κενό των στοιχείων του εθνικού δικαίου που κατέστησαν ανεφάρμοστα.

63. Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε το δεύτερο ερώτημα μόνο σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, ήτοι για την περίπτωση που το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα. Έχω, όμως, προτείνει να δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, ήτοι να αναγνωρισθεί το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67. Τούτου δοθέντος, το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου εξακολουθεί να είναι απολύτως λυσιτελές επίσης, ή μάλλον ιδίως, στην περίπτωση κατά την οποία η επίμαχη διάταξη του δικαίου της Ένωσης έχει άμεσο αποτέλεσμα. Μάλιστα, στην πραγματικότητα το δεύτερο ερώτημα καθίσταται άνευ αντικειμένου στην αντίθετη περίπτωση, ήτοι στην περίπτωση που θα κρινόταν ότι η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα [53].

64. Επομένως, το δεύτερο ερώτημα πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: επιτρέπει και/ή επιβάλλει η προβλεπόμενη στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων στο εθνικό δικαστήριο και στην εθνική διοικητική αρχή να συμπληρώνουν –ελλείψει νέας εθνικής ρυθμίσεως– τις εφαρμοστέες στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας εθνικές ποινικές διατάξεις;

65. Για να παράσχω απάντηση στο εν λόγω ερώτημα, θα ξεκινήσω υπενθυμίζοντας τη θέση που έλαβε το Δικαστήριο στην απόφαση Link Logistik όσον αφορά τη μη εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία προσέκρουε σε διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που δεν είχαν άμεσο αποτέλεσμα (1), καθώς και τις μετέπειτα διευκρινίσεις που παρέσχε συναφώς το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου στην απόφαση Popławski I (2) [54]. Κατόπιν θα εκθέσω εν συντομία τις διαφορετικές θέσεις που έχουν λάβει τα ανώτατα δικαστήρια της Αυστρίας [το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) και το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο)] κατόπιν της αποφάσεως Maksimovic του Δικαστηρίου (3). Εν συνεχεία, θα εξετάσω τις συνέπειες του άμεσου αποτελέσματος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων και των τυχόν περιορισμών που υφίστανται στον συγκεκριμένο τομέα των κυρώσεων (4). Θα ολοκληρώσω την ανάλυσή μου με μια τελική και γενικότερη παρατήρηση σχετικά με την ορολογία και τη μάλλον αυτονόητη ανάγκη αναλογικότητας όταν πρόκειται για τη μη εφαρμογή διατάξεως εν ονόματι της αρχής της αναλογικότητας (5).

1. Η θέση του Δικαστηρίου στην απόφαση Link Logistik

66. Όπως προαναφέρθηκε, στην απόφαση Link Logistik, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα [55].

52 «Ergänzen» στο γερμανικό πρωτότυπο.

53 Επικουρικώς, το δεύτερο ερώτημα θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ώστε να ζητεί να διευκρινισθεί ποια είναι τα όρια της σύμφωνης ερμηνείας σε τέτοιες περιπτώσεις, στο οποίο πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση. Η αφαίρεση ορισμένων ασύμβατων με το δίκαιο της Ένωσης τμημάτων εθνικών διατάξεων και η εν συνεχεία (ή ταυτόχρονη) συμπλήρωση του εθνικού δικαίου σε σχέση με διάταξη του δικαίου της Ένωσης η οποία δεν έχει προηγουμένως μεταφερθεί από τον εθνικό νομοθέτη στο δίκαιο αυτό, και η κατά τον τρόπο αυτό σαφής αλλοίωση του περιεχομένου εθνικών κανόνων, ουδόλως θα μπορούσε να θεωρηθεί ως περίπτωση σύμφωνης ερμηνείας, τουλάχιστον κατά τη γνώμη ν άποψή μου. Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 15ης Ιανουαρίου 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, σκέψη 39)· της 7ης Αυγούστου 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, σκέψη 40)· ή της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψεις 76 επ.).

54 Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, στο εξής: απόφαση Popławski II).

55 Απόφαση Link Logistik (σκέψη 56). Βλ., επίσης, σημεία 28 έως 30 των παρουσών προτάσεων.

67. Κατόπιν, το Δικαστήριο υπενθύμισε την υποχρέωση των κρατών μελών να επιτύχουν το αποτέλεσμα που προβλέπει η οδηγία, καθώς και την αρχή της ερμηνείας κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης και τα όρια αυτής. Ωστόσο, εν συνεχεία, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η ερμηνεία κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης δεν ήταν δυνατή στην επίδικη περίπτωση [56].

68. Εντούτοις, ακόμη και αφού απέκλεισε τόσο το άμεσο αποτέλεσμα όσο και τη δυνατότητα ερμηνείας του εθνικού δικαίου κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «το εθνικό δικαστήριο έχει υποχρέωση να εφαρμόσει πλήρως το δίκαιο της Ένωσης και να προστατεύσει τα δικαιώματα τα οποία το δίκαιο αυτό απονέμει στους ιδιώτες, απέχοντας, εν ανάγκη, από την εφαρμογή κάθε εθνικής διατάξεως στο μέτρο που η εφαρμογή αυτή, υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως, θα οδηγούσε σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης» [57].

69. Η διαπίστωση αυτή επαναλαμβάνεται στο διατακτικό της αποφάσεως, με την επισήμανση ότι «[η] διαλαμβανόμενη στο άρθρο 9α της οδηγίας [1999/62] απαίτηση αναλογικότητας *δεν μπορεί να θεωρηθεί ως έχουσα άμεσο αποτέλεσμα*» και ότι «[τ]ο εθνικό δικαστήριο οφείλει, δυνάμει της υποχρεώσεώς του να λάβει όλα τα γενικά ή ειδικά μέτρα που είναι κατάλληλα να διασφαλίσουν την εκτέλεση της διατάξεως αυτής, να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο προς τη διάταξη αυτή ή, αν μια τέτοια σύμφωνη ερμηνεία δεν είναι δυνατή, *να αφήσει ανεφάρμοστη κάθε εθνική διάταξη στο μέτρο που η εφαρμογή της, υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως, θα οδηγούσε σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης*» [58].

2. Οι μεταγενέστερες διευκρινίσεις της αποφάσεως Popławski II

70. Λίγο μετά την απόφαση Link Logistik, το Δικαστήριο, σε μείζονα σύνθεση, εξέδωσε την απόφαση Popławski II. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε τη δυνατότητα μη εφαρμογής εθνικών κανόνων αντίθετων σε διάταξη της αποφάσεως-πλαισίου 2008/909/ΔΕΥ [59], πράξεως η οποία, κατά τη Συνθήκη, δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα [60]. Στο πλαίσιο αυτό, το συγκεκριμένο ζήτημα που προέκυψε ήταν αν, βάσει της αρχής της υπεροχής, ένα εθνικό δικαστήριο μπορούσε να καταστήσει ανεφάρμοστους εθνικούς κανόνες αντίθετους προς διατάξεις του δικαίου της Ένωσης στερούμενες άμεσου αποτελέσματος.

71. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «δεν χωρεί επίκληση μιας μη έχουσας άμεσο αποτέλεσμα διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, αυτής καθαυτήν, στο πλαίσιο διαφοράς αφορώσας το δίκαιο της Ένωσης, προκειμένου να μην εφαρμοσθεί μια αντιβαίνουσα προς αυτήν διάταξη του εθνικού δικαίου» [61]. Διευκρίνισε περαιτέρω ότι «η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να αφήσει ανεφάρμοστη διάταξη του εσωτερικού δικαίου που αντιβαίνει προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης, καίτοι απορρέει από την υπεροχή που αναγνωρίζεται στην τελευταία αυτή διάταξη, εξαρτάται, εντούτοις, από το κατά πόσον αυτή έχει άμεσο αποτέλεσμα στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί το ανωτέρω δικαστήριο. Ως εκ τούτου, εθνικό δικαστήριο δεν υποχρεούται, βάσει

56 Όπ.π. (σκέψη 60).

57 Όπ.π. (σκέψη 61).

58 Όπ.π. (σκέψη 62 και διατακτικό της εν λόγω αποφάσεως). Η υπογράμμιση δική μου.

59 Το άρθρο 28, παράγραφος 2, της αποφάσεως-πλαισίου του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2008, σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης σε ποινικές αποφάσεις οι οποίες επιβάλλουν ποινές στερητικές της ελευθερίας ή μέτρα στερητικά της ελευθερίας, για το σκοπό της εκτέλεσής τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2008, L 327, σ. 27).

60 (Πρώην) άρθρο 34, παράγραφος 2, στοιχείο β΄, ΣΕΕ. Απόφαση Popławski II (σκέψεις 69 έως 71).

61 Απόφαση Popławski II (σκέψη 62).

του δικαίου της Ένωσης και μόνο, να αφήσει ανεφάρμοστη διάταξη του εσωτερικού δικαίου του που αντιβαίνει προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης, εάν η τελευταία στερείται άμεσου αποτελέσματος» [62].

72. Το κεντρικό στοιχείο της εν λόγω αποφάσεως έχει έκτοτε επιβεβαιωθεί επανειλημμένως σε σχέση με διάφορες άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, μη περιλαμβανόμενες σε αποφάσεις-πλαίσια [63].

73. Ως εκ τούτου, η απόφαση Popławski II και οι μεταγενέστερες αποφάσεις, πολλές εκ των οποίων έχουν επίσης εκδοθεί από το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου, *επέλυσαν με αυθεντική κρίση* το ζήτημα αν η μη εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας μπορεί να αποτελεί συνέπεια της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης μόνον ή της υπεροχής σε συνδυασμό με το άμεσο αποτέλεσμα της διατάξεως του δικαίου της Ένωσης που πρέπει να εφαρμοστεί.

74. Βεβαίως, δεν αμφισβητείται ότι το συγκεκριμένο αυτό ζήτημα είχε ήδη αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς συζητήσεως [64], στο πλαίσιο της οποίας έχουν προταθεί διαφορετικές επιλογές και απόψεις [65]. Εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη των επανειλημμένων αυθεντικών κρίσεων της διευρυμένης συνθέσεως του Δικαστηρίου οι οποίες επέλυσαν το εν λόγω ζήτημα, φρονώ ότι η συζήτηση αυτή έχει πλέον λήξει, σε δικαιοδοτικό τουλάχιστον επίπεδο.

3. Συνέπειες επί της υπό κρίση υποθέσεως: οι αντικρουόμενες απόψεις σε εθνικό επίπεδο

75. Σε εθνικό επίπεδο, διάφορα δικαστήρια διατυπώνουν αποκλίνουσες απόψεις σχετικά με την πρακτική σημασία που έχουν οι αποφάσεις περί ασυμβιβάστου του Δικαστηρίου σχετικά με διάφορα στοιχεία του επίμαχου συστήματος κυρώσεων όσον αφορά εν εξελίξει υποθέσεις. Το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου προσδιορίζεται από τις εν λόγω αντικρουόμενες απόψεις.

76. Μια πρώτη προσέγγιση είναι εκείνη που υιοθετήθηκε στην απόφαση του Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) [66]. Στο πλαίσιο παρόμοιας υποθέσεως και μετά την έκδοση της αποφάσεως Maksimovic, το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι, για να υπάρχει συμφωνία προς το δίκαιο της Ένωσης, έπρεπε να μείνουν ανεφάρμοστα ορισμένα μόνον

62 Όπ.π. (σκέψη 68).

63 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 2019, A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 161)· της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψη 42)· της 14ης Μαΐου 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, σκέψη 69)· της 30ής Σεπτεμβρίου 2020, CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, σκέψη 54)· της 15ης Απριλίου 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, σκέψη 58)· της 18ης Μαΐου 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» κ.λπ. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 και C-397/19, EU:C:2021:393, σκέψη 248).

64 Στο πεδίο του θεωρητικού στοχασμού, βλ., επί παραδείγματι, για διαφορετικές απόψεις στο πλαίσιο της συζητήσεως αυτής: Lenaerts, K. και Corthaut, T., «Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law», *European Law Revie*w, τόμος 31, 2006, σ. 287 έως 315, σ. 301-311· Prechal, S., «Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union», σε Barnard. C., (επιμ.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, σ. 35-69· Muir, E., «Of Ages in – and Edges of – EU Law», *Common Market Law Review*, τόμος 48, 2011, σ. 39 έως 62· ή Dougan M., «Primacy and the Remedy of Disapplication», *Common Market Law Review*, τόμος 56, 2019, σ. 1459 έως 1508.

65 Μάλιστα, οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Campos Sánchez-Bordona, στις οποίες υποστηρίζεται το αντίθετο συμπέρασμα, συνηγόρησαν υπέρ της δυνατότητας εφαρμογής της τακτικής της μη εφαρμογής σε κανόνες οι οποίοι δεν είχαν άμεσο αποτέλεσμα βάσει της αποφάσεως Link Logistik: βλ. τις προτάσεις του εν λόγω γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, σημείο 117). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, σημεία 114 έως 149), όπου πρότεινα, κατ' ουσίαν, παρόμοια προσέγγιση όσον αφορά τη μη εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία δεν συμβιβάζεται (μόνον) με τις διατάξεις του Χάρτη.

66 Ra 2019/11/0033, της 15ης Οκτωβρίου 2019.

στοιχεία της επίμαχης εθνικής διατάξεως. Επομένως, σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση, διατηρείται η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων, οι οποίες, κατά το εν λόγω δικαστήριο, είναι σύμφωνες με τις απαιτήσεις περί αναλογικότητας.

77. Πρώτον, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) έκρινε ότι, προκειμένου να υπάρξει συμμόρφωση προς το δίκαιο της Ένωσης, δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη οι λέξεις «ανά εργαζόμενο». Οι εν λόγω λέξεις περιλαμβάνονταν στο άρθρο 7i, παράγραφος 4, του AVRAG, αλλά αντιστοιχούν ουσιαστικά στο γράμμα των άρθρων 26, παράγραφος 1 και 28 του LSD-BG, τα οποία είναι κρίσιμα εν προκειμένω[67].

78. Αν αντιλαμβάνομαι ορθώς, με τη μη εφαρμογή της εκφράσεως «ανά εργαζόμενο», τα όρια που επιβάλλουν οι εθνικές διατάξεις όσον αφορά έκαστο εργαζόμενο καθίστανται εφαρμοστέα γενικώς, όσον αφορά το σύνολο των ενδιαφερόμενων εργαζομένων. Επομένως, η παράβλεψη της φράσεως «ανά εργαζόμενο» δεν επιφέρει μόνον σημαντική μείωση του δυνητικού ποσού των προστίμων και καθιέρωση σαφούς πλαισίου επιτρεπόμενων ποσών, αλλά επιπλέον θέτει συνολικό ανώτατο όριο, το οποίο απουσίαζε από τη νομοθεσία, πράγμα το οποίο αποτέλεσε έναν από τους παράγοντες που οδήγησαν το Δικαστήριο στη διαπίστωση ότι οι σχετικές διατάξεις του αυστριακού δικαίου δεν ήταν σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας[68].

79. Δεύτερον, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) έκρινε επίσης ότι έπρεπε να παύσει η εφαρμογή των προβλεπόμενων στον νόμο ελάχιστων προστίμων. Τρίτον, έκρινε ότι έπρεπε να παύσει η επιβολή, σε περίπτωση μη πληρωμής, των στερητικών της ελευθερίας ποινών που προβλέπονται από το άρθρο 16 του νόμου περί διοικητικών παραβάσεων. Η πρόβλεψη ελάχιστων προστίμων, καθώς και η δυνατότητα επιβολής στερητικών της ελευθερίας ποινών οδήγησαν το Δικαστήριο στη διαπίστωση ότι οι επίμαχες στην απόφαση Maksimovic κυρώσεις ήταν αντίθετες προς την αρχή της αναλογικότητας[69]. Τέταρτον, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) έκρινε ότι δεν ήταν αναγκαίο να καταστεί ανεφάρμοστη η διάταξη που αφορούσε τη συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα[70].

80. Ως εκ τούτου, συνεπεία της προσεγγίσεως που υιοθέτησε το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο), οι διοικητικές αρχές εξακολουθούν να έχουν την, έστω και σημαντικά μειωμένη, δυνατότητα να επιβάλουν κύρωση η οποία, ωστόσο, θα πρέπει πλέον να είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης.

81. Το αιτούν δικαστήριο, ερειδόμενο στην απάντηση που έδωσε το Δικαστήριο με την απόφαση Link Logistik, εκτιμά ότι η απόφαση του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) συνιστά περίπτωση ερμηνείας κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης και επισημαίνει ορθώς ότι, αν κάτι τέτοιο ισχύει, η λύση την οποία υποστηρίζει συνιστά ερμηνεία

67 Όπως επισήμανε η Αυστριακή Κυβέρνηση στις παρατηρήσεις της, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) εφάρμοσε στα άρθρα 26 και 28 του LSD-BG τη συλλογιστική του σχετικά με το άρθρο 7i AVRAG (αποφάσεις της 25ης Φεβρουαρίου 2020, 2018/11/0110· της 26ης Φεβρουαρίου 2020, 2020/11/0004· και της 27ης Απριλίου 2020, 2019/11/0171).

68 Απόφαση Maksimovi (σκέψη 42)· διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108, μη δημοσιευθείσα σκέψη 36), και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, EU:C:2019:1103, μη δημοσιευθείσα, σκέψη 38).

69 Σκέψεις 43 και 45· διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108, σκέψη 37), και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103, σκέψη 39). Εντούτοις, το στοιχείο όμως των στερητικών της ελευθερίας ποινών δεν εξετάστηκε στις δύο αυτές διατάξεις.

70 Σε συνδυασμό με τα λοιπά στοιχεία, το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι το στοιχείο αυτό αποτελούσε έναν από τους παράγοντες που κατέστησαν το εν λόγω σύστημα δυσανάλογο. Απόφαση Maksimovic (σκέψη 44)· διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108, μη δημοσιευθείσα, σκέψη 38)· και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103, σκέψη 40).

contra legem[71]. Υπό τις συνθήκες αυτές, επιθυμεί να διευκρινιστεί αν η προτεινόμενη από το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) λύση είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν έχει δικαίωμα να εφαρμόσει τη λύση που προέκρινε το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) ή αν, δεδομένου του διατακτικού της αποφάσεως Link Logistik, η μόνη δυνατότητα που διαθέτει είναι η συνολική μη εφαρμογή των αντίθετων εθνικών διατάξεων.

82. Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο υπογράμμισε επίσης ότι το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο) φαίνεται να έχει υιοθετήσει διαφορετική άποψη. Αποφαινόμενο επί συνταγματικής προσφυγής κατά αποφάσεως κατώτερου διοικητικού δικαστηρίου σχετικής με κυρώσεις που είχαν επιβληθεί βάσει των επίμαχων εθνικών διατάξεων, το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο) έλαβε υπόψη τις διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Maksimovic προκειμένου να διαπιστώσει προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας[72]. Αφού υπενθύμισε τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να εφαρμόζουν πλήρως το δίκαιο της Ένωσης, αφήνοντας εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου, το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο) ακύρωσε με την απόφασή του τις επιβληθείσες κυρώσεις. Για να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, έκρινε ότι η επιβολή εθνικών κυρώσεων μη συμβατών με τους άμεσα εφαρμοστέους κανόνες της Ένωσης ισοδυναμεί με επιβολή κυρώσεων χωρίς ορθή νομική βάση[73].

83. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι οι ως άνω συνταγματικές αποφάσεις ερμηνεύθηκαν από ορισμένα εθνικά δικαστήρια υπό την έννοια ότι η εξακολούθηση της εφαρμογής των επίμαχων κυρώσεων απαγορεύεται πλήρως. Καμία κύρωση δεν μπορεί να επιβληθεί πριν από τη θέσπιση νέας νομοθεσίας. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο παρουσιάζει τις θέσεις του Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικού Δικαστηρίου) και του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) ως αντιτιθέμενες.

84. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υπογράμμισε ότι δεν υπάρχει καμία αντίθεση μεταξύ της νομολογίας του Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικού Δικαστηρίου) και εκείνης του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου).

85. Ασφαλώς, δεν αποτελεί έργο του Δικαστηρίου να τοποθετείται επί του εθνικού δικαίου ούτε, κατά μείζονα λόγο να διευθετεί τις διαφορές μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων επί ζητημάτων του εθνικού δικαίου. Ωστόσο, όσον αφορά τις συνέπειες που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου αποτυπώνουν ένα ήδη γνωστό δίλημμα: σε περίπτωση εθνικής διατάξεως αντίθετης προς κανόνα δικαίου της Ένωσης που έχει άμεσο αποτέλεσμα, αποτελεί η μη εφαρμογή της διατάξεως του εθνικού δικαίου στο σύνολό της το μοναδικό διαθέσιμο μέσο θεραπείας, ή είναι δυνατή η μερική ή επιλεκτική μη εφαρμογή ή ακόμη και η συμπλήρωση του εθνικού δικαίου; Ενώ η λύση που προέκρινε το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο) φαίνεται ότι ακολούθησε την πρώτη οδό, η νομολογία του Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου) αποτελεί έκφραση της δεύτερης. Εν ολίγοις, τι ακριβώς σημαίνει η φράση «απέχω από την εφαρμογή»;

71 Βλ. υποσημείωση 53 των παρουσών προτάσεων.

72 Απόφαση του Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικού Δικαστηρίου) της 27ης Νοεμβρίου 2019, E 2047–2049/2019.

73 Κατά το αιτούν δικαστήριο, το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο) ακύρωσε τις κυρώσεις που είχαν επιβληθεί με πλείονες άλλες αποφάσεις, μεταξύ των οποίων οι E 3530/2019 κ.λπ., E 2893/2019 κ.λπ., E 3530/2019 κ.λπ. και E 2893/2019 κ.λπ.

4. Οι συγκεκριμένες συνέπειες του άμεσου αμέσου αποτελέσματος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας

86. Οι ενδιαφερόμενοι μετέχοντες στη διαδικασία οι οποίοι υπέβαλαν παρατηρήσεις διατύπωσαν αποκλίνουσες απόψεις όσον αφορά τις συνέπειες του αμέσου αποτελέσματος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας που καθιερώνει το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67.

87. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εν λόγω διάταξη μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για την προσαρμογή των κυρώσεων προς την αρχή της αναλογικότητας από το δικαστήριο. Τούτο διότι, αφενός, το άρθρο 20 της εν λόγω οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιβάλλουν κυρώσεις για τις υποχρεώσεις που αυτή αφορά: το να μην προβλέπεται καμία κύρωση θα ήταν επίσης αντίθετο προς την οδηγία. Δεύτερον, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο με τις διατάξεις του, εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από την επίμαχη εργατική νομοθεσία είναι πρόσφορη για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει η οδηγία [74]. Τρίτον, η σύγκρουση μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του εθνικού δικαίου δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι το τελευταίο πρέπει να καταστεί ανεφάρμοστο συνολικά: το δίκαιο της Ένωσης συμπληρώνει το εθνικό δίκαιο μόνον στον βαθμό που είναι απαραίτητος για την επιβολή κυρώσεως σύμφωνης με την απαίτηση περί αναλογικότητας. Συνεπώς, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα αυστριακά δικαστήρια πρέπει μάλιστα να εξακολουθήσουν να επιβάλλουν σωρευτικές κυρώσεις, στο μέτρο που οι εν λόγω σωρευτικές κυρώσεις δεν είναι καθεαυτές αντίθετες προς την αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου [75].

88. Ομοίως, η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η συνολική μη εφαρμογή των εθνικών διατάξεων θα οδηγούσε σε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Η μερική μη εφαρμογή των επίμαχων εθνικών διατάξεων θα μπορούσε, αφ' εαυτής, να διασφαλίσει ότι οι προβλεπόμενες από το εθνικό δίκαιο κυρώσεις μπορούν να επιβληθούν από τις εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης [76].

89. Αντιθέτως, η Πολωνική Κυβέρνηση φρονεί ότι η πρόβλεψη ποινικών κυρώσεων χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το γράμμα των εθνικών νομοθετικών διατάξεων θα μπορούσε να συνιστά παραβίαση της αρχής της νομιμότητας· τούτο σημαίνει ότι η μόνη δυνατή λύση είναι η συνολική μη εφαρμογή των εθνικών διατάξεων. Στο ίδιο πνεύμα, η Τσεχική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου μια προσέγγιση κατά την οποία το ποσό της κυρώσεως καθορίζεται όχι βάσει κριτηρίων που θέτει ο νόμος, τα οποία μπορούν να είναι γνωστά εκ των προτέρων στους αποδέκτες της ρυθμίσεως, αλλά βάσει κριτηρίων που καθορίζονται εκ των υστέρων από δικαστήρια ή διοικητικές αρχές.

90. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι το άμεσο αποτέλεσμα της αρχής της αναλογικότητας δεν πρέπει κατ' ανάγκη να οδηγεί στη *συνολική* μη εφαρμογή των εθνικών διατάξεων περί κυρώσεων. Κατά τη γνώμη μου, το καθοριστικό στοιχείο συναφώς είναι το γεγονός ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι ορισμένα υπερβολικά στοιχεία του εθνικού συστήματος επιβολής κυρώσεων δεν

74 Διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108, σκέψη 32), και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103,σκέψη 34).

75 Βλ. απόφαση Maksimovic (σκέψη 41) και διατάξεις της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108, σκέψη 35), και ΕΧ κ.λπ. (C-140/19, C-141/19 και C-492/19 έως C-494/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1103, σκέψη 37).

76 Η άποψη της Αυστριακής Κυβερνήσεως επί του σημείου αυτού προκαλεί σύγχυση, δεδομένου ιδίως ότι η εν λόγω κυβέρνηση πρότεινε να δοθεί στο πρώτο ερώτημα απάντηση η οποία δεν θα δέχεται το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας και δεν περιόρισε την απάντησή της στο δεύτερο ερώτημα στην επικουρική της μόνον μορφή, αλλά αντιθέτως προβάλλει τη μερική μη εφαρμογή ως ερμηνεία σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης. Εντούτοις, μπορεί να υποτεθεί, όπως υπέθεσε και το αιτούν δικαστήριο, ότι η Αυστριακή Κυβέρνηση λαμβάνει συναφώς ως αφετηρία την προβληματική κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση Link Logistik.

συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ένωσης. Το Δικαστήριο δεν έκρινε ασυμβίβαστες τις κυρώσεις καθεαυτές ούτε, κατά μείζονα λόγο, διαπίστωσε ότι δεν μπορεί να επιβληθεί κύρωση για την παράνομη συμπεριφορά που επισύρει τις εν λόγω κυρώσεις. Με άλλα λόγια, η απαίτηση περί *αναλογικότητας των κυρώσεων* ουδόλως δύναται να εξομοιωθεί με την απαίτηση περί *μη προβλέψεως κυρώσεων*. Μια τέτοια άποψη φαίνεται, τουλάχιστον θεωρητικά, αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

91. Εντούτοις, αναγνωρίζω τις ανησυχίες που εξέφρασε το αιτούν δικαστήριο στο συγκεκριμένο πλαίσιο των κυρώσεων ποινικού χαρακτήρα, οι οποίες εγείρουν ανησυχίες από την άποψη των αρχών της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου και της ισότητας ενώπιον του νόμου, τις οποίες θα εξετάσω ευθύς αμέσως.

α) Η νομιμότητα, η ασφάλεια δικαίου και η ισότητα ενώπιον του νόμου κατά την επιβολή κυρώσεων

92. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η λύση που απορρέει από την απόφαση του Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου) μπορεί να είναι προβληματική για λόγους που αφορούν την αρχή της νομιμότητας. Η εν λόγω αρχή ερμηνεύεται κατά τρόπο πολύ στενό από το Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικό Δικαστήριο), ιδίως στον τομέα του ποινικού δικαίου. Επιπλέον, όπως επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, διάφορα διοικητικά δικαστήρια στην Αυστρία ερμήνευσαν με διαφορετικό τρόπο την απόφαση των ανώτατων αυστριακών δικαστηρίων. Ενώπιον των διαφορετικών απόψεων των διοικητικών δικαστηρίων, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι στην παρούσα κατάσταση επικρατεί αντιφατική νομολογία και ανασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, το εν λόγω δικαστήριο εκτιμά ότι οι ανακολουθίες της τρέχουσας δικαστηριακής πρακτικής εγείρουν ανησυχίες από την άποψη της αρχής της ισότητας. Η εφαρμογή συστήματος κατά περίπτωση επιβολής κυρώσεων είναι γενικώς άγνωστη στην αυστριακή έννομη τάξη και ειδικότερα στο ποινικό δικαιοδοτικό σύστημα.

93. Η Τσεχική Κυβέρνηση υπογράμμισε ότι, σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παράγει άμεσο αποτέλεσμα προκειμένου να γίνει επίκλησή του έναντι ιδιώτη. Η νομολογία του Δικαστηρίου αποκλείει τη δυνατότητα κράτους μέλους να επικαλεστεί το άμεσο αποτέλεσμα οδηγίας προκειμένου να επιβάλει κυρώσεις βάσει των διατάξεων αυτής. Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι, αν κάθε δικαστήριο ή διοικητική αρχή ήταν σε θέση να αναπροσαρμόζει εθνικούς κανόνες, τούτο θα οδηγούσε αναπόφευκτα στην ύπαρξη διαφορών ως προς το ύψος των επιβαλλομένων κυρώσεων, χωρίς αντικειμενικό δικαιολογητικό λόγο.

94. Στο ίδιο πνεύμα, η Πολωνική Κυβέρνηση φρονεί ότι η παροχή σε κάθε δικαστήριο ή αρχή της δυνατότητας να προσαρμόζει τις κυρώσεις που παρεκκλίνουν από τις νομοθετικές διατάξεις προσκρούει στις επιταγές της αρχής της νομιμότητας. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστήριξε μάλιστα ότι το γεγονός ότι διάφορα δικαστήρια έχουν καταλήξει σε διαφορετικές ερμηνείες αποδεικνύει ότι το άρθρο 20 δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα.

95. Τα ανωτέρω επιχειρήματα δεν με πείθουν για τους ακόλουθους λόγους.

96. Η αρχή της *νομιμότητας* επιτάσσει ο νόμος να ορίζει σαφώς τις παραβάσεις και τις κυρώσεις που εφαρμόζονται κατά τον χρόνο τελέσεως της αξιόποινης πράξεως ή παραλείψεως. Η εν λόγω απαίτηση πληρούται όταν οι πολίτες είναι σε θέση να γνωρίζουν με βεβαιότητα, με βάση το κείμενο της οικείας διατάξεως και, εν ανάγκη, με τη βοήθεια της ερμηνείας που δίδεται στην εν λόγω διάταξη από τη νομολογία, ποιες πράξεις και παραλείψεις στοιχειοθετούν την ποινική

ευθύνη τους[77]. Εντούτοις, οι ως άνω επιταγές δεν απαγορεύουν τη σταδιακή διασαφήνιση των κανόνων της ποινικής ευθύνης με νομολογιακή ερμηνεία, υπό την προϋπόθεση ότι το αποτέλεσμα αυτής μπορούσε ευλόγως να προβλεφθεί[78]. Επιπλέον, η lex mitior διάταξη του άρθρου 49 του Χάρτη απαγορεύει την επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων από εκείνες που προβλέπονταν κατά τον χρόνο τελέσεως της αξιόποινης πράξεως.

97. Κατά τη γνώμη μου, η δυνατότητα μερικής μη εφαρμογής των εθνικών διατάξεων στο μέτρο που παραβιάζουν το δίκαιο της Ένωσης, καθώς και η συμπλήρωσή τους ή η πραγματοποίηση προσθηκών σε αυτές με την άμεση εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, δεν παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται από το άρθρο 49 του Χάρτη.

98. Πρώτον, οι παραβάσεις και οι κυρώσεις ήταν καθορισμένες κατά τον χρόνο τελέσεως της αξιόποινης πράξεως. Ως εκ τούτου οι πολίτες ήταν σε θέση να γνωρίζουν με βεβαιότητα τις συνέπειες της συμπεριφοράς τους. Το άμεσο αποτέλεσμα της αρχής της αναλογικότητας δεν συνεπάγεται την επιβολή κυρώσεων βάσει οδηγίας η οποία έχει μεταφερθεί εσφαλμένα στην εσωτερική έννομη τάξη. Οι κυρώσεις στηρίζονται σαφώς στο εθνικό δίκαιο, όπως αυτό έχει εγκύρως θεσπισθεί και τεθεί στη διάθεση των αποδεκτών του, και όχι στην οδηγία. Για τον λόγο αυτόν, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αδυναμία άμεσης εφαρμογής οδηγιών που καθορίζουν ή επιτείνουν την ποινική ευθύνη προσώπων[79] δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω.

99. Δεύτερον, η απαίτηση περί αναλογικότητας που καθιερώνει το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 αποτελεί τη βάση για τον *περιορισμό* και τη διόρθωση των εθνικών διατάξεων, μέσω του άμεσου αποτελέσματος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας. Με άλλα λόγια, η απαίτηση περί αναλογικότητας δεν αποτελεί τη βάση επί της οποίας επιβάλλονται κυρώσεις ή βαρύτερες κυρώσεις, αλλά τη βάση επί της οποίας πραγματοποιείται η *μείωση* των νομίμως επιβληθεισών κυρώσεων ώστε αυτές να καθίστανται σύμφωνες με το δίκαιο της Ένωσης.

100. Τρίτον, επαναλαμβάνεται ότι, η απόφαση με την οποία κρίθηκε ότι οι κυρώσεις στην υπόθεση Maksimovic ήταν δυσανάλογες, καθώς και οι δύο μεταγενέστερες διατάξεις του Δικαστηρίου, δεν επηρεάζουν το κύρος των εφαρμοστέων εθνικών διατάξεων περί ορισμού των παραβάσεων. Επομένως, η ποινικοποίηση των εν λόγω παραβάσεων και η επιβολή κυρώσεων ως προς αυτές παραμένουν σαφώς νόμιμες. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου επηρεάζουν μόνον ορισμένα συγκεκριμένα στοιχεία του εθνικού συστήματος επιβολής κυρώσεων τα οποία κρίθηκαν ασυμβίβαστα με το δίκαιο της Ένωσης λόγω του μη αναλογικού χαρακτήρα τους.

101. Περαιτέρω, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει ανησυχίες σχετικά με την ύπαρξη αποκλίνουσας νομολογίας στα διοικητικά δικαστήρια και με τις αρνητικές συνέπειες που μπορεί να έχει η νομολογία αυτή από την άποψη *των αρχών της ισότητας* και της *ασφάλειας δικαίου*. Μολονότι συμμερίζομαι πλήρως τις εν λόγω ανησυχίες, δύσκολα θα υποστήριζα ότι αυτές οφείλονται αποκλειστικώς ή κατά κύριο λόγο στο άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων.

77 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 3ης Μαΐου 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, σκέψη 50)· της 31ης Μαρτίου 2011, Aurubis Balgaria (C-546/09, EU:C:2011:199, σκέψη 42)· και της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 162).

78 Βλ. απόφαση της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 167 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

79 Επί παραδείγματι, αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1987, Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, σκέψη 20)· της 8ης Οκτωβρίου 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, σκέψη 13)· της 3ης Μαΐου 2005, Berlusconi κ.λπ. (C-387/02, C-391/02 και C-403/02, EU:C:2005:270, σκέψη 74)· ή της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, σκέψη 56).

102. Ορισμένος βαθμός χρονικής ανασφάλειας δικαίου όσον αφορά την ορθή εφαρμογή εθνικών ρυθμίσεων κατόπιν της κηρύξεως της αντίθεσής τους προς το δίκαιο της Ένωσης είναι πράγματι εγγενής στη λειτουργία του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης, το οποίο είναι διάχυτο και αποκεντρωμένο. Σε αντίθεση, επί παραδείγματι, με πλείονες εθνικές έννομες τάξεις, στις οποίες η κήρυξη της αντισυνταγματικότητας από (ένα) εθνικό συνταγματικό δικαστήριο συνεπάγεται την ακύρωση των εθνικών ρυθμίσεων με ισχύ erga omnes, η μη εφαρμογή από (οποιοδήποτε) εθνικό δικαστήριο λόγω αντίθεσης προς το δίκαιο της Ένωσης μπορεί, επί ορισμένο χρονικό διάστημα, να υπόκειται στους συνήθεις δικονομικούς κανόνες και προϋποθέσεις που προβλέπει το εθνικό δίκαιο. Επομένως, εφόσον το ζήτημα δεν έχει διευθετηθεί με αυθεντική κρίση του Δικαστηρίου ως τελικού ερμηνευτή του δικαίου της Ένωσης, δεν αποκλείεται να υπάρχουν ακόμη και αντίθετες απόψεις επί του ίδιου ζητήματος προερχόμενες από τα διάφορα εθνικά δικαστήρια, μέχρις ότου επέλθει η ενοποίησή τους σε εθνικό επίπεδο από το αντίστοιχο ανώτατο δικαστήριο.

103. Εντούτοις, δεν πρέπει να αγνοηθεί το γεγονός ότι η ανασφάλεια δικαίου και η ποικιλομορφία στην εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο εν προκειμένω οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε δύο παράγοντες προερχόμενους από το εθνικό πλαίσιο. Πρώτον, όπως υπογράμμισε επανειλημμένως το αιτούν δικαστήριο, ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε αδρανής. Ωστόσο, μπορεί φυσικά να υποτεθεί ότι, αν πρέπει να αρθεί η όποια ανασφάλεια δικαίου όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής των κυρώσεων που επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο, θα εναπέκειτο στον εθνικό νομοθέτη να προβεί στις δέουσες ενέργειες, ώστε να ελαχιστοποιηθεί η χρονική ανασφάλεια δικαίου μετά την κήρυξη του ασυμβιβάστου.

104. Δεύτερον, ακόμη και αν δεν υπήρξε παρέμβαση του εθνικού νομοθέτη, η επίτευξη ομοιομορφίας κατά την εφαρμογή του εθνικού δικαίου θα έπρεπε τελικά να διασφαλιστεί στο πλαίσιο του κατά παράδοση ιεραρχικώς οργανωμένου εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος, στο πλαίσιο της παραδόσεως του ηπειρωτικού δικαίου. Πράγματι, γενικώς τα ανώτατα δικαστήρια είναι υπεύθυνα για την ενοποίηση της νομολογίας στο πλαίσιο των αντίστοιχων δικαιοδοσιών τους. Εντούτοις, στο πλαίσιο της εν λόγω διαστάσεως, προκύπτει ότι οι εθνικοί κανόνες περί δικαιοδοσίας επιτρέπουν, κατ' ουσίαν, την άσκηση ένδικου βοηθήματος κατά αποφάσεως κατώτερου διοικητικού δικαστηρίου είτε ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) είτε ενώπιον του Verfassungsgerichtshof (Συνταγματικού Δικαστηρίου) [80].

105. Θα ήθελα να επισημάνω ότι από απόψεως δικαίου της Ένωσης η ανωτέρω δυνατότητα δεν αποκλείεται. Πράγματι, ο τρόπος διαρθρώσεως των εθνικών δικαιοδοτικών θεσμικών οργάνων και διαδικασιών εξακολουθεί να αποτελεί επιλογή του κράτους μέλους [81]. Ωστόσο, είναι κάπως πιο προβληματικό το να παρουσιάζονται οι συνέπειες που δημιουργούν οι εν λόγω εθνικές επιλογές (εν προκειμένω την αδράνεια του εθνικού νομοθέτη και την κατ' ουσίαν έλλειψη δικαστικής αρχής ικανής να ενοποιήσει τη νομολογία) ως συνέπειες του ενδεχόμενου άμεσου αποτελέσματος της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων κατά το δίκαιο της Ένωσης.

[80] Όπως δείχνει η πείρα αρκετών ευρωπαϊκών έννομων τάξεων σχετικά με τη διάκριση μεταξύ, αφενός, ζητημάτων συνταγματικότητας και, αφετέρου, (απλής) νομιμότητας, όσον αφορά την κατανομή της αρμοδιότητας, το όριο αυτό είναι ιδιαιτέρως ασαφές και πρακτικώς αδύνατο να τεθεί. Η παρούσα υπόθεση αποτελεί ζωντανό παράδειγμα από την άποψη αυτή. Το ίδιο νομικό ζήτημα μπορεί να μετατοπιστεί ελεύθερα μεταξύ των δύο και να διατυπωθεί ως ζήτημα συνταγματικότητας (δικαίωμα ιδιοκτησίας που προσβάλλεται από κύρωση) ή ως ζήτημα νομιμότητας (συμβατότητα της εθνικής αποφάσεως περί επιβολής της κυρώσεως με το εθνικό δίκαιο και το δίκαιο της Ένωσης). Για συγκριτική ανάλυση με παραδείγματα προερχόμενα από τη Γερμανία, την Ισπανία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Σλοβακία ή τη Σλοβενία, βλ. τον τόμο που εξέδωσε το Ústavní soud (Συνταγματικό Δικαστήριο, Τσεχική Δημοκρατία) με τίτλο *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Πράγα, 2005. Βλ. επίσης, επί παραδείγματι, Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Βόννη, 1998, σ. 62-66.

[81] Πρβλ. αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 52), και της 19ης Νοεμβρίου 2019, A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 115).

106. Τέλος, πέραν του διαρθρωτικού επιπέδου, παραμένει ανοικτό το ζήτημα της ενδεχόμενης ανασφάλειας όσον αφορά το ακριβές ποσό του προστίμου σε κάθε επιμέρους περίπτωση. Όσον αφορά την επιβολή κυρώσεως, ακόμη και αν γίνει δεκτή ως βάση η προσέγγιση που επέλεξε το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο), μια κύρωση, επί παραδείγματι, θα πρέπει και πάλι να τοποθετηθεί σε μια κλίμακα από 1 000 έως 10 000 ευρώ, ή, σε περίπτωση διαγραφής του κατώτατου ορίου, από 0 έως 10 000 ευρώ. Επομένως, δεν αποκλείεται, σε μια περίπτωση, να επιβληθεί σε παραβάτη κύρωση συνολικού ύψους 100 ευρώ, ενώ σε άλλη περίπτωση να επιβληθεί κύρωση ύψους 5 000 ευρώ. Τούτο θα μπορούσε πράγματι, με τη σειρά του, να εγείρει ζήτημα ισότητας ενώπιον του νόμου.

107. Ωστόσο, πρόβλημα ισότητας θα μπορούσε να ανακύψει μόνον αν οι δύο παραβάτες τελούσαν σε πανομοιότυπη κατάσταση. Σε μια τέτοια περίπτωση δεν θα υπήρχαν παράγοντες διαφοροποιήσεως. Τούτου λεχθέντος, η ζωή έχει την τάση αέναης μεταβολής. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον τόσο το διοικητικό όσο και το ποινικό δίκαιο, όταν θεσπίζουν ποινές ή κυρώσεις εν γένει, τουλάχιστον στο σύγχρονο δίκαιο [82], συνήθως δεν ακολουθούν προσέγγιση «ενιαίου μεγέθους για όλους», αλλά προβλέπουν ένα πλαίσιο εντός του οποίου επιτρέπεται η άσκηση διοικητικής ή δικαστικής διακριτικής ευχέρειας.

108. Ομοίως, όπως ήδη επισημάνθηκε όσον αφορά τον ανεπιφύλακτο πυρήνα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων, «σαφής, ακριβής και ανεπιφύλακτη» δεν σημαίνει ότι όλες οι πτυχές ρυθμίζονται ρητώς εκ των προτέρων στη νομοθεσία. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο απλώς δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Παρά ταύτα, ό,τι δεν έχει προβλεφθεί εκ των προτέρων πρέπει αν μη τι άλλο να δύναται να προβληθεί ενώπιον δικαστηρίου [83].

109. Συνοψίζοντας, φρονώ ότι η υπό κρίση υπόθεση δεν δημιουργεί ζητήματα ούτε βάσει της αρχής της νομιμότητας των κυρώσεων βάσει του άρθρου 49 του Χάρτη, ούτε βάσει της επιταγής της ασφάλειας δικαίου και της ισότητας ενώπιον του νόμου, από την άποψη του δικαίου της Ένωσης.

110. Τούτου δοθέντος, γεγονός παραμένει ότι η επιβολή κυρώσεων στον τομέα που καλύπτεται από την οδηγία 2014/67 δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως από το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, οι εφαρμοστέες στον τομέα αυτό κυρώσεις εξακολουθούν να εμπίπτουν στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Πράγματι η ύπαρξή τους γενικώς επιβάλλεται από το δίκαιο της Ένωσης (πρέπει να υφίστανται κάποιες κυρώσεις), αλλά η πρόβλεψη των συγκεκριμένων προβληματικών στοιχείων που αφορούν την (υπερβολικά μεγάλη) έκταση και επιβολή τους εναπόκειται στα κράτη μέλη.

111. Ως εκ τούτου, σύμφωνα και με την προσέγγιση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στις αποφάσεις M.A.S. και M.B. [84], στην περίπτωση αυτή, οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια πρέπει καταρχήν να παραμένουν ελεύθερα να εφαρμόζουν διαφορετικά (και αυστηρότερα) πρότυπα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τούτο θα μπορούσε ενδεχομένως να περιλαμβάνει αυστηρότερες θεωρήσεις όσον αφορά την αρχή της νομιμότητας των κυρώσεων, αν η σχετική

82 Σε αντιδιαστολή προς τις περιπτώσεις «άκαμπτης επιβολής κυρώσεων» του παρελθόντος, οι οποίες είναι γνωστές λόγω της παντελούς ελλείψεως αναλογικότητας μεταξύ της πράξεως και της κυρώσεως, και αφορούν συγκεκριμένες παραβάσεις οι οποίες συνδέονται με μία μόνον δυνατή κύρωση, χωρίς δυνατότητα προσαρμογής ή διαφοροποιήσεως της κυρώσεως αυτής υπό το πρίσμα των εκάστοτε περιστάσεων –βλ., επί παραδείγματι, προτάσεις μου στην υπόθεση An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, σημείο 56).

83 Βλ. σημεία 41 έως 42 των παρουσών προτάσεων.

84 Βλ. απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, M.A.S. και M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, σκέψεις 47 έως 62).

απαίτηση υφίσταται πράγματι στο εθνικό δίκαιο και εφαρμόζεται έναντι κυρώσεων προβλεπόμενων από το εθνικό δίκαιο οι οποίες δεν καθορίζονται πλήρως από το δίκαιο της Ένωσης [85].

β) Αναλογικότητα στη μη εφαρμογή εθνικών ρυθμίσεων αντίθετων προς την αρχή της αναλογικότητας;

112. Οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Maksimovic και στις μετέπειτα διατάξεις με τις οποίες αναγνωρίσθηκε ο μη αναλογικός χαρακτήρας των κυρώσεων που προβλέπονται από την αυστριακή νομοθεσία βασίστηκαν σε έναν συνδυασμό παραγόντων: i) στο μεγάλο ύψος των προστίμων· ii) στην απεριόριστη σώρευση των εν λόγω προστίμων· iii) στο γεγονός ότι υπήρχε ένα ελάχιστο όριο κάτω από το οποίο τα πρόστιμα δεν μπορούσαν να μειωθούν, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες δεν αποδεικνύεται ότι τα προσαπτόμενα πραγματικά περιστατικά παρουσιάζουν ιδιαίτερη βαρύτητα· iv) στο γεγονός ότι, σε περίπτωση απορρίψεως προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να καταβάλει ποσό που αντιστοιχεί στο 20 % του προστίμου ως συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα· και v) στο γεγονός ότι η μη πληρωμή του προστίμου μπορεί να οδηγήσει σε στερητική της ελευθερίας ποινή [86].

113. Στο πλαίσιο αυτό, φρονώ ότι η λύση στην οποία κατέληξε το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) είναι ρεαλιστική και συγχρόνως πολύ εύστοχη. Το εν λόγω δικαστήριο διά μιας κατέστησε ανεφάρμοστα διάφορα στοιχεία που περιέχονταν στις εφαρμοστέες εθνικές διατάξεις. Θέσπισε ανώτατο όριο, προβλέποντας συγχρόνως επιτρεπόμενη κλίμακα κυρώσεων. Επιπλέον, κατάργησε το κατώτατο όριο και εξάλειψε το ενδεχόμενο επιβολής της εναλλακτικής κυρώσεως των στερητικών της ελευθερίας ποινών σε περίπτωση μη πληρωμής. Με τον τρόπο αυτόν, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) κατέστησε ανεφάρμοστα διάφορα στοιχεία του αυστριακού συστήματος προστίμων, διατηρώντας παράλληλα τη δυνατότητα εφαρμογής των κυρώσεων μέχρις ότου ο νομοθέτης προχωρήσει στην τροποποίηση της οικείας νομοθεσίας.

114. Οφείλω να υπογραμμίσω εκ νέου ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν αποκλείει την επιβολή κυρώσεων για τις επίμαχες παραβάσεις, αλλά κάνει ακριβώς το αντίθετο. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 επιβάλλει την υποχρέωση θεσπίσεως τέτοιων κυρώσεων, οι οποίες πρέπει να προβλέπονται, να είναι ανάλογες προς την παράβαση, αλλά και αποτρεπτικές και αποτελεσματικές. Επιπλέον, από την άποψη του άρθρου 20 της εν λόγω οδηγίας, η δυνατότητα συμπληρώσεως του εθνικού δικαίου είναι σύμφωνη προς τους σκοπούς της οδηγίας αυτής, καθόσον καθιστά δυνατή την επίτευξη εύλογης ισορροπίας μεταξύ της απαιτήσεως περί αναλογικότητας και της απαιτήσεως περί αποτελεσματικότητας και αποτροπής των κυρώσεων.

115. Συναφώς, η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων, η οποία κατοχυρώνεται επίσης στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη, ουδόλως μπορεί να εξομοιωθεί με ατιμωρησία, όταν υφίσταται εύσχημος τρόπος προσαρμογής της εθνικής έννομης τάξεως έτσι ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Πράγματι, η επίκληση αποκλειστικώς της αρχής της αναλογικότητας προκειμένου να αποκλειστεί η δυνατότητα εφαρμογής οποιουδήποτε είδους κυρώσεως θα

[85] Περαιτέρω επί των ορίων της εν λόγω δυνατότητας και την επιφύλαξη που διαμορφώθηκε στη νομολογία όσον αφορά «την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης», βλ. πρόσφατες προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție κ.λπ. (C-357/19 και C-547/19, EU:C:2021:170, σημεία 145 έως 156).

[86] Απόφαση Maksimovic (σκέψεις 42 έως 45).

παραγνώριζε πλήρως την ανάγκη διαφυλάξεως του δηλωθέντος με το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/67 σκοπού της διασφαλίσεως της τηρήσεως προσήκοντος επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων.

116. Επομένως, εν συνόψει, θα ήταν κάπως οξύμωρο, τουλάχιστον από την άποψη του δικαίου της Ένωσης, να φθάσουμε, εν ονόματι της αρχής της αναλογικότητας, σε δυσανάλογα εκτεταμένη μη εφαρμογή όλων των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου που αφορούν κυρώσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που ουδέποτε αμφισβητήθηκαν στην πραγματικότητα. Η διαπίστωση αυτή βεβαίως δεν εμποδίζει να καταστούν οι εν λόγω άλλες εθνικές διατάξεις παράπλευρες απώλειες των αυστηρότερων εθνικών θεωρήσεων της αρχής της νομιμότητας ή, σε άλλες περιπτώσεις, να καταστούν και εκείνες ανεφάρμοστες απλώς και μόνον εξ αντανακλάσεως, καθώς δεν θα μπορούσαν πλέον να εφαρμοστούν αυτοτελώς.

117. Αυτό που εννοώ είναι απλώς ότι το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας δεν επιβάλλει τη δυσανάλογη μη εφαρμογή όλων ανεξαιρέτως των εθνικών ρυθμίσεων. Για να χρησιμοποιήσω μια μεταφορά, η εγχείρηση που πρέπει να πραγματοποιηθεί επ' ονόματι του δικαίου της Ένωσης θα πρέπει να προσομοιάζει με χειρουργική τομή και όχι με σαρωτικό βομβαρδισμό.

5. Επίλογος σχετικά με τις διακρίσεις του άμεσου αποτελέσματος: αποκλεισμός, υποκατάσταση... ή απλώς ενσωμάτωση;

118. Ανά τα έτη, στους κόλπους του θεωρητικού στοχασμού έχουν πραγματοποιηθεί αναλύσεις επί αναλύσεων σχετικά με τις αυστηρές διακρίσεις και ταξινομήσεις των διαφόρων ειδών του άμεσου αποτελέσματος που το Δικαστήριο εφάρμοσε σε μία περίπτωση ή μπορεί να είχε πρόθεση να εφαρμόσει σε άλλη. Ειδικότερα, η διάκριση μεταξύ των αποτελεσμάτων αποκλεισμού ή υποκαταστάσεως που παράγουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης[87] όσον αφορά τους εθνικούς κανόνες που προσκρούουν σε αυτές εξακολουθεί να αποτελεί το αντικείμενο έντονων συζητήσεων[88]. Επιπλέον, μολονότι η απόφαση Popławski II έχει επιλύσει το κύριο ζήτημα (τη μη εφαρμογή αποκλειστικώς λόγω υπεροχής ή λόγω υπεροχής και άμεσου αποτελέσματος), το παρεπόμενο ζήτημα σχετικά με το ακριβές είδος και τον αριθμό των μορφών που θα μπορούσαν να προκύψουν παραμένει σε μεγάλο βαθμό ανοιχτό.

119. Δεν προτίθεμαι να συμβάλω στη συζήτηση αυτή με τις παρούσες προτάσεις. Θα περιοριστώ, ωστόσο, στο να χρησιμοποιήσω την υπό κρίση υπόθεση ως ευκαιρία για να τονίσω την περιορισμένη πρακτική σημασία που έχουν οι εν λόγω αυστηρές ταξινομήσεις. Όπως καταδεικνύει η υπό κρίση υπόθεση, η διαχωριστική γραμμή μεταξύ, επί παραδείγματι, των συνεπειών του άμεσου αποτελέσματος όσον αφορά τον αποκλεισμό και την υποκατάσταση παραμένει αρκετά ασαφής σε ορισμένες περιπτώσεις. Η διάκριση αυτή θα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εκάστοτε περίπτωση και θα αποτελεί περισσότερο ζήτημα «υπεύθυνης δηλώσεως» του οικείου δικαστηρίου παρά σαφή διαχωρισμό.

87 Βλ., αρχικώς, σχετικά με τη διάκριση, Galmot, Y., και Bonichot, J-C., «La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national» 4(1), *Revue française de droit administratif*, 1988, σ. 1 - 23.

88 Βλ., επί παραδείγματι, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Saggio στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Océano Grupo Editorial και Salvat Editores (C-240/98 έως C-244/98, EU:C:1999:620), καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, Dougan, M., «When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy», *Common Market Law Review*, 2007, τόμος 44, σ. 931-963· Wathelet, M. «Du concept de l'effet direct à celui de l'invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice» σε Hoskins, M. και Robinson, W. (επιμ.), *A True European Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2004, σ. 367-389.

120. Η προσέγγιση που επέλεξε το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο), όπως συνοψίζεται στην προηγούμενη ενότητα, είναι ιδιαιτέρως αποκαλυπτική από την άποψη αυτή. Το γεγονός ότι η χρησιμοποιούμενη νομική τεχνική είναι αυτή της «μη εφαρμογής» εξαρτάται από το γράμμα και τη διάρθρωση των διατάξεων του εθνικού δικαίου και δεν αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια απορρέουσα από την «ουσία» της διατάξεως του δικαίου της Ένωσης που περιέχει την ίδια την απαίτηση περί αναλογικότητας.

121. Στην πραγματικότητα, το ίδιο αποτέλεσμα θα μπορούσε να επιτευχθεί διά της «ενσωματώσεως» του θετικού περιεχομένου της αρχής της αναλογικότητας, ώστε να επέλθει νομική λύση μέσω της υποκαταστάσεως και όχι μέσω του αποκλεισμού. Αυτή ήταν, μάλιστα, η πρότασή μου στην υπόθεση Link Logistik, στην οποία η πρόβλεψη του εθνικού κανόνα (το καθορισμένο ύψος του προστίμου, ανεξαρτήτως των επιμέρους περιστάσεων της υποθέσεως) δεν επέτρεπε στον εθνικό δικαστή να καταλήξει σε λύση σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας, αφήνοντας απλώς ανεφάρμοστα τμήματα της εθνικής νομοθεσίας. Επομένως, έπρεπε να εισαχθούν κανονιστικά στοιχεία απορρέοντα από τον έλεγχο της αναλογικότητας και συμφυή προς την εν λόγω αρχή [89].

122. Η ως άνω αντίθεση καταδεικνύει ότι το είδος του άμεσου αποτελέσματος της ίδιας διατάξεως του δικαίου της Ένωσης θα εξαρτάται λογικά από το εθνικό νομικό τοπίο. Ενώ σε κάποιες περιπτώσεις μια διάταξη που έχει άμεσο αποτέλεσμα θα αντικαθιστά πλήρως την «εκτοπισθείσα» αντίθετη εθνική διάταξη, σε άλλες περιπτώσεις, θα είναι δυνατή μόνον η πλήρης αποχή από την εφαρμογή. Σε πολλές περιπτώσεις ενδιάμεσων περιπτώσεων, η συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης μπορεί να συνεπάγεται μόνον τη μερική μη εφαρμογή ή τη μη εφαρμογή των στοιχείων του εθνικού κανόνα μόνο στον βαθμό που αυτά προσκρούουν στις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης. Τέλος, η μη εφαρμογή εν όλω ή εν μέρει θα πρέπει επίσης να συνδυάζεται με την ερμηνεία των «υπόλοιπων» εφαρμοστέων διατάξεων ή των στοιχείων τους κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης.

123. Εν ολίγοις, η κατηγορία του άμεσου αποτελέσματος στην οποία εμπίπτει μια περίπτωση θα καθορίζεται από το εθνικό δίκαιο, τη διάρθρωση της εκάστοτε περιπτώσεως και το πόσο αφηρημένα επιλέγεται να γίνει η εν λόγω ταξινόμηση. Συχνά, το ίδιο αποτέλεσμα θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε με τον αποκλεισμό ενός γενικότερου ανώτερου κανόνα, είτε με την αντικατάσταση ή την εισαγωγή ενός ειδικότερου κανόνα στην εθνική έννομη τάξη.

124. Για τον λόγο αυτόν, κατά τη γνώμη μου, το ζήτημα αν αυτό που πρέπει να γίνει ακριβώς βάσει διατάξεως του δικαίου της Ένωσης η οποία ενδέχεται να έχει άμεσο αποτέλεσμα συνιστά αποκλεισμό, υποκατάσταση ή κάτι άλλο, θα μπορούσε να έχει παιδαγωγικό ή ακαδημαϊκό ενδιαφέρον. Πράγματι, οι εν λόγω ταξινομήσεις δεν πρέπει να είναι καθοριστικής σημασίας όσον αφορά τη διαπίστωση αν συγκεκριμένη διάταξη του δικαίου της Ένωσης μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα ή όχι. Αντιθέτως, αφού εξακριβωθεί αν ο επίμαχος κανόνας της Ένωσης δύναται απλώς να προβληθεί ενώπιον δικαστηρίου, η εκτίμηση θα πρέπει να επικεντρωθεί στις δυνητικές συνέπειες του αμέσου αποτελέσματος στη συγκεκριμένη περίπτωση και στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που αυτή αφορά.

[89] Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, σημείο 84 επ.).

Γ. Η ανατροπή της αποφάσεως Link Logistik

125. Αν το Δικαστήριο συμμεριστεί τις εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στις ενότητες Α και Β των παρουσών προτάσεων, τότε θα χρειαστεί να επανεξετάσει τις διαπιστώσεις του στην απόφαση Link Logistik.

126. Όπως εκτέθηκε στην ενότητα Β των παρουσών προτάσεων, η απόφαση Popławski II εμμέσως και εν μέρει εγκατέλειψε τη θέση που είχε λάβει το Δικαστήριο στην απόφαση Link Logistik. Μόνον οι εθνικές διατάξεις που είναι αντίθετες προς τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης με άμεσο αποτέλεσμα μπορούν να καταστούν ανεφάρμοστες από τα εθνικά δικαστήρια και τα λοιπά όργανα.

127. Τι ισχύει σχετικά με τη θέση του Δικαστηρίου στην απόφαση Link Logistik, όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας; Όπως διευκρινίστηκε λεπτομερώς στην ενότητα Α των παρουσών προτάσεων, πολλοί είναι οι λόγοι που συνηγορούν υπέρ της αναγνωρίσεως του αμέσου αποτελέσματος της διαλαμβανόμενης στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαιτήσεως περί αναλογικότητας.

128. Επιπλέον, η πολύ σημαντική διόρθωση που επήλθε με την απόφαση Popławski II όσον αφορά τη μη εφαρμογή αντίθετης προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικής νομοθεσίας επηρεάζει επίσης την ισορροπία στην οποία στηρίχθηκε η όλη συλλογιστική του Δικαστηρίου στην απόφαση Link Logistik. Η εν λόγω διόρθωση επηρεάζει επίσης την εκτίμηση του Δικαστηρίου όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα της απαιτήσεως περί αναλογικότητας. Στην απόφαση Link Logistik, το Δικαστήριο δεν δέχθηκε το άμεσο αποτέλεσμα της διαλαμβανόμενης στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 απαίτησης περί αναλογικότητας. Εντούτοις, μέρος της συλλογιστικής που κατέληξε στο ως άνω συμπέρασμα στηριζόταν ενδεχομένως στην εσφαλμένη παραδοχή ότι η μη εφαρμογή του αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικού δικαίου ήταν δυνατή όσον αφορά κανόνες που δεν είχαν άμεσο αποτέλεσμα. Μάλιστα, το Δικαστήριο ζήτησε ακριβώς από το αιτούν δικαστήριο να αποστεί από την εφαρμογή αυτή [90].

129. Στο πλαίσιο αυτό, ποιες ενέργειες θα πρέπει να γίνουν στην υπό κρίση υπόθεση; Κατά τη γνώμη μου, η απόφαση Link Logistik πρέπει να ανατραπεί ρητά και ανοιχτά από το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου.

130. Το Δικαστήριο ουδέποτε έχει δεχθεί ότι δεσμεύεται επισήμως από τη θεωρία του stare decisis. Ωστόσο, στην πράξη ακολουθεί την εν λόγω θεωρία [91]. Η ανάγκη συνεπούς αναφοράς στο δικό του νομολογιακό προηγούμενο και διασφαλίσεως του αυθεντικού χαρακτήρα της νομολογίας του συνεπάγεται ότι το Δικαστήριο σπανίως προβαίνει σε ρητή ανατροπή. Συνήθως το Δικαστήριο αντιμετωπίζει την υπόθεση ως εξαίρεση ή επεξηγεί αναδρομικώς τη νομολογία του προκειμένου να «ταιριάξουν» τα διάφορα κομμάτια του παζλ και να επέλθει «διευκρίνισή» τους [92].

90 Απόφαση Link Logistik (σκέψη 62 και διατακτικό της εν λόγω αποφάσεως).

91 Βλ. Slynn, G., «The Court of Justice of the European Communities», *International and Comparative Law Quarterly*, τόμος 33, 1984, σ. 409, σ. 423.

92 Για να αναφέρω ένα γνωστό παράδειγμα, απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1996, Dillenkofer κ.λπ. (C-178/94, C-179/94 και C-188/94 έως C-190/94, EU:C:1996:375, σκέψεις 20 επ.), η οποία εξορθολόγισε την προγενέστερη νομολογία σχετικά με την ευθύνη του κράτους για τις ζημίες που προκαλούνται σε ιδιώτες από παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

131. Η πρακτική που το Δικαστήριο εφάρμοσε στο παρελθόν όσον αφορά την επανεξέταση της προγενέστερης νομολογίας προσλαμβάνει διάφορες μορφές [93]. Οι περιπτώσεις ρητής ανατροπής είναι σπάνιες. Ακόμη και στις σπάνιες αυτές περιπτώσεις, οι διευκρινίσεις που παρέχει το Δικαστήριο όσον αφορά τους λόγους στους οποίους στηρίζεται η υιοθέτηση διαφορετικής θέσεως είναι πενιχρές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το Δικαστήριο περιορίζεται στην αναγνώριση της υπάρξεως διαφορετικού νομολογιακού προηγουμένου και επισημαίνει ότι υιοθετεί διαφορετική ερμηνεία [94]. Σε άλλες περιπτώσεις, προκύπτει ότι το Δικαστήριο μετέβαλε την άποψή του λόγω των περιστάσεων και των επιχειρημάτων που προβλήθηκαν σε μεταγενέστερη υπόθεση [95] ή διευκρινίζει την προηγούμενη θέση του υπό το πρίσμα των οψιγενών αυτών λόγων [96].

132. Το Δικαστήριο αποκλίνει περισσότερο ευθαρσώς από την προγενέστερη νομολογία του υπό το πρίσμα συνταγματικών εξελίξεων ή τροποποιήσεων της Συνθήκης [97]. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις, το Δικαστήριο εξακολουθεί να παραπέμπει σε προηγούμενες αποφάσεις του ως «πάγια νομολογία», παρά το γεγονός ότι η νέα απόφαση καταλήγει σε διαφορετικό συμπέρασμα [98]. Είναι εξαιρετικά σπάνιες οι περιπτώσεις που το Δικαστήριο προβαίνει ρητώς σε επανεξέταση της προηγούμενης ερμηνείας του, αναλύει το νομολογιακό του προηγούμενο και εξηγεί τους λόγους που οδηγούν σε διαφορετικό συμπέρασμα [99].

133. Κατά τη γνώμη μου, η υπό κρίση υπόθεση θα πρέπει να αποτελέσει μία από τις σπάνιες αυτές περιπτώσεις. Το Δικαστήριο θα πρέπει να αξιοποιήσει την ευκαιρία που του παρέχει η υπό κρίση υπόθεση για να επανεξετάσει *ρητώς* την ορθότητα της κρίσεώς του στην απόφαση Link Logistik, ιδίως για τους ακόλουθους λόγους.

134. Πρώτον, κατά τη γνώμη μου τουλάχιστον, η υπό κρίση υπόθεση απλώς δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί διαφορετικά από την απόφαση Link Logistik όσον αφορά τη συνεπή ερμηνεία της απαιτήσεως περί αναλογικότητας που περιέχεται τόσο στο άρθρο 9α της οδηγίας 1999/62 όσο και στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67.

135. Το αιτούν δικαστήριο προσπάθησε να επισημάνει τις διαφορές μεταξύ της υπό κρίση υποθέσεως και της αποφάσεως Link Logistik. Εντούτοις, το γράμμα, ο σκοπός και η οικονομία τόσο του άρθρου 9α της οδηγίας 1999/62 όσο και του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/67 καθιστούν αδύνατο, κατά τη γνώμη μου, τον εντοπισμό σημαντικών διαφορών οι οποίες θα έδιναν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να καταλήξει σε διαφορετικό συμπέρασμα όσον αφορά τη δεύτερη

93 Σχετικά με τις αρχικές αντιπαραθέσεις, βλ. ιδίως προτάσεις του γενικού εισαγγελέα K. Roemer στην υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Ανωτάτης Αρχής (9/61, μη δημοσιευθείσα, EU:C:1962:20, σ. 242)· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Lagrange στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Da Costa κ.λπ. (28/62 έως 30/62, μη δημοσιευθείσες, EU:C:1963:2)· ή προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. La Pergola στην υπόθεση Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 3ης Απριλίου 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen κατά Lippe (28/67, EU:C:1968:17), σχετικά με την απόφαση της 16ης Ιουνίου 1966, Lütticke (57/65, EU:C:1966:34)· και της 25ης Ιουλίου 2008, Metock κ.λπ. (C-127/08, EU:C:2008:449), σχετικά με την απόφαση της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου – Chernobyl (C-70/88, EU:C:1990:217, σκέψη 16), σχετικά με την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου – Επιτροπολογία (302/87, EU:C:1988:461)· ή απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, Keck και Mithouard (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905), σχετικά με την απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

96 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, *M.A.S. και M.B.* (C-42/17, EU:C:2017:936, σκέψη 28), σχετικά με την απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2015, Taricco κ.λπ. (C-105/14, EU:C:2015:555).

97 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 15ης Μαρτίου 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), σχετικά με τις αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), και της 21ης Ιουνίου 1988, Brown (197/86, EU:C:1988:323).

98 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), και Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), σχετικά με την απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

99 Βλ. απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1990, HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, σκέψεις 10 επ.) και, ιδίως, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην ίδια υπόθεση (EU:C:1990:112), σχετικά με την απόφαση της 3ης Ιουλίου 1974, Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

διάταξη, χωρίς να επηρεαστεί η απόφαση Link Logistik [100]. Ομοίως, η αναδρομική «διευκρίνιση» εκείνου που πραγματικά εννοούσε το Δικαστήριο στην απόφαση Link Logistik θα ενείχε τον κίνδυνο να προκαλέσει περαιτέρω σύγχυση, δεδομένης της σημαντικής αποκλίσεως από το εν λόγω νομολογιακό προηγούμενο η οποία έχει ήδη επέλθει με την απόφαση Popławski II.

136. Δεύτερον, μια τέτοια περαιτέρω «διευκρίνιση» της θέσεως που προκρίθηκε στην απόφαση Link Logistik ενδέχεται να προκαλέσει σύγχυση σε έναν ιδιαιτέρως ευαίσθητο και πολύπλοκο τομέα του δικαίου, ο οποίος άπτεται ορισμένων από τα πλέον θεμελιώδη στοιχεία της έννομης τάξεως της Ένωσης, όπως είναι οι αρχές του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής, η πρακτική της μη εφαρμογής και τα ειδικά έννομα αποτελέσματα της αρχής της αναλογικότητας. Η αντίθεση μεταξύ της αποφάσεως Link Logistik και της κρίσεως του τμήματος μείζονος συνθέσεως στην απόφαση Popławski II καθιστά ακόμη πιο επιτακτική την ανάγκη ρητής μεταστροφής στην υπό κρίση υπόθεση, τούτο δε κατά μείζονα λόγο όταν η απόκλιση που εμφανίζουν οι κρίσεις αφορά την ερμηνεία των ουσιωδών αρχών που διέπουν τη σχέση μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων και της έννομης τάξεως της Ένωσης. Σε μια τέτοια περίπτωση, στην οποία υφίσταται πρόδηλη αντίθεση προς προγενέστερη απόφαση, το Δικαστήριο θα πρέπει να επανεξετάσει ευθαρσώς την ίδια του τη νομολογία και να δηλώσει σαφώς αν και σε ποιο βαθμό αναθεωρεί την προηγούμενη νομική του θέση.

137. Τρίτον, καίτοι δεν είναι ευχάριστο το γεγονός ότι το νομολογιακό προηγούμενο που πρόκειται να ανατραπεί είναι σχετικώς πρόσφατο, εντούτοις, δεν έχει τελικώς καμία σημασία. Η ορθή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης υπερισχύει τέτοιων ζητημάτων. Μάλιστα, κάποια εκ των πλέον σημαντικών παραδειγμάτων ανατροπής από το Δικαστήριο συνέβησαν σε σχετικώς μικρό χρονικό διάστημα μετά την έκδοση του ανατραπέντος νομολογιακού προηγουμένου [101]. Τούτο είναι εύλογο, λαμβανομένου υπόψη ότι συχνά η έκδοση μιας αποφάσεως του Δικαστηρίου δίνει το έναυσμα για συζήτηση η οποία οδηγεί τα εθνικά δικαστήρια στη διατύπωση συμπληρωματικών ερωτημάτων, θέτοντας στη διάθεση του Δικαστηρίου επιπλέον πληροφορίες ή επιχειρήματα. Σε ορισμένες από τις πλέον πρόσφατες περιπτώσεις, το Δικαστήριο παρέπεμψε τις υποθέσεις στο τμήμα μείζονος συνθέσεως όταν κλήθηκε ρητώς να επανεξετάσει προηγούμενη θέση του [102]. Πράγματι, όταν το νομολογιακό προηγούμενο που πρόκειται να ανατραπεί χρονολογείται ήδη από πολλών ετών, ή ακόμη και δεκαετιών, η εγκατάλειψή του από το Δικαστήριο δεν είναι τόσο προβληματική. Μπορεί να δικαιολογηθεί με το επιχείρημα της εξελίξεως της έννομης τάξεως της Ένωσης [103].

138. Τέλος, τέταρτον, υπό τη σημερινή διάρθρωση του Δικαστηρίου, ποίος είναι αρμόδιος για την πραγματοποίηση της ανατροπής; Επαναλαμβάνεται ότι ασφαλώς δεν υφίσταται επίσημος κανόνας περί stare decisis. Επομένως, τα διάφορα τμήματα του Δικαστηρίου είναι ελεύθερα να επανεξετάσουν το νομολογιακό προηγούμενο. Επιπλέον, η λεπτή διαχωριστική γραμμή μεταξύ της εποικοδομητικής επανεξετάσεως προηγούμενων αποφάσεων, της εξελίξεως της νομολογίας και της σιωπηρής μεταστροφής καθιστά αρκετά δυσχερή τη θέσπιση και την εφαρμογή οποιουδήποτε τυποποιημένου κανόνα σχετικά με την ανάθεση όλων των υποθέσεων που αφορούν αναθεώρηση της νομολογίας στο τμήμα μείζονος συνθέσεως.

100 Βλ., επίσης, σημεία 55 έως 57 των παρουσών προτάσεων.

101 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου - Chernobyl (C-70/88, EU:C:1990:217), σχετικά με την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου – Επιτροπολογία (302/87, EU:C:1988:461), η οποία απείχε μόλις 20 μήνες.

102 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), και Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), σχετικά με την απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

103 Επί παραδείγματι, προσφάτως, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2020, Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), σχετικά με την απόφαση (της ολομέλειας) της 12ης Ιουλίου 1984, Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

139. Εντούτοις, υπό την τρέχουσα διάρθρωση του Δικαστηρίου ως θεσμικού οργάνου, κατά την οποία το τμήμα μείζονος συνθέσεως απολαύει ιδιαίτερου καθεστώτος, μιας οιονεί συνταγματικής θέσεως, εντός του Δικαστηρίου και του αντίστοιχου ενισχυμένου κύρους εντός και εκτός του Δικαστηρίου, η *σκοπούμενη* ανατροπή των νομολογιακών προηγουμένων θα πρέπει να συγκαταλέγεται στα προνόμια και στα καθήκοντά του. Αυτό πρέπει να συμβαίνει ιδίως σε περιπτώσεις όπως η υπό κρίση, στις οποίες απλώς δεν υπάρχει εύλογος χώρος για «διάκριση» ή «διευκρίνιση» της υποθέσεως.

140. Πράγματι, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να διαφυλαχθεί το κύρος της νομολογίας του Δικαστηρίου, θα ήταν σκόπιμο, αφ' ης στιγμής εντοπισθεί μια προβληματική απόφαση και τεθεί ζήτημα αποκλίσεως από αυτήν, να επιλαμβάνεται της υποθέσεως κατά προτίμηση το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου[104]. Τούτο δεν εμποδίζει φυσικά την πραγματοποίηση συνεχούς και παράλληλης θεωρητικής αναλύσεως σε άλλες συνθέσεις του Δικαστηρίου. Πράγματι, οι μεγαλύτεροι επίσημοι δικαστικοί σχηματισμοί σπανίως μπορούν να βρίσκουν νέες κατευθύνσεις. Ωστόσο, φαίνεται ότι είναι αρκετά καλοί στο να επιλέγουν με τρόπο αυθεντικό από ένα ευρύ φάσμα επιλογών.

141. Τέλος, πρέπει η σκοπούμενη ανατροπή να πραγματοποιείται *ρητώς*; Κατά τη γνώμη μου, πρέπει οπωσδήποτε. Τούτου λεχθέντος, δεν θα μπω στη διαδικασία εκτενούς αναλύσεως όλων των πιθανών επιχειρημάτων σχετικά με τις αρετές του ανοιχτού νομικού διαλόγου και της επιταγής περί προσήκουσας αιτιολογήσεως μιας δικαστικής αποφάσεως. Αντιθέτως, θα περιοριστώ να κλείσω την ανάλυσή μου με την επισήμανση ότι, πράγματι, όλα τα ανώτατα δικαστήρια ενδιαφέρονται για τη φήμη και το κύρος τους. Τα στοιχεία αυτά είναι ζωτικής σημασίας για την επιτέλεση του έργου τους, αλλά και για τη διαφύλαξη της θέσεώς τους γενικώς. Επομένως, ένα ανώτατο δικαστήριο, εξ ορισμού, δεν μπορεί να είναι ευχαριστημένο όταν κρίσεις του αποδεικνύονται εσφαλμένες, αν πράγματι ανακύψει ποτέ τέτοιο ενδεχόμενο[105]. Όμως, η διαπίστωση, στο πλαίσιο συστήματος που θεωρεί εαυτό στηριζόμενο στον δικαστικό διάλογο, ότι ο ένας εκ των συνομιλητών ουδέποτε σφάλλει προκαλεί έκπληξη, ενίοτε δε και απογοήτευση. Εν πάση περιπτώσει, στο πλαίσιο αυτό, η αδυναμία να παραδέχεται κανείς ότι έσφαλε ούτε ένδειξη διαλόγου αποτελεί, αλλά ούτε και ένδειξη πραγματικής αυτοπεποίθησης και κύρους.

V. Πρόταση

142. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) ως εξής:

1) Η απαίτηση περί αναλογικότητας των κυρώσεων που προβλέπεται στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά, έχει άμεσο αποτέλεσμα.

[104] Υπογραμμίζοντας την ανάγκη παραπομπής μιας υποθέσεως ενώπιον του τμήματος μείζονος συνθέσεως σε περίπτωση μεταστροφής, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, σημείο 56). Για πρόσφατο πρακτικό παράδειγμα, βλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), σχετικά με την απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Διότι, όπως με ειρωνική διάθεση διατυπώθηκε πριν από καιρό από τον δικαστή R. H. Jackson στη σύμφωνη γνώμη του στην απόφαση Brown v. Allen, 344 U.S. 443 (1953), 540: «Οι αποφάσεις μας δεν είναι αμετάκλητες επειδή είναι αλάνθαστες, αλλά είναι αλάνθαστες για τον λόγο και μόνον ότι είναι αμετάκλητες».

2) Δυνάμει της προβλεπόμενης στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/67 απαιτήσεως περί αναλογικότητας των κυρώσεων, τα εθνικά δικαστήρια και διοικητικές αρχές οφείλουν, βάσει της υποχρεώσεώς τους να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίσουν την εφαρμογή της διατάξεως αυτής, να απέχουν από την εφαρμογή κάθε εθνικής διατάξεως στον βαθμό που η εφαρμογή αυτή θα οδηγούσε σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης και, εν ανάγκη, να συμπληρώνουν τις εφαρμοστέες εθνικές διατάξεις με τα κριτήρια της απαιτήσεως περί αναλογικότητας που έχουν διατυπωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου.