Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 23 september 2021 [1]

Zaak C-205/20

NE
tegen
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
in tegenwoordigheid van:
Finanzpolizei Team 91

[verzoek van het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers – Artikel 20 van richtlijn 2014/67/EU – Sancties – Evenredigheidsbeginsel – Rechtstreekse werking – Bevoegdheden van de nationale rechters – Wettelijke regeling van een lidstaat die voorziet in cumulatie van bestuurlijke boeten voor elke gepleegde overtreding en die minimumbedragen maar geen totale maximumbedragen vaststelt”

I. Inleiding

1. Heeft het vereiste van evenredigheid van sancties rechtstreekse werking? Wat wordt met betrekking tot dat vereiste, of het nu rechtstreekse werking heeft of niet, precies verwacht van de nationale rechter bij wie een geding aanhangig wordt gemaakt waarin nationale sanctieregels moeten worden toegepast die reeds onevenredig zijn verklaard door het Hof?

2. Bij een reeks eerdere beslissingen, beginnende met het arrest Maksimovic [2], zijn verscheidene aspecten van het Oostenrijkse sanctiestelsel voor niet-nakoming van verplichtingen inzake, in wezen, het bijhouden van administratieve documenten met betrekking tot de terbeschikkingstelling van werknemers, door het Hof onevenredig verklaard. De nationale wetgever heeft na de beslissingen van het Hof evenwel niets ondernomen. De verwijzende rechter is onzeker wat hem in een dergelijk geval te doen staat. Hij verwijst naar de recente beslissing van dit Hof in de zaak Link Logistik [3], waarin is geoordeeld dat een nagenoeg identieke Unierechtelijke bepaling geen rechtstreekse werking had en waarin het onmogelijk werd geacht

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Arrest van 12 september 2019, Maksimovic e.a. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 en C-148/18, EU:C:2019:723; hierna: „arrest Maksimovic”); beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103).

3 Arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810; hierna: „arrest Link Logistik”).

om het nationale recht in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen. Het Hof heeft niettemin vervolgens herinnerd aan de op de rechters van de lidstaten rustende verplichting om de strijdige nationaalrechtelijke bepalingen buiten toepassing te laten.

3. De echte kwestie die in de onderhavige zaak aan de orde is, is mijns inziens niet zozeer wat de nationale rechter, maar wel wat dit Hof te doen staat. Dat standpunt relativeert geenszins het belang van het hoofdgeding en de uiteindelijke verantwoordelijkheid die een nationale rechter altijd draagt bij de beslechting van een individueel geval. Het is veeleer een erkenning van het feit dat de problemen die door de prejudiciële verwijzing in de onderhavige zaak aan het licht zijn gebracht, grotendeels toe te schrijven zijn aan onduidelijke richtsnoeren van het Hof zelf.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Overweging 44 van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt[4], luidt als volgt: „Ondanks de vaststelling van meer uniforme regels voor de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van administratieve sancties en/of boeten en de behoefte aan meer gemeenschappelijke criteria voor doeltreffender follow-upprocedures in geval van niet-betaling daarvan, mogen zij niet afdoen aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun stelsel van sancties, straffen en boeten of de invorderingsmaatregelen die naar hun nationale recht beschikbaar zijn, te regelen. Bijgevolg mag het instrument dat de handhaving of tenuitvoerlegging van zulke sancties en/of boeten toelaat, waar nodig en rekening houdend met het nationale recht en/of de nationale praktijk in de aangezochte lidstaat, aangevuld worden met, vergezeld gaan van of vervangen worden door een titel die de handhaving of tenuitvoerlegging in de aangezochte lidstaat toelaat."

5. In artikel 20 van richtlijn 2014/67, met als opschrift „Sancties", wordt het volgende bepaald:

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

B. Nationaal recht

6. § 16, leden 1 en 2, van het Verwaltungsstrafgesetz (wet inzake bestuurlijke sancties)[5] voorziet in de mogelijkheid om in geval van niet-betaling van geldboeten vervangende vrijheidsstraffen toe te passen.

4 PB 2014, L 159, blz. 11.

5 BGB1. 52/1991.

7. § 52, leden 1 en 2, van het Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (wet tot regeling van de bestuursrechtspraak)[6], in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, is als volgt verwoord:

„1. In iedere uitspraak van de bestuursrechter houdende bevestiging van een strafbeschikking (*Straferkenntnis*) wordt bepaald dat de betrokkene een bijdrage dient te betalen in de kosten.

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

8. § 26, lid 1, van het Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (wet ter bestrijding van loon- en sociale dumping; hierna: „LSD-BG")[7], in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, luidt als volgt:

„Wie als werkgever of persoon die werknemers ter beschikking stelt in de zin van § 19, lid 1:

1. in strijd met § 19 de aangifte, waaronder die met betrekking tot latere gegevenswijzigingen (wijzigingsaangifte), niet-tijdig of onvolledig indient, of

[...]

3. in strijd met § 21, lid 1 of 2, niet over de vereiste documenten beschikt, noch de belastingdienst [...] ter plaatse elektronische toegang daartoe geeft,

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

9. § 27, lid 1, LSD-BG bepaalt:

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

10. § 28 LSD-BG is als volgt verwoord:

„Wie als

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

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

6 BGB1. I, 33/2013.

7 BGBl. I, 44/2016.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

11. CONVOI s.r.o. is een in Slowakije gevestigde onderneming. Zij heeft haar werknemers ter beschikking gesteld van Niedec Global Appliance Austria GmbH (hierna: „Niedec"), een te Fürstenfeld (Oostenrijk) gevestigde onderneming. Op 24 januari 2018 heeft de bestuurlijke instantie van het district Hartberg-Fürstenfeld (Oostenrijk) een inspectie uitgevoerd bij Niedec. Bij besluit van 14 juni 2018 heeft die bestuurlijke instantie verzoeker in het hoofdgeding, in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van CONVOI, gelast een geldboete te betalen van in totaal 54 000 EUR wegens niet-nakoming van een aantal in het LSD-BG opgenomen verplichtingen inzake meer bepaald de beschikbaarheid van de loon- en socialezekerheidsadministratie. [8]

12. Bij beslissing van 9 oktober 2018 heeft de verwijzende rechter bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend met betrekking tot de overeenstemming van de in het betrokken nationale recht opgenomen sancties met het Unierecht en meer bepaald met het evenredigheidsbeginsel.

13. Het Hof heeft in de zaak Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr. I) op die vraag krachtens artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering uitspraak gedaan bij een met redenen omklede beschikking. [9] Het heeft zich daarvoor gebaseerd op zijn kort daarvoor gewezen arrest Maksimovic [10], waarin het Hof zich heeft moeten uitspreken over sterk vergelijkbare vragen op basis van artikel 56 VWEU.

14. Bij de eerder in dat(zelfde) hoofdgeding gegeven beschikking heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat bij niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de aangifte van werknemers en het bijhouden van loonadministratie geldboeten worden opgelegd die niet lager mogen dan een vooraf bepaald minimumbedrag, die cumulatief en zonder maximumbedrag moeten worden toegepast voor elke betrokken werknemer en waaraan een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de geldboetebedragen wordt toegevoegd wanneer het beroep tegen het besluit tot oplegging van die geldboete wordt verworpen. [11]

15. Het Hof is bij de (eveneens krachtens artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering gegeven) beschikking in de gevoegde zaken C-140/19, C-141/19 en C-492/19 tot en met C-494/19 [12], die van dezelfde verwijzende rechter afkomstig zijn, tot dezelfde slotsom gekomen in de context van andere zaken maar wel in sterk vergelijkbare feitelijke omstandigheden. Ook in die zaken heeft het Hof zich gebaseerd op hetgeen het reeds had vastgesteld in het arrest Maksimovic.

16. In casu brengt de verwijzende rechter, onder verwijzing naar de eerdere beslissing van het Hof in de zaak Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr. I), evenwel in herinnering dat de nationale wetgever de nationale regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn, nog niet heeft

8 Zoals uiteengezet bij beschikking van het Hof van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punten 10 en 11).

9 Beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108).

10 Die zaak zag op diverse nationale bepalingen [het Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (wet tot aanpassing van het arbeidsovereenkomstenrecht, BGBl. 459/1993; hierna: „AVRAG")]. Het sanctiestelsel van die wet en de daarin opgenomen strafbedragen waren niettemin sterk vergelijkbaar met het stelsel en de bedragen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn.

11 Beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punt 43).

12 Beschikking van 19 december 2019, EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103).

gewijzigd. Die rechter is daarom onzeker in welke mate hij die regels kan toepassen. Hij vraagt zich meer bepaald af of, en zo ja in welke mate, de litigieuze strafbepalingen, die van kracht zijn gebleven, nog steeds mogen worden toegepast.

17. De verwijzende rechter verduidelijkt dat de rechtspraak van de Oostenrijkse hogere rechters hierover uiteenloopt. Enerzijds heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) geoordeeld dat hij, teneinde aan het Unierecht te voldoen, de woorden „voor elke betrokken werknemer" buiten toepassing moet laten. [13] Aldus heeft die rechter het totale bedrag aan sancties die kunnen worden opgelegd, effectief verlaagd en geplafonneerd, hoewel straffen nog steeds kunnen worden opgelegd. [14]

18. Anderzijds heeft het Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof, Oostenrijk), bij meerdere beslissingen, de uit hoofde van de litigieuze nationale bepalingen opgelegde sancties (volledig) nietig verklaard. [15] Volgens de verwijzende rechter hebben bepaalde nationale rechters de beslissingen van het Verfassungsgerichtshof aldus uitgelegd dat de litigieuze sancties helemaal niet meer kunnen worden toegepast. In dat geval zouden er op basis van de door het Hof onevenredig verklaarde bepalingen geen sancties kunnen worden opgelegd zolang er geen nieuwe wettelijke regeling is aangenomen.

19. De meerderheid van de bestuursrechters blijken zich evenwel te hebben aangesloten bij het standpunt van het Verwaltungsgerichtshof. Desondanks lijken zij nog steeds tot erg uiteenlopende resultaten te komen: sommige rechters stellen het strafbedrag vast ter hoogte van de minimumstraf. In andere gevallen wordt een totale straf opgelegd die nagenoeg overeenkomt met de som van de afzonderlijke straffen die per inbreuk zouden zijn opgelegd. Daar komt nog bij dat een aantal bestuursrechters het arrest Maksimovic op hun eigen manier hebben uitgelegd en cumulatieve straffen blijven opleggen.

20. Daarop heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

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

[13] Die woorden waren opgenomen in § 7i, lid 4, AVRAG, maar komen in wezen overeen met die van § 26, lid 1, § 27, lid 1, en § 28 LSD-BG.

[14] Arrest Ra 2019/11/0033 van 15 oktober 2019.

[15] E 3530/2019 e.a., E 2893/2019 e.a., E 2047/2019 e.a., E 3530/2019 e.a., E 2893/2019 e.a., van 27 november 2019.

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

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Tsjechische, de Oostenrijkse en de Poolse regering, alsook door de Europese Commissie.

IV. Analyse

22. De onderhavige conclusie is als volgt opgebouwd. Ik zal beginnen met de eerste vraag: heeft artikel 20 van richtlijn 2014/67, of meer bepaald het daarin neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, rechtstreekse werking (A)? Ik zal mij vervolgens richten op de gevolgen die de rechtstreekse werking (of het ontbreken van rechtstreekse werking) van dat vereiste heeft voor de onderhavige zaak (B). Het evenredigheidsvereiste dat is vervat in de bepaling uit hoofde waarvan lidstaten regels moeten vaststellen die „doeltreffende, evenredige en afschrikkende" sancties bevatten, heeft mijns inziens rechtstreekse werking. Aangezien er op zijn zachtst gezegd sprake is van een spanningsveld tussen deze stelling en de vaststellingen van het Hof in het arrest Link Logistik, zal ik evenwel afsluiten met een suggestie over de manier waarop daarmee moet worden omgegaan (C).

A. Heeft het vereiste van evenredigheid van sancties rechtstreekse werking?

23. Artikel 20 van richtlijn 2014/67 vereist dat de lidstaten „regels [vaststellen] om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van [die] richtlijn te bestraffen" en „de nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat [die] regels worden toegepast en nageleefd". Op grond van die bepaling moeten de vastgestelde sancties „doeltreffend, evenredig en afschrikkend" zijn.

24. In zijn beschikking in de zaak Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr. I) heeft het Hof met betrekking tot het hoofdgeding in de onderhavige zaak[16] geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 door de litigieuze Oostenrijkse bepalingen wordt geschonden, met name wat het evenredigheidsvereiste betreft.[17]

25. De verwijzende rechter vraagt thans om verduidelijking van de praktische gevolgen van die eerste beslissing. Hij vraagt zich met name af wat hem nu juist in het hoofdgeding te doen staat, gelet op het feit dat de litigieuze nationale bepalingen van kracht zijn gebleven. Die rechter is goed op de hoogte van de beslissing van het Hof in de zaak Link Logistik en van het feit dat het Hof de vraag over de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste dat is opgenomen in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62/EG[18], een bepaling die nagenoeg identiek is aan die van artikel 20 van richtlijn 2014/67, ontkennend heeft beantwoord. De verwijzende rechter wenst met het oog op een uitspraak over de bij hem aanhangige zaak evenwel te vernemen of dezelfde slotsom ook geldt wat de rechtstreekse werking van artikel 20 van richtlijn 2014/67 betreft.

16 Beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108).

17 Het Hof is tot dezelfde slotsom gekomen bij zijn beschikking van 19 december 2019, EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103), waaraan verzoeken om een prejudiciële beslissing afkomstig van dezelfde verwijzende rechter ten grondslag liggen en die is uitgesproken in de context van een andere zaak met evenwel erg vergelijkbare omstandigheden.

18 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB 1999, L 187, blz. 42), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 (PB 2011, L 269, blz. 1).

26. In dit onderdeel zal ik de hoofdlijnen van de beslissing van het Hof in de zaak Link Logistik in herinnering brengen (1). Vervolgens zal ik toelichten waarom ik (nog steeds) van mening ben dat het evenredigheidsvereiste in artikel 20 van richtlijn 2014/67 rechtstreekse werking heeft, waarbij ik niet alleen zal terugkomen op de argumenten die ik reeds in mijn conclusie in de zaak Link Logistik [19] heb ontwikkeld (2), maar nog een aantal overwegingen, met name van systemische aard, daaraan zal toevoegen (3).

1. Standpunt van het Hof in de zaak Link Logistik

27. De gelijkenis tussen de zaak Link Logistik en de onderhavige zaak is treffend. Eerst had het Hof in de zaak Euro-Team en Spirál-Gép geoordeeld dat de Hongaarse regeling op grond waarvan bij niet-betaling van tolgelden forfaitaire geldboeten worden opgelegd ongeacht de aard of de ernst van de overtreding, in strijd was met het evenredigheidsvereiste van artikel 9 bis van richtlijn 1999/62. [20]

28. Vervolgens is het Hof in de zaak Link Logistik door een andere Hongaarse rechter, die geconfronteerd was met die onverenigbaarverklaring, verzocht om een prejudiciële beslissing over specifieke vragen betreffende de praktische gevolgen van de beslissing in de zaak Euro-Team en Spirál-Gép. Op welke manier dienden nationale rechters met die onverenigbaarverklaring rekening te houden en deze in individuele gevallen toe te passen? Met name werd de vraag opgeworpen of artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 [21], waarvan de bewoordingen een sterke gelijkenis vertonen met die van artikel 20 van richtlijn 2014/67, rechtstreekse werking had, en wat rechterlijke of bestuurlijke instanties in dat geval kunnen of moeten doen.

29. Het Hof heeft in het arrest Link Logistik in de eerste plaats geoordeeld dat artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 *geen* rechtstreekse werking had. Het heeft om te beginnen verklaard dat „[m]et het oog op de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in het kader van richtlijn 1999/62 [...] de lidstaten [ertoe zijn] gehouden om overeenkomstig hun nationale recht de nodige rechtshandelingen vast te stellen, waarbij artikel 9 bis van die richtlijn een verplichting oplegt die uit haar aard noopt tot een handeling van die lidstaten, die bij de omzetting van deze verplichting over een ruime beoordelingsmarge beschikken”. [22] Het Hof heeft vervolgens geoordeeld dat „richtlijn 1999/62 geen nauwkeurigere regels bevat voor de invoering van bovengenoemde nationale sancties en met name geen uitdrukkelijk criterium voor de beoordeling van de evenredigheid van die sancties vaststelt”. [23] Dientengevolge is het Hof tot de slotsom gekomen dat „[a]angezien artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 de tussenkomst van de lidstaten vereist en hun een ruime beoordelingsmarge toekent, [...] deze bepaling inhoudelijk gezien [...] niet [kan] worden geacht onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig te zijn, wat rechtstreekse werking ervan uitsluit”. [24]

19 Conclusie in de zaak Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494)

20 Arrest van 22 maart 2017, Euro-Team en Spirál-Gép (C-497/15 en C-498/15, EU:C:2017:229).

21 Die bepaling luidt als volgt: „De lidstaten voeren adequate controles in en stellen een sanctieregeling vast voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn worden aangenomen. Zij nemen alle nodige maatregelen met het oog op de toepassing daarvan. *De vast te stellen sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn*.” Mijn cursivering.

22 Arrest Link Logistik, punt 51.

23 Ibid., punt 52, onder verwijzing naar arrest van 22 maart 2017, Euro-Team en Spirál-Gép (C-497/15 en C-498/15, EU:C:2017:229, punt 38).

24 Ibid., punt 53.

30. Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat „[i]n de praktijk [...] een andere uitlegging tot de opheffing van de beoordelingsbevoegdheid [leidt] die uitsluitend is toegekend aan de nationale wetgevers, die binnen de door artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 getrokken grenzen een geschikte sanctieregeling dienen uit te werken”. [25] Daarop is het Hof met betrekking tot de kwestie van de rechtstreekse werking tot de slotsom gekomen dat „het in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 neergelegde evenredigheidsvereiste inzake sancties in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet aldus kan worden uitgelegd dat het de nationale rechter oplegt in de plaats te treden van de nationale wetgever”. [26]

2. Waarom het evenredigheidsvereiste rechtstreekse werking heeft

31. Wat de toets inzake de rechtstreekse werking betreft, kan ik overeenkomstig de in dergelijke zaken toe te passen vaste rechtspraak van dit Hof alleen maar de argumenten samenvatten die ik in mijn conclusie in de zaak Link Logistik reeds heb uiteengezet. [27] Ook zal ik van deze gelegenheid gebruikmaken om in het volgende deel van deze conclusie een aantal van die argumenten te verduidelijken en enkele andere overwegingen van meer systemische aard daaraan toe te voegen.

32. Rechtstreekse werking is de eigenschap van een Unierechtelijke regel waardoor deze op nationaal niveau, bij de nationale rechter, rechtstreeks afdwingbaar is zonder dat enige verdere „tussenkomst” van de nationale wetgever vereist is. Zij leidt tot de effectieve samensmelting van twee stelsels van normen die in een zaak van toepassing moeten zijn: het nationale en het Unierechtelijke. Rechtstreekse werking wordt beoordeeld ten aanzien van een afzonderlijke wettelijke bepaling die, of een deel ervan dat, door de nationale instantie moet worden toegepast. Zij wordt vastgesteld op basis van de aard, de algemene opzet en de bewoordingen van de betrokken bepaling. Is de litigieuze bepaling voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk om er zich voor de rechters op te beroepen? [28]

33. Volgens de Commissie heeft het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 verankerde evenredigheidsbeginsel rechtstreekse werking. Het is voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk. De Oostenrijkse en de Poolse regering voeren op basis van het standpunt van het Hof in het arrest Link Logistik daarentegen aan dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 niet voldoet aan de voorwaarden van voldoende duidelijkheid en nauwkeurigheid omdat het de tussenkomst van de lidstaten vereist en hun een ruime beoordelingsmarge laat. Volgens de Tsjechische regering is het niet nodig om in te gaan op de vraag of artikel 20 van richtlijn 2014/67 onvoorwaardelijk en voldoende duidelijk is omdat het Unierecht zich hoe dan ook in absolute zin ertegen verzet dat bepalingen van een richtlijn die onjuist zijn omgezet, worden toegepast ten aanzien van justitiabelen. Dat is in het hoofdgeding het geval aangezien het Hof de litigieuze Oostenrijkse rechtsbepalingen onverenigbaar met het Unierecht heeft verklaard.

25 Ibid., punt 54.

26 Ibid., punt 55.

27 Conclusie in de zaak Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punten 63-69), en mijn conclusie in de zaak Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punten 38-46).

28 In de woorden van advocaat-generaal Van Gerven, die verwijst naar het bij uitstek praktische karakter van de toets inzake de rechtstreekse werking: „zodra en in zoverre een [Unierechtelijke] bepaling op zichzelf voldoende operationeel is om door de rechter te worden toegepast, ligt rechtstreekse werking voor. De duidelijkheid, preciesheid, onvoorwaardelijkheid, volledigheid of perfectie van de norm en het niet aangewezen zijn op discretionaire uitvoeringsmaatregelen, zijn in dat opzicht slechts facetten van een en hetzelfde kenmerk dat die regel moet vertonen, namelijk het vermogen om door de rechter op een casuspositie te worden toegepast”. Conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in de zaak Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, punt 27).

34. Ik ben het eens met de Commissie. Het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 vervatte vereiste van evenredigheid van sancties is in mijn ogen voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk. Wat dat specifieke vereiste betreft, is aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking voldaan.

35. Ten eerste is voldaan aan de criteria van *duidelijkheid en nauwkeurigheid*.

36. Het evenredigheidsvereiste kan op het eerste gezicht inderdaad vaag lijken. In de rechtspraak van het Hof wordt evenwel bevestigd dat het „duidelijke en nauwkeurige" karakter van een bepaling een vrij rekbaar concept vormt: een bepaling kan aan die vereisten voldoen en tegelijkertijd niet-gedefinieerde of zelfs vage concepten of onbepaalde rechtsbegrippen bevatten. [29]

37. In casu zijn de betekenis en de precieze gevolgen van het evenredigheidsvereiste in de context van sancties gemakkelijk te begrijpen: de opgelegde sancties mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstelling die op rechtmatige wijze wordt nagestreefd. Het is ook zeer duidelijk ten aanzien waarvan de sancties evenredig dienen te zijn: zij dienen in verhouding te staan tot de ernst van de gepleegde inbreuk. [30] Kortom, op het gebied van sancties wordt uit hoofde van het evenredigheidsbeginsel „vereist dat de opgelegde sanctie strookt met de ernst van de inbreuk en dat bij zowel het vaststellen van de sanctie als het bepalen van de hoogte van de geldboete rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het concrete geval". [31] Dat houdt in casu meer in het bijzonder in dat de beoordeling dient plaats te vinden binnen de specifieke context van richtlijn 2014/67, waarin het doel van en het kader voor de toepassing van het vereiste van evenredigheid van sancties worden uiteengezet.

38. De rechtspraak van het Hof biedt uitgebreide richtsnoeren met betrekking tot de manier waarop evenredigheid dient te worden getoetst. Ongetwijfeld houdt die toetsing een zekere mate van rechterlijke/bestuurlijke beoordeling, en dus een zekere beoordelingsmarge in. Evenwel dient daarbij te worden benadrukt dat *duidelijkheid over een voorschrift* niet mag worden verward met *duidelijkheid over de uitkomst* van de toepassing van dat voorschrift in elk afzonderlijk geval. [32] Evenredigheid van sancties vormt daar een mooi voorbeeld van. De toepassing ervan zal vanwege de specifieke omstandigheden van elk afzonderlijk geval steeds in zekere mate onbepaald zijn, hoeveel richtsnoeren of uitspraken er ook zijn die dat begrip uitleggen. [33] De uitkomst zal altijd enigszins onzeker zijn, maar dat betekent niet dat er in algemene zin onzekerheid is over wat het voorschrift vereist. [34]

29 Een treffend voorbeeld hiervan is alleen al het feit dat het Hof in zijn arresten van 5 februari 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), en 19 december 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54), heeft geoordeeld dat douanerechten en kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking voldoende duidelijk en precies zijn vastgesteld om er rechtstreekse werking aan toe te kennen en desondanks de laatste halve eeuw bezig is geweest met het uitleggen van het begrip „maatregelen van gelijke werking".

30 Arrest Maksimovic, punt 39. Zie ook in die zin arresten van 26 september 2018, Van Gennip e.a. (C-137/17, EU:C:2018:771, punt 99), en 9 februari 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punten 41 en 44).

31 Arrest Link Logistik, punt 45.

32 Zie voor een praktisch illustratie van die situatie arrest van 19 juni 2014, Specht e.a. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005, punten 88-97), waarin was gebleken dat het opgelegde discriminatieverbod voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk was geformuleerd, hoewel de toepasselijkheid ervan bij de nationale rechter niet kon worden geconcretiseerd.

33 Zo kan het voor een bepaald type overtredingen manifest buitensporig zijn om sancties op te leggen in de orde van grootte van tienduizenden of honderdduizenden EUR. Wat dat betreft en in die mate is het dus ongetwijfeld duidelijk wat het evenredigheidsvereiste precies inhoudt. Dat belet evenwel niet dat het uiteraard vooraf niet vaststaat wat, *gelet op de omstandigheden* van het individuele geval, precies de concrete sanctie is die binnen de evenredige marge uiteindelijk zal worden opgelegd (zal het in het specifieke geval 1 000 EUR of 5 000 EUR zijn?).

34 Zie alleen al mijn conclusie in de zaak Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punt 49), betreffende een andere uitvoeringsvorm van de evenredigheidsregel volgens welke proceskosten in milieuaangelegenheden niet buitensporig kostbaar mogen zijn.

39. Voorts is het evenredigheidsvereiste ook duidelijk en nauwkeurig vanuit het oogpunt van de autoriteiten (nationale rechters en bestuurlijke instanties) die dat vereiste met enige regelmaat dienen toe te passen en inderdaad weten (of zouden moeten weten) op welke manier met name moet worden getoetst of sancties evenredig zijn en daartoe goed uitgerust zijn (of zouden moeten zijn). Ongeacht hun bevoegdheid voor dat soort beoordeling uit hoofde van het nationale recht, is het eveneens gebruikelijk dat het Hof de beoordeling van de evenredigheid van nationale maatregelen, waaronder sancties, overlaat aan de nationale rechters. [35]

40. Ten tweede voldoet het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 vervatte evenredigheidsvereiste eveneens aan het vereiste van *onvoorwaardelijkheid*.

41. Dit criterium houdt in dat voor de toepassing van de Unierechtelijke bepaling geen verdere maatregelen hoeven te worden vastgesteld. De lidstaten dienen geen beoordelingsbevoegdheid te hebben met betrekking tot de uitvoering van die bepaling. Uit de rechtspraak blijkt evenwel dat ook als sprake is van beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat nog steeds aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking kan zijn voldaan als de vraag of de nationale autoriteiten *hun beoordelingsmarge hebben overschreden* vatbaar is voor rechterlijke toetsing. [36] Dat zal eveneens het geval zijn wanneer kan worden vastgesteld dat minimumwaarborgen of -bescherming worden geboden [37], en door rechterlijke toetsing kan worden bevestigd of dat minimumniveau is geëerbiedigd [38].

42. Met deze overwegingen in gedachten dient er met betrekking tot het *onvoorwaardelijke* karakter van het vereiste van evenredigheid van sancties op te worden gewezen dat aan de toepasbaarheid van dat vereiste geen randvoorwaarden zijn verbonden. Het vereiste van evenredigheid van sancties is als specifieke uiting van het evenredigheidsbeginsel ter beperking van het optreden van bestuurlijke instanties duidelijk bedoeld als een „minimale" invulling of bescherming. Zoals de Commissie terecht opmerkt, laat het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 vervatte evenredigheidsvereiste de lidstaten weliswaar een beoordelingsmarge, maar wordt een voldoende duidelijke grens voor hen getrokken: sancties mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is.

43. In het arrest Link Logistik is de rechtstreekse werking van het in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 vastgelegde evenredigheidsvereiste uitgesloten op basis van een erg strikte opvatting van duidelijkheid, nauwkeurigheid en onvoorwaardelijkheid. Dat een bepaling van een richtlijn, zoals aangegeven in punt 51 van het arrest Link Logistik, moet worden omgezet door het vaststellen van

35 Zie voor een recent voorbeeld arrest van 14 mei 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, punten 71 en 72).

36 Arrest van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punten 7 en 13). Zie ook arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 59); 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 64), en 21 maart 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punten 29 en 31). Zie voor een recentere toepassing arrest van 5 september 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarbij het Hof heeft geoordeeld dat zelfs indien de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling „niet voldoende nauwkeurig zijn om de aanvrager [...] in staat te stellen zich rechtstreeks op deze bepaling te beroepen om beoordelingscriteria in te roepen die volgens hem op zijn aanvraag moeten worden toegepast, een dergelijke aanvrager niettemin het recht heeft om door een rechterlijke instantie te laten nagaan of de nationale wetgeving en de toepassing ervan binnen de grenzen van de in de richtlijn neergelegde beoordelingsmarge zijn gebleven".

37 Zie bijvoorbeeld arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 19); 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punt 17), en 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 35).

38 Zie in dat verband arrest van 19 september 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punt 37): „[d]eze beoordelingsmarge waarover de lidstaat bij de omzetting van deze bepaling in zijn nationale rechtsorde beschikt, *sluit* evenwel *voor de rechter niet* de mogelijkheid *uit om te toetsen*, of de nationale instanties deze marge niet hebben overschreden" (mijn cursivering).

nationale voorschriften[39], kan de rechtstreekse werking van een in een dergelijke richtlijn opgenomen bepaling als zodanig niet uitsluiten. Anders zouden richtlijnen altijd rechtstreekse werking ontberen wanneer zij met vertraging, niet of zelfs foutief door de nationale wetgever zijn omgezet.

44. Het is waar dat de sanctiebepalingen van zowel artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 als die van het in het onderhavige geval aan de orde zijnde artikel 20 van richtlijn 2014/67, zoals is opgemerkt in punt 52 van het arrest Link Logistik, geen precieze voorschriften voor de invoering van sancties bevatten. Dat staat evenwel niet in de weg aan het duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke karakter van het evenredigheidsvereiste, noch aan het daarmee overeenkomende verbod tot het opleggen van onevenredige sancties. De noodzaak van optreden van de lidstaten en de beoordelingsmarge waarover zij beschikken, hebben met andere woorden doorgaans gevolgen voor de invoering van een volledig sanctiestelsel[40], maar niet voor de materiële inhoud van het evenredigheidsvereiste en de verplichtingen die het omvat.

45. Samenvattend ben ik het uiteraard eens met het Hof dat de keuze met betrekking tot de aard van en het type sancties en de marge voor die sancties oorspronkelijk aan de nationale wetgever toekomt en dient toe te komen bij het deugdelijk omzetten van het betrokken Unierecht, zoals artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 of in dit geval artikel 20 van richtlijn 2014/67. Om al de in dit deel uiteengezette redenen sluit dat evenwel zeker niet uit dat van de massa Unierechtelijke bepalingen die de nationale wetgever dient om te zetten er een aantal zijn, zoals het vereiste van evenredigheid van sancties, die op zichzelf reeds rechtstreekse werking hebben en dus in voorkomend geval zo nodig afdwingbaar zijn bij nationale rechters.

3. Aanvullende elementen ter rechtvaardiging van de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste

46. Bij de stellingname ten aanzien van het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 verankerde evenredigheidsvereiste dient rekening te worden gehouden met een aantal aanvullende overwegingen. Vanuit een ruimer, systemisch oogpunt is het namelijk een gemeenplaats om te stellen dat de manier waarop aan het evenredigheidsvereiste in die specifieke bepaling is vormgegeven, allesbehalve uitzonderlijk en opzichzelfstaand is, zowel wat de verticale dimensie ervan betreft [verhouding tot het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), de Verdragen en de algemene rechtsbeginselen], als wat de horizontale dimensie ervan betreft (met talloze nagenoeg identiek geformuleerde bepalingen die verspreid zijn over een aantal andere instrumenten van afgeleid recht). Zoals uit de onderhavige zaak en de daarin opgeworpen kwesties duidelijk blijkt, heeft de in het arrest Link Logistik gemaakte keuze repercussies en brengt zij domino-effecten teweeg in het hele Unierecht.

[39] Daaraan kan tussen haakjes worden toegevoegd dat in een situatie als die van Link Logistik, of in de onderhavige zaak trouwens, een dergelijke verklaring zelfs feitelijk onjuist is. In dergelijke zaken heeft de nationale wetgever zijn keuze van omzetting reeds gemaakt. Hij heeft dat evenwel op een duidelijk buitensporige en dus niet correcte manier gedaan zodat het Unierecht onjuist is omgezet in het nationale recht. Vreemd genoeg was het vereiste van evenredigheid van sancties inhoudelijk voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk voor dit Hof om de nationale voorschriften op basis van het individuele voorbeeld onverenigbaar met dat vereiste te verklaren, maar is het vervolgens niet voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk om in hetzelfde individuele geval rechtstreeks te worden toegepast door de nationale rechter?

[40] Zie punt 54 van het arrest Link Logistik, waarin wordt benadrukt dat het uitsluitend aan de nationale wetgever staat om een geschikte sanctieregeling uit te werken.

47. Ten eerste zal het ontzeggen van rechtstreekse werking aan de bepaling die in het onderhavige geval aan de orde is, waarin het vereiste van evenredigheid van sancties op één specifiek gebied is vervat, wellicht ook leiden tot afwijzing van de rechtstreekse werking van artikel 49, lid 3, van het Handvest en van het verbod op onevenredige straffen.

48. Het is waar dat het Hof ten aanzien van dat specifieke recht van het Handvest nog geen uitdrukkelijk standpunt heeft ingenomen. Gelet op de algemene strekking van de meest recente rechtspraak inzake de rechtstreekse werking van de bepalingen van het Handvest, zou het evenwel erg verrassend zijn dat rechtstreekse werking aan artikel 49, lid 3, van het Handvest wordt ontzegd. Even vage (of zelfs nog vagere) bepalingen of beginselen, zoals de rechten op effectieve rechterlijke bescherming[41], het verbod van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging[42], het ne-bis-in-idembeginsel[43] en het recht op betaald verlof[44], zijn immers recentelijk rechtstreeks toepasselijk verklaard.[45] Gelet op de nauwkeurigheid, duidelijkheid en onvoorwaardelijkheid van het aan de orde zijnde voorschrift, komt het verbod op onevenredige straffen mijns inziens veel eerder in aanmerking voor rechtstreekse werking.

49. Ten tweede is er in de inhoud van alle fundamentele vrijheden een element van evenredigheid ingebed. Ofschoon dat element misschien niet altijd uitdrukkelijk als zodanig in de Verdragsbepalingen betreffende fundamentele vrijheden wordt genoemd, wordt het vaak toegevoegd via de rechtspraak en getoetst in het kader van de analyse van rechtvaardigingsgronden voor beperkingen, of toegepast op indirect discriminerende regels of praktijken.[46]

50. Dat is met name duidelijk ten aanzien van het rechtskader van de onderhavige zaak. In het arrest Maksimovic heeft het Hof nationale bepalingen met een nagenoeg identieke inhoud onderzocht door de bril van de regels inzake vrij verkeer. Het Hof heeft de litigieuze nationale bepalingen wegens onevenredigheid ervan onverenigbaar verklaard met artikel 56 VWEU.[47] Toch bestaat er geen twijfel over dat artikel 56 VWEU rechtstreekse werking heeft.[48]

51. In dergelijke omstandigheden zou het op zijn zachtst gezegd paradoxaal zijn om aan te nemen dat de nationale sanctiebepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten omdat zij in strijd zijn met het *algemene* verbod uit hoofde van het rechtstreeks toepasselijke artikel 56 VWEU om onevenredige belemmeringen in te voeren voor het vrije verkeer, doch tot de slotsom te komen

41 Zie bijvoorbeeld arresten van 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 78); 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 56); 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 162); 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punt 145), of 15 april 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punt 57).

42 Zie arresten van 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 76); 11 september 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, punt 69), en 22 januari 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punt 76).

43 Zie bijvoorbeeld arrest van 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punt 66).

44 Arresten van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth (C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 85) en Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punt 74).

45 Overigens ook artikel 19 VEU – zie arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România" e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punten 250-252).

46 Zie bijvoorbeeld arrest van 19 april 2007, Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231); 13 november 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, punten 46-50), of 3 maart 2020, Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, punten 44-54).

47 Arrest Maksimovic, punten 46-50. Die zaak is uitsluitend beoordeeld op grond van artikel 56 VWEU. Richtlijn 2014/67 was ratione temporis niet van op de feiten van het hoofdgeding van toepassing.

48 Zie bijvoorbeeld arrest van 3 december 1974, Van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punt 26); 17 december 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, punten 13 en 14); 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punt 27); 18 december 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punt 97); of 13 april 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, punt 68).

dat de meer *specifieke* bepaling inzake de evenredigheid van sancties uit de meer specifieke richtlijn met betrekking tot de kwestie van de terbeschikkingstelling van werknemers, geen rechtstreekse werking heeft.

52. Bovendien blijft het evenredigheidsvereiste inhoudelijk duidelijk hetzelfde, ongeacht of het wordt onderzocht als onderdeel van artikel 20 van richtlijn 2014/67 dan wel als onderdeel van de meer algemene bepaling van artikel 56 VWEU. In de twee latere beschikkingen inzake de uitlegging van richtlijn 2014/67[49] wordt de redenering die het Hof met betrekking tot het in artikel 56 VWEU vastgelegde evenredigheidsvereiste heeft ontwikkeld in het arrest Maksimovic, nagenoeg letterlijk overgenomen voor de uitlegging van het evenredigheidsvereiste van artikel 20 van voornoemde richtlijn. De gelijkenis met de zaak Maksimovic heeft ertoe bijgedragen dat er met redenen omklede beschikkingen krachtens artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering zijn vastgesteld.

53. Ten derde heeft het Hof impliciet verklaard dat de bepaling van het VWEU volgens welke lidstaten doeltreffende sancties ter bescherming van de financiële belangen van de Unie dienen vast te stellen, te weten artikel 325 VWEU, rechtstreekse werking heeft. Tevens heeft het Hof uitdrukkelijk erkend dat de lidstaten verplicht zijn om nationaalrechtelijke bepalingen die in strijd zijn met dat vereiste, buiten toepassing te laten.[50] In lijn met de rechtspraak die uit die bepaling is voortgevloeid, is de focus evenwel niet gelegd op het evenredigheidsvereiste, maar op het *doeltreffendheids*vereiste.

54. Nochtans kan moeilijk worden beweerd dat het in die bepaling opgenomen doeltreffendheidsvereiste feitelijk voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is, doch dat dit niet het geval zou zijn voor het evenredigheidsvereiste. Niet alleen valt het gebrek aan samenhang van een dergelijke stelling moeilijk te rechtvaardigen, maar is ook de uitkomst van een dergelijk mogelijk onderscheid moreel gezien veeleer discutabel. Uitsluitend het doeltreffendheidsvereiste, dat leidt tot het buiten toepassing laten van nationale regels die de sancties minder doeltreffend maken, en dus een situatie die uiteindelijk bezwarender is voor justitiabelen, kan rechtstreeks werken. Het buiten toepassing laten van nationale regels die in strijd zijn met het evenredigheidsvereiste, wat dan gunstig zou uitvallen voor de belangen van de bestrafte justitiabelen, kan niet rechtstreeks werken.

55. Ten vierde en ten slotte zal een beslissing van het Hof met betrekking tot de kwestie van de rechtstreekse werking van het vereiste van evenredigheid van sancties blijkens de onderhavige zaak horizontale repercussies hebben voor een aantal andere regelingen van afgeleid recht dan richtlijn 2014/67 of trouwens ook richtlijn 1999/62. Een groot aantal richtlijnen op allerlei gebieden van het Unierecht bevatten een nagenoeg identieke standaardbepaling inzake sancties, luidens welke door de lidstaten vast te stellen sancties of straffen „doeltreffend, evenredig en afschrikkend” moeten zijn.

[49] Zie beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punten 32-41) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103, punten 34-43).

[50] Arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555, punt 52), waarin is verklaard dat „[d]e bepalingen van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU [...] krachtens het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten tot gevolg [hebben] dat zij door het loutere feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden”. Zie ook arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punt 39).

56. In elke afzonderlijke richtlijn worden uiteraard andere aspecten, kwesties of rechtsgebieden geregeld. Ik vraag mij evenwel af op welke manier dat gegeven de nauwkeurigheid, duidelijkheid of voorwaardelijkheid van het vereiste van evenredigheid van sancties, dat nog steeds in al die instrumenten in nagenoeg identieke bewoordingen is geformuleerd, kan helpen differentiëren. Het specifieke scala aan evenredige sancties zal ongetwijfeld variëren naargelang van het onderwerp van de regelgeving en het soort overtredingen dat moet worden bestraft. Logischerwijs zal de niet-betaling van een tolheffing op snelwegen wat betreft de aard, de ernst en dus de sancties die redelijkerwijs kunnen worden opgelegd, verschillen van bijvoorbeeld de niet-nakoming van de verplichting tot indiening van een verplicht openbaar overnamebod na verwerving van een meerderheidsbelang in een vennootschap of het dumpen van tonnen toxisch afval in een rivier.

57. Het (rechtstreeks toepasselijke) vereiste van evenredigheid van sancties blijft qua aard en inhoud ervan mijns inziens evenwel gelijk in al die situaties ongeacht welke materie geregeld wordt. Het rechtsgebied en het te bestraffen type overtredingen vormen alleen maar feitelijke elementen waarmee rekening moet worden gehouden en die in de anderszins identieke formule voor de evenredigheid tussen de doelen en de middelen moeten worden opgenomen. [51]

58. Op basis van al die overwegingen kan mijns inziens tot de slotsom worden gekomen dat het vereiste van evenredigheid van sancties als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2014/67, anders dan in het arrest Link Logistik is verklaard, rechtstreekse werking heeft.

B. Specifieke gevolgen van de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste

59. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te achterhalen of het beginsel van uitlegging in overeenstemming met het Unierecht de nationale rechters bij stilzitten van de wetgever toelaat (of zelfs verplicht) om de Oostenrijkse wettelijke regeling met het oog op de naleving van het evenredigheidsvereiste van artikel 20 van richtlijn 2014/67 *aan te vullen* totdat de wetgever die regeling wijzigt.

60. De uitgangspunten waarop die vraag klaarblijkelijk berust, dienen op twee vlakken te worden verduidelijkt. Die verduidelijkingen leiden uiteindelijk tot de herformulering van de vraag.

61. Ten eerste wordt door de toelichting van de verwijzende rechter ter onderbouwing van zijn tweede vraag, en met name zijn onzekerheid omtrent het arrest van het Verwaltungsgerichtshof, de verwarring duidelijk die is ontstaan uit het arrest van het Hof in de zaak Link Logistik. Onder verwijzing naar die beslissing gaat de verwijzende rechter voor zijn tweede vraag immers uit van de mogelijkheid dat nationale rechtsbepalingen buiten toepassing worden gelaten in een zaak waarin is verklaard dat een bepaling geen rechtstreekse werking heeft.

62. Het Hof heeft in het licht van hetgeen in dit deel van de onderhavige conclusie zal worden uiteengezet evenwel recentelijk bevestigd dat nationale regels enkel buiten toepassing kunnen worden gelaten wanneer de ingeroepen Unierechtelijke regel rechtstreekse werking heeft. De tweede vraag van de verwijzende rechter verwijst dus niet zozeer naar een geval van uitlegging in overeenstemming met het Unierecht, maar in feite veeleer naar de mogelijkheid om nationale bepalingen gedeeltelijk buiten toepassing te laten of zelfs „aan te vullen” met de relevante

[51] Zoals reeds is uiteengezet in punt 37 van de onderhavige conclusie. Voor de toepassing van dezelfde redenering op het soort en de reikwijdte van rechtsmiddelen in algemene zin, zie mijn conclusie in de zaak An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, met name punten 54-62).

Unierechtelijke regels. „Aanvullen” [52] kan ik alleen maar opvatten in de zin van het rechtstreeks toepassen van het evenredigheidsvereiste teneinde nationale bepalingen aan te vullenen met name de leemte te vullen die is achtergelaten door de buiten toepassing gelaten nationaalrechtelijke elementen.

63. Ten tweede heeft de verwijzende rechter zijn tweede vraag enkel gesteld voor het geval dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, dat wil zeggen indien het Hof verklaart dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 geen rechtstreekse werking heeft. Ik heb evenwel in overweging gegeven om de eerste vraag bevestigend te beantwoorden, dus te bevestigen dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 rechtstreekse werking heeft. Niettemin blijft de tweede vraag van de verwijzende rechter eveneens, of zelfs in het bijzonder, relevant in de omstandigheden waarin de aan de orde zijnde Unierechtelijke bepaling rechtstreekse werking heeft. In feite raakt de tweede vraag immers zonder voorwerp in de omgekeerde situatie waarin het vereiste van evenredigheid van sancties geen rechtstreekse werking heeft. [53]

64. De tweede vraag moet daarom als volgt worden geherformuleerd: Behelst het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 vastgelegde vereiste van evenredigheid van sancties voor de nationale rechter en de nationale bestuurlijke instantie de mogelijkheid en/of de verplichting om, wanneer de nationale wetgever ter zake geen nieuwe bepalingen heeft vastgesteld, de in de onderhavige zaak toepasselijke nationale strafbepalingen aan te vullen?

65. Voor het antwoord op die vraag zal ik eerst herinneren aan het standpunt dat het Hof in het arrest Link Logistik heeft ingenomen met betrekking tot het buiten toepassing laten van nationaal recht dat in strijd is met Unierechtelijke bepalingen zonder rechtstreekse werking (1) alsook aan de latere verduidelijking die het Hof dienaangaande in Grote kamer heeft verstrekt in de zaak Popławski II [54] (2). Vervolgens zal ik kort de verschillende standpunten uiteenzetten die de Oostenrijkse hogere rechters (Verwaltungsgerichtshof en Verfassungsgerichtshof) hebben ingenomen naar aanleiding van het arrest Maksimovic (3). Daarna zal ik ingaan op de gevolgen van de rechtstreekse werking van het vereiste van evenredigheid van sancties en op de eventuele beperkingen die gelden op het specifieke terrein van de sancties (4). Ik zal afsluiten met een laatste, meer algemene opmerking inzake terminologie en de veeleer intuïtieve behoefte aan evenredigheid wanneer een voorschrift in naam van het evenredigheidsbeginsel terzijde wordt geschoven (5).

1. Standpunt van het Hof in het arrest Link Logistik

66. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, is het Hof in het arrest Link Logistik tot de slotsom gekomen dat artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 geen rechtstreekse werking heeft. [55]

52 „Ergänzen” in de authentieke Duitse versie.

53 Eventueel moet de tweede vraag dan worden geherformuleerd in de zin dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of er voor de uitlegging in overeenstemming met het Unierecht in dergelijke gevallen beperkingen gelden, welke vraag ongetwijfeld ontkennend moet worden beantwoord. Wanneer met het Unierecht strijdige nationale bepalingen gedeeltelijk worden geschrapt en het nationale recht vervolgens (of tegelijkertijd) wordt aangevuld met Unierechtelijke bepalingen die de nationale wetgever daar voorheen niet in heeft opgenomen, en waardoor nationale regels duidelijk inhoudelijk worden gewijzigd, kan dat moeilijk worden opgevat, althans in mijn ogen, als een geval van uitlegging in overeenstemming met het Unierecht. Zie bijvoorbeeld arrest van 15 januari 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39); 7 augustus 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punt 40), of 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punten 76 e.v.).

54 Arrest van 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530; hierna: „arrest Popławski II”).

55 Arrest Link Logistik, punt 56. Zie ook hierboven punten 28-30 van de onderhavige conclusie.

67. Het Hof heeft voorts herinnerd aan de verplichting voor de lidstaten om het in de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken alsook aan het beginsel van uitlegging in overeenstemming met het Unierecht en aan de ter zake geldende beperkingen. Het Hof heeft vervolgens evenwel vastgesteld dat uitlegging in overeenstemming met het Unierecht in die zaak niet mogelijk was.[56]

68. Ofschoon het Hof zowel rechtstreekse werking als uitlegging van het nationale recht in overeenstemming met het Unierecht had uitgesloten, heeft het niettemin geoordeeld dat „de nationale rechter gehouden is het Unierecht in volle omvang toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, waarbij hij zo nodig een bepaling buiten toepassing dient te laten indien de toepassing daarvan in de omstandigheden van het geval zou leiden tot een met het Unierecht strijdig resultaat".[57]

69. Die verklaring wordt in het dictum van het arrest herhaald en luidt dat „[h]et evenredigheidsvereiste dat is neergelegd in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 [...] *niet [kan] worden geacht rechtstreekse werking te hebben*" en dat „[d]e nationale rechter [...] op grond van zijn verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de uitvoering van die bepaling te verzekeren, het nationale recht in overeenstemming met die bepaling [moet] uitleggen of, indien een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, *een nationale bepaling buiten toepassing [moet] laten indien de toepassing daarvan in de omstandigheden van het geval zou leiden tot een met het Unierecht strijdig resultaat*".[58]

2. Latere verduidelijking in het arrest Popławski II

70. Kort na zijn beslissing in de zaak Link Logistik heeft het Hof in Grote kamer zijn arrest in de zaak Popławski II gewezen. Die zaak had betrekking op de mogelijkheid om nationale regels die in strijd waren met een bepaling van kaderbesluit 2008/909/JBZ[59], een instrument dat rechtstreekse werking ontbeert krachtens het Verdrag, buiten toepassing te laten[60]. Als zodanig was de specifieke kwestie die rees, of een nationale rechter louter op grond van het voorrangsbeginsel nationale regels die in strijd waren met Unierechtelijke bepalingen zonder rechtstreekse werking, buiten toepassing kon laten.

71. Het Hof heeft geoordeeld dat „[e]en bepaling van het Unierecht zonder rechtstreekse werking [...], als zodanig, in het kader van een onder het recht van de Unie vallend geding niet [kan] worden ingeroepen met het doel een daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten".[61] Voorts heeft het verklaard dat „voor de verplichting van een nationale rechterlijke instantie om een bepaling van nationaal recht die strijdig is met een Unierechtelijke bepaling buiten toepassing te laten indien deze verplichting het gevolg is van de voorrang die aan de laatstgenoemde bepaling is toegekend, niettemin de voorwaarde [geldt] dat die bepaling in het bij deze rechter aanhangige geding rechtstreekse werking heeft. Een nationale rechterlijke instantie

56 Ibid., punt 60.

57 Ibid., punt 61.

58 Ibid., punt 62 en dictum van dat arrest. Mijn cursivering.

59 Artikel 28, lid 2, van kaderbesluit van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PB 2008, L 327, blz. 27).

60 (Oud) artikel 34, lid 2, onder b), VEU. Arrest Popławski II, punten 69-71.

61 Arrest Popławski II, punt 62.

hoeft dan ook niet, louter op grond van het Unierecht, een bepaling van nationaal recht die strijdig is met een bepaling van het Unierecht buiten toepassing te laten indien die laatste bepaling geen rechtstreekse werking heeft". [62]

72. De kern van dat oordeel is nadien meermaals bevestigd ten aanzien van een aantal andere Unierechtelijke bepalingen die niet in kaderbesluiten zijn opgenomen. [63]

73. De vraag of het buiten toepassing laten van nationaal recht het gevolg kan zijn van louter de voorrang van het Unierecht dan wel enkel van die voorrang in combinatie met de rechtstreekse werking van de toe te passen Unierechtelijke bepaling, is in het arrest Popławski II en de daaropvolgende uitspraken, waarvan er een aantal ook in Grote kamer van het Hof is gewezen, *definitief beslecht*.

74. Uiteraard kan niet worden verhuld dat de kwestie reeds enige tijd voorwerp van debat is [64], waarbij er verschillende opties en visies zijn. [65] Gelet op de herhaaldelijke gezagsvolle verklaringen van de uitgebreide kamers van het Hof die deze kwestie hebben beslecht, beschouw ik die discussie thans als gesloten, in ieder geval in de rechtspraak.

3. Gevolgen voor de onderhavige zaak: concurrerende visies op nationaal niveau

75. Op nationaal niveau houden verschillende rechters er uiteenlopende visies op na over de praktische betekenis die de beslissingen van het Hof inzake de onverenigbaarheid van verscheidene elementen van het litigieuze sanctiestelsel hebben voor lopende zaken. De tweede vraag van de verwijzende rechter is gesteld tegen de achtergrond van die concurrerende visies.

76. Enerzijds is er de benadering die wordt gehanteerd in het arrest van het Verwaltungsgerichtshof. [66] Die rechter heeft in het kader van een vergelijkbare zaak en nadat het arrest Maksimovic was gewezen, geoordeeld dat om aan het Unierecht te voldoen slechts een aantal elementen van de litigieuze nationale bepaling buiten toepassing moeten worden gelaten. Als gevolg van die uitspraak is het nog steeds mogelijk om sancties op te leggen die volgens die rechter in overeenstemming zijn met het evenredigheidsvereiste.

62 Ibid., punt 68.

63 Zie bijvoorbeeld arresten van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 161); 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 42); 14 mei 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, punt 69); 30 september 2020, CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, punt 54); 15 april 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punt 58), en 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România" e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 248).

64 Zie voor verschillende standpunten in dit debat bijvoorbeeld de volgende rechtsleer: Lenaerts, K., en Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law", *European Law Revie*w, deel 31, 2006, blz. 287-315, blz. 301-311; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union", in Barnard. C. (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, blz. 35-69; Muir, E., „Of Ages in – and Edges of – EU Law", *Common Market Law Review*, deel 48, 2011, blz. 39-62; of Dougan, M., „Primacy and the Remedy of Disapplication", *Common Market Law Review*, deel 56, 2019, blz. 1459-1508.

65 De conclusie van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona, die de tegenovergestelde slotsom steunde, pleitte in feite voor de mogelijkheid om als oplossing regels zonder rechtstreekse werking buiten toepassing te laten op grond van het arrest Link Logistik: zie zijn conclusie in de zaak Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, punt 117). Zie ook mijn conclusie in de zaak Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, punten 114-149), waarin ik in wezen een soortgelijke benadering heb gesuggereerd met betrekking tot het buiten toepassing laten van nationaal recht dat (uitsluitend) in strijd is met bepalingen van het Handvest.

66 Ra 2019/11/0033 van 15 oktober 2019.

77. Ten eerste heeft het Verwaltungsgerichtshof geoordeeld dat de woorden „voor elke betrokken werknemer" buiten toepassing moeten worden gelaten teneinde aan het Unierecht te voldoen. Die woorden waren opgenomen in § 7i, lid 4, AVRAG, maar komen in wezen overeen met die van § 26, lid 1, en § 28 LSD-BG, die in de onderhavige zaak van toepassing zijn. [67]

78. Door de uitdrukking „voor elke betrokken werknemer" buiten toepassing te laten, worden, als ik het goed begrijp, de door de nationale bepalingen opgelegde beperkingen per werknemer algemeen toepasselijk voor alle betrokken werknemers samen. Het buiten toepassing laten van de woorden „voor elke betrokken werknemer" betekent daarom niet alleen dat het potentiële boetebedrag aanzienlijk wordt verlaagd en een duidelijke marge wordt ingevoerd voor de bedragen die kunnen worden toegepast, maar ook dat een algemene bovengrens wordt vastgesteld die in de wettelijke regeling ontbrak, hetgeen een van redenen was waarom dit Hof heeft geoordeeld dat de relevante bepalingen van het Oostenrijkse recht onevenredig waren. [68]

79. Ten tweede heeft het Verwaltungsgerichtshof eveneens geoordeeld dat de wettelijk vastgestelde minimumboeten niet langer mogen worden toegepast. Ten derde heeft die rechter verklaard dat vrijheidsstraffen overeenkomstig § 16 van de wet inzake bestuurlijke overtredingen niet langer mogen worden uitgesproken in geval van niet-betaling. Het bestaan van minimumboeten en de mogelijkheid om vrijheidsstraffen toe te passen waren eveneens redenen voor het Hof om te oordelen dat de litigieuze sancties in de zaak Maksimovic onevenredig waren. [69] Ten vierde was het Verwaltungsgerichtshof van oordeel dat de bepaling inzake de bijdrage in de proceskosten niet buiten toepassing hoefde te worden gelaten. [70]

80. Als gevolg van de door het Verwaltungsgerichtshof gehanteerde benadering was het voor bestuurlijke instanties dus nog steeds mogelijk om sancties op te leggen, weliswaar aanzienlijk lagere, die thans evenwel in overeenstemming zouden moeten zijn met het Unierecht.

81. Uitgaande van het antwoord van het Hof in het arrest Link Logistik beschouwt de verwijzende rechter het arrest van het Verwaltungsgerichtshof als een voorbeeld van uitlegging in overeenstemming met het Unierecht en heeft hij terecht vastgesteld dat, als dat juist is, de ogenschijnlijke oplossing die deze uitlegging inhoudt contra legem is. [71] In die omstandigheden wenst hij te vernemen of de door het Verwaltungsgerichtshof voorgestelde oplossing voldoet aan het Unierecht. De verwijzende rechter vraagt meer concreet of hij de door het Verwaltungsgerichtshof uitgewerkte oplossing mag toepassen dan wel of hij, in het licht van het dictum van het arrest Link Logistik, alleen maar over de mogelijkheid beschikt om de strijdige nationale bepalingen volledig buiten toepassing te laten.

67 Zoals de Oostenrijkse regering er in haar opmerkingen op heeft gewezen, heeft het Verwaltungsgerichtshof zijn redenering met betrekking tot § 7i AVRAG toegepast op §§ 26 en 28 LSD-BG (arresten van 25 februari 2020, 2018/11/0110; 26 februari 2020, 2020/11/0004, en 27 april 2020, 2019/11/0171).

68 Arrest Maksimovic, punt 42; beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punt 36) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103, punt 38).

69 Arrest Maksimovic, punten 43 en 45; beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punt 37) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103, punt 39). In de twee beschikkingen is evenwel geen rekening gehouden met het element vrijheidsstraffen.

70 Het Hof had reeds geoordeeld dat dit element in combinatie met de andere elementen een van de factoren was waarom het stelsel onevenredig was. Arrest Maksimovic, punt 44; beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punt 38) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103, punt 40).

71 Zie alleen al hierboven voetnoot 53 van de onderhavige conclusie.

82. Anderzijds heeft de verwijzende rechter er eveneens op gewezen dat het Verfassungsgerichtshof kennelijk een ander standpunt heeft ingenomen. Bij zijn beslissing op een constitutionele klacht tegen een uitspraak van een lagere bestuursrechter betreffende sancties die op basis van de litigieuze nationale bepalingen waren opgelegd, heeft het Verfassungsgerichtshof rekening houdend met de vaststellingen van het Hof in het arrest Maksimovic verklaard dat het recht op eigendom was geschonden.[72] Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof volgens welke nationale rechters ertoe gehouden zijn het Unierecht in volle omvang toe te passen, waarbij zij zo nodig een strijdige nationaalrechtelijke bepaling buiten toepassing dienen te laten, zijn de opgelegde sancties bij de constitutionele beslissing nietig verklaard. Om tot die slotsom te komen heeft het Verwaltungsgerichtshof vastgesteld dat het toepassen van nationale sancties die indruisen tegen Unierechtelijke regels met rechtstreekse werking, hetzelfde is als het toepassen van sancties zonder passende rechtsgrond.[73]

83. De verwijzende rechter verduidelijkt dat die constitutionele beslissingen door sommige nationale rechters aldus zijn uitgelegd dat de litigieuze sancties helemaal niet meer mogen worden toegepast. Geen enkele sanctie mag nog worden opgelegd totdat een nieuwe wettelijke regeling is ingevoerd. De standpunten van het Verfassungsgerichtshof en het Verwaltungsgerichtshof worden door de verwijzende rechter dus gepresenteerd als tegengesteld aan elkaar.

84. De Oostenrijkse regering heeft uiteengezet dat de rechtspraak van het Verfassungsgerichtshof en die van het Verwaltungsgerichtshof niet met elkaar in tegenspraak zijn.

85. Het staat uiteraard niet aan dit Hof om een standpunt in te nemen over het nationale recht, en a fortiori niet om met betrekking tot nationaalrechtelijke aangelegenheden als arbiter tussen nationale rechters op te treden. Voor zover de twijfels van de verwijzende rechter voortvloeien uit het Unierecht, zijn zij evenwel tekenend voor een welbekend dilemma: wanneer een nationale bepaling tegen een Unierechtelijke bepaling met rechtstreekse werking indruist, is de enige oplossing dan om de nationaalrechtelijke bepaling in haar geheel buiten toepassing te laten of is een gedeeltelijke of selectieve niet-toepassing, of zelfs een aanvulling van het nationale recht, ook mogelijk? Terwijl het Verfassungsgerichtshof blijkbaar voor de eerste oplossing kiest, vormt de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof een illustratie van de tweede oplossing. Wat dient nu juist, om het eenvoudig uit te drukken, onder „buiten toepassing laten” te worden verstaan?

4. Specifieke implicaties van de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste

86. De belanghebbenden die opmerkingen hebben ingediend, hebben uiteenlopende standpunten ingenomen met betrekking tot de gevolgen van de rechtstreekse werking van het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 verankerde evenredigheidsvereiste.

87. De Commissie voert aan dat de rechter zich op die bepaling kan baseren om de sancties in overeenstemming te brengen met het evenredigheidsbeginsel. Ten eerste zijn de lidstaten op grond van artikel 20 van die richtlijn immers verplicht om sancties op te leggen met betrekking tot de in de richtlijn opgenomen verplichtingen: geen sancties vaststellen zou ook in strijd zijn met de richtlijn. Ten tweede zijn nationale regels, zoals het Hof in zijn beschikkingen heeft geoordeeld, die sancties vaststellen voor de overtreding van de betrokken arbeidsrechtelijke

72 Arrest van het Verfassungsgerichtshof van 27 november 2019, E 2047 – 2049/2019.

73 Volgens de verwijzende rechter heeft het Verfassungsgerichtshof de sancties in verschillende andere gevallen nietig verklaard, onder meer in E 3530/2019 e.a., E 2893/2019 e.a., E 3530/2019 e.a., en E 2893/2019 e.a.

verplichtingen, geschikt om de legitieme doelstellingen van de richtlijn te bereiken.[74] Ten derde houdt onverenigbaarheid van het nationale recht met het Unierecht niet automatisch in dat het nationale recht volledig buiten toepassing moet worden gelaten: Unierecht vult het nationale recht slechts aan voor zover dat nodig is om sancties vast te stellen die in overeenstemming zijn met het evenredigheidsvereiste. De Commissie is in dat verband van mening dat Oostenrijkse rechters gecumuleerde sancties zelfs moeten blijven toepassen aangezien deze volgens de rechtspraak van het Hof op zichzelf niet onevenredig zijn.[75]

88. Op vergelijkbare wijze voert de Oostenrijkse regering aan dat het volledig buiten toepassing laten van de nationale bepalingen in strijd zou zijn met het Unierecht. Alleen al door de litigieuze nationale bepalingen gedeeltelijk buiten toepassing te laten kan ervoor worden gezorgd dat de nationaalrechtelijke sancties door de nationale instanties en rechters kunnen worden toegepast in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht.[76]

89. Volgens de Poolse regering daarentegen kan het vaststellen van strafsancties los van de bewoordingen van een nationaalrechtelijke bepaling indruisen tegen het legaliteitsbeginsel; dat betekent dat de enige oplossing erin bestaat om de nationale bepalingen volledig buiten toepassing te laten. In dezelfde zin voert de Tsjechische regering aan dat een benadering volgens welke het bedrag van de sanctie niet wordt bepaald op basis van wettelijk vastgestelde criteria, waarvan de adressaten van de regeling vooraf kennis kunnen hebben, maar op basis van criteria die achteraf worden vastgesteld door rechterlijke instanties of bestuurlijke instanties, in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

90. Ik ben het eens met de Commissie dat de rechtstreekse werking van het evenredigheidsbeginsel niet automatisch tot gevolg heeft dat de nationale sanctiebepalingen *volledig* buiten beschouwing moeten worden gelaten. Cruciaal hierbij is mijns inziens dat het Hof bepaalde excessieve elementen van het nationale sanctiestelsel strijdig met het Unierecht heeft verklaard. Het Hof heeft sancties niet per definitie onverenigbaar verklaard, laat staan aangegeven dat het onrechtmatige gedrag dat tot die sancties heeft geleid niet kan worden bestraft. Het vereiste van *evenredigheid van sancties* kan met andere woorden niet worden gelijkgesteld met het vereiste dat *geen sancties* worden opgelegd. Die stelling lijkt, alleszins in abstracto, vrij overdreven.

91. Ik begrijp nochtans de bezorgdheid van de verwijzende rechter in de specifieke context van strafsancties, en daardoor ook die op het gebied van het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gelijkheid voor de wet, die ik thans zal behandelen.

74 Beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punt 32) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103, punt 34).

75 Arrest Maksimovic, punt 41, en beschikkingen van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108, punt 35) en EX e.a. (C-140/19, C-141/19 en C-492/19–C-494/19, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1103, punt 37).

76 Het standpunt van de Oostenrijkse regering ter zake is enigszins verbazingwekkend, in het bijzonder aangezien die regering heeft voorgesteld om op de eerste vraag te antwoorden dat de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste moet worden afgewezen en op de tweede vraag niet louter subsidiair heeft geantwoord, maar het gedeeltelijk buiten toepassing laten formuleert als uitlegging in overeenstemming met het Unierecht. Evenwel kan worden verondersteld dat de Oostenrijkse regering net zoals de verwijzende rechter in dat verband uitgaat van het problematische oordeel van het Hof in het arrest Link Logistik.

a) Legaliteit, rechtszekerheid en gelijkheid voor de wet bij het opleggen van sancties

92. Volgens de verwijzende rechter is de oplossing die uit het arrest van het Verwaltungsgerichtshof voortvloeit mogelijk problematisch om redenen die verband houden met het legaliteitsbeginsel. Dat beginsel wordt door het Verfassungsgerichtshof zeer strikt uitgelegd, met name op het gebied van het strafrecht. Voorts hebben verscheidene Oostenrijkse bestuursrechters, zoals de verwijzende rechter heeft aangegeven, het arrest van de hoogste Oostenrijkse rechters uiteenlopend uitgelegd. Gelet op die uiteenlopende standpunten, kan de huidige situatie volgens de verwijzende rechter worden samengevat als een situatie die zich kenmerkt door onsamenhangende rechtspraak en rechtsonzekerheid. Voorts is die rechter van mening dat het gebrek aan samenhang in de huidige rechtsbedelingspraktijk reden tot bezorgdheid is op het gebied van het gelijkheidsbeginsel. De toepassing van sancties volgens een casuïstisch stelsel is ongewoon in het Oostenrijks rechtssysteem in het algemeen en in het strafrechtssysteem in het bijzonder.

93. De Tsjechische regering heeft erop gewezen dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 hoe dan ook niet kan worden geacht rechtstreekse werking te hebben ten aanzien van particulieren. Volgens de rechtspraak van het Hof kan een lidstaat zich niet op de rechtstreekse werking van een richtlijn beroepen om sancties op te leggen op basis van de bepalingen van de richtlijn. Die regering stelt ook dat wanneer elke rechterlijke of bestuurlijke instantie nationale regels op een creatieve manier zou kunnen moduleren, de bedragen van de opgelegde sancties dan onvermijdelijk zouden verschillen, zonder objectieve rechtvaardiging daarvoor.

94. In dezelfde zin is de Poolse regering van mening dat wanneer elke rechterlijke of bestuurlijke instantie sancties kan aanpassen onder afwijking van de wettelijke voorschriften, dat dan in strijd zou zijn met de vereisten van het legaliteitsbeginsel. Die regering heeft zelfs aangevoerd dat uit de uiteenlopende uitleggingen van de verschillende rechters blijkt dat artikel 20 geen rechtstreekse werking heeft.

95. Om de volgende redenen kunnen die argumenten mij niet overtuigen.

96. Het *legaliteits*beginsel impliceert dat de wet een duidelijke omschrijving geeft van de strafbare feiten en de straffen die daarvoor gelden op het tijdstip van het strafbaar handelen of nalaten. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven uitlegging, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.[77] Die vereisten verbieden evenwel niet dat de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid geleidelijk worden verfijnd langs de weg van rechterlijke uitlegging, zolang die uitlegging redelijkerwijs kan worden voorzien.[78] Voorts verzet het gedeelte inzake de lex mitior van artikel 49 van het Handvest zich ertegen dat een zwaardere sanctie wordt opgelegd dan die welke van toepassing was het tijdstip waarop de strafbare feiten werden gepleegd.

97. Mijns inziens druist de mogelijkheid om nationale bepalingen voor zover deze in strijd zijn met het Unierecht gedeeltelijk buiten toepassing te laten en deze te vervolledigen of aan te vullen door de rechtstreekse toepassing van het evenredigheidsbeginsel, niet in tegen het in artikel 49 van het Handvest vervatte legaliteitsbeginsel.

77 Zie bijvoorbeeld arresten 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punt 50); 31 maart 2011, Aurubis Balgaria (C-546/09, EU:C:2011:199, punt 42), en 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 162).

78 Zie arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 167 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

98. Ten eerste lagen de strafbare feiten en de straffen vast op het tijdstip waarop het strafbaar handelen plaatsvond. Justitiabelen konden dus weten wat de gevolgen van hun handelen waren. De rechtstreekse werking van het evenredigheidsbeginsel leidt er niet toe dat er straffen worden opgelegd op basis van een onjuist omgezette richtlijn. Het is duidelijk dat de straffen zijn gebaseerd op het rechtsgeldig afgekondigde en voor de adressaten toegankelijk gemaakte nationale recht, en niet op de richtlijn. Om die reden is de rechtspraak van het Hof volgens welke richtlijnen die de strafrechtelijke aansprakelijkheid van justitiabelen vaststellen of verzwaren, niet rechtstreeks kunnen worden toegepast[79], in de onderhavige zaak eenvoudigweg niet relevant.

99. Ten tweede vormt het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 vastgelegde evenredigheidsvereiste de basis om via de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste de nationale bepalingen *af te zwakken* en te corrigeren. Het evenredigheidsvereiste vormt met andere woorden niet de basis voor het opleggen of verzwaren van straffen, maar wel voor het *verlagen* van rechtmatig opgelegde straffen teneinde ze in overeenstemming te brengen met het Unierecht.

100. Ten derde, en nogmaals, wordt door het arrest waarbij in de zaak Maksimovic straffen onevenredig zijn verklaard, en door de twee latere beschikkingen van het Hof niet afgedaan aan de geldigheid van de toepasselijke nationale bepalingen waarin de strafbare feiten worden omschreven. De strafbaarstelling en bestraffing van die feiten blijft duidelijk rechtmatig. De beslissingen van het Hof hebben uitsluitend gevolgen voor een aantal specifieke elementen van het nationale sanctiestelsel die wegens het onevenredige karakter ervan onverenigbaar zijn verklaard.

101. Vervolgens is er de bezorgdheid die de verwijzende rechter heeft geuit met betrekking tot het feit dat de rechtspraak van de bestuursrechters uiteenloopt waardoor er mogelijk negatieve gevolgen zijn vanuit het oogpunt van het *gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel*. Ofschoon ik die bezorgdheid helemaal deel, is het moeilijk om aan te nemen dat de rechtstreekse werking van het vereiste van evenredigheid van sancties de uitsluitende of zelfs voornaamste aanleiding tot die bezorgdheid is.

102. Enige temporele onzekerheid omtrent de juiste toepassing van nationale regels na de onverenigbaarverklaring ervan met het Unierecht is immers eigen aan de werking van het diffuse en gedecentraliseerde justitiële stelsel van de Unie. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een aantal nationale rechtsstelsels waarbinnen de ongrondwettigverklaring door (één nationale constitutionele rechter leidt tot nietigverklaring van de nationale regels met werking erga omnes, kunnen voor het buiten toepassing verklaren van die regels wegens onverenigbaarheid met het Unierecht door (eender welke) nationale rechter, voor een bepaalde periode de normale procedureregels en beroepsmogelijkheden van het nationale recht gelden. Voor zover de kwestie niet gezagsvol is beslecht door dit Hof als hoogste instantie voor de uitlegging van het Unierecht, kunnen er over diezelfde kwestie dus zelfs concurrerende standpunten van de verschillende nationale rechters bestaan totdat deze door de betrokken hoogste nationale rechter worden geharmoniseerd.

103. In casu mag evenwel niet over het hoofd worden gezien dat de rechtsonzekerheid en uiteenlopende toepassing op nationaal niveau in essentie op twee factoren zijn terug te voeren, die voortvloeien uit de nationale context. Ten eerste is de nationale wetgever, zoals de verwijzende rechter herhaaldelijk heeft benadrukt, blijven stilzitten. Nochtans zou logischerwijze

[79] Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juni 1987, Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, punt 20); 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punt 13); 3 mei 2005, Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punt 74), en 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punt 56).

worden aangenomen dat wanneer er onzekerheid omtrent de werkingssfeer van nationale sancties moet worden weggenomen, het aan de nationale wetgever staat om die taak op zich te nemen zodat de temporele onzekerheid na een onverenigbaarverklaring zo gering mogelijk wordt gehouden.

104. Ten tweede dient uniformiteit bij de toepassing van het nationale recht, ook al heeft de nationale wetgever niet ingegrepen, uiteindelijk te worden verzekerd binnen het nationale gerechtelijke stelsel, dat doorgaans – en zeker binnen de meer civiele rechtstraditie – hiërarchisch is georganiseerd. Het is gewoonlijk de taak van de hoogste rechters om binnen hun respectieve jurisdictieafdelingen voor uniforme rechtspraak te zorgen. Op grond van de nationale jurisdictieregels blijkt evenwel in wezen de keuze te kunnen worden gemaakt om tegen een beslissing van een lagere bestuursrechter op te komen bij het Verwaltungsgerichtshof dan wel bij het Verfassungsgerichtshof. [80]

105. Ik wens duidelijk te benadrukken dat dit vanuit het oogpunt van het Unierecht mogelijk is. Op welke manier nationale rechterlijke instanties zijn gestructureerd en procedures zijn opgezet, blijft immers een kwestie van de oorspronkelijke keuze van de lidstaten. [81] Het zou evenwel enigszins problematischer zijn wanneer de gevolgen van dergelijke nationale keuzen (het stilzitten van de wetgever en het effectief ontbreken van een rechterlijke instantie om de rechtspraak uniform te maken) worden gepresenteerd als gevolgen van de mogelijke rechtstreekse werking van het op het Unierecht gebaseerde vereiste van evenredigheid van sancties.

106. Buiten het structurele niveau rest ten slotte nog de kwestie van de potentiële onzekerheid omtrent het precieze boetebedrag in elk afzonderlijk geval. Ook al wordt uitgegaan van de door het Verwaltungsgerichtshof gekozen benadering, feit blijft dat de sanctie moet worden vastgesteld binnen de marge van bijvoorbeeld 1 000 EUR tot 10 000 EUR of, indien de ondergrens wegvalt, van effectief 0 EUR tot 10 000 EUR. Het is dus denkbaar dat aan de overtreder in het ene geval een sanctie van in totaal 100 EUR wordt opgelegd, maar dat hij in het andere geval een sanctie van 5 000 EUR krijgt. Daardoor kan effectief dan weer de kwestie rijzen van de gelijkheid voor de wet.

107. Nochtans kan een probleem van gelijkheid zich dan enkel voordoen indien de twee overtreders zich in een identieke situatie bevinden. Aldus zouden er geen onderscheidende elementen zijn. Het leven kent doorgaans evenwel oneindig veel verscheidenheid. Om die reden bevatten zowel het bestuurs- als het strafrecht bij het algemene overzicht van straffen of sancties,

80 Zoals blijkt uit de ervaring met een aantal Europese gerechtelijke stelsels die voor de jurisdictieregeling een onderscheid hebben willen maken tussen constitutionele kwesties enerzijds en (louter of eenvoudige) legaliteitskwesties anderzijds, is die scheidslijn erg moeilijk te vatten en in de praktijk onmogelijk te trekken. De onderhavige zaak is daar een sprekend voorbeeld van. Eenzelfde juridisch vraagstuk kan gemakkelijk van het ene gebied in het andere overgaan en worden geformuleerd als een constitutionele kwestie (vraag of een sanctie inbreuk maakt op het recht op eigendom) dan wel als een legaliteitskwestie (vraag of het nationale besluit tot oplegging van de sanctie verenigbaar is met het nationale recht en het Unierecht). Voor een vergelijkende bespreking met voorbeelden uit Duitsland, Spanje, Tsjechië, Slowakije of Slovenië, zie de uitgave onder de redactie van de Ústavní soud (grondwettelijk hof, Tsjechië), met als titel *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Praag, 2005. Zie bijvoorbeeld ook Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, blz. 62-66.

81 Zie in die zin arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 52), en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 115).

normaal gesproken of althans in het moderne recht [82], geen „standaardoplossingen", maar een toegestane marge waarbinnen de bestuurlijke of rechterlijke instanties hun beoordelingsbevoegdheid uitoefenen.

108. Zoals reeds is opgemerkt met betrekking tot de onvoorwaardelijke kern van het vereiste van evenredigheid van sancties, houdt „duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk" wederom niet in dat elk aspect van tevoren expliciet in de wet wordt uiteengezet. Een dergelijk scenario is eenvoudigweg niet realistisch. Wat open wordt gelaten, moet wel op zijn minst door de rechter kunnen worden getoetst zijn. [83]

109. Samengevat zie ik in de onderhavige zaak vanuit het oogpunt van het Unierecht geen problemen met het beginsel van legaliteit van sancties als bedoeld in artikel 49 van het Handvest, noch met de vereisten van rechtszekerheid en gelijkheid voor de wet.

110. Het is niettemin juist dat de vaststelling van sancties voor de materies die onder richtlijn 2014/67 vallen, niet volledig is geharmoniseerd door het Unierecht. De op dit gebied toepasselijke sancties vallen dus nog steeds binnen de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten. Het bestaan ervan wordt weliswaar in algemene zin door het Unierecht opgelegd (er moeten sancties zijn), maar de specifieke probleemelementen met betrekking tot de (onevenredige) omvang ervan en manier waarop deze worden opgelegd, moeten door de lidstaten worden geregeld.

111. Onder verwijzing naar de benadering die het Hof heeft gevolgd in de zaak M.A.S. en M.B. [84], moeten nationale instanties en rechters in die situatie in beginsel vrij blijven om andere (hogere) standaarden voor de bescherming van grondrechten toe te passen. Dit kan eventueel een striktere opvatting inhouden van het beginsel van legaliteit van sancties als een dergelijk vereiste inderdaad in het nationale recht is opgenomen en wordt toegepast ten aanzien van in het nationale recht vastgestelde sancties die niet volledig door het Unierecht worden bepaald. [85]

b) Evenredigheid bij het buiten toepassing laten van onevenredige nationale regels?

112. De vaststellingen van het Hof in het arrest Maksimovic en de latere beschikkingen waarbij de in de Oostenrijkse wettelijke regeling vastgestelde sancties onevenredig zijn verklaard, berustten op een samenspel van factoren: (i) het hoge bedrag van de boeten, (ii) de onbegrensde cumulatie van die boeten, (iii) een minimumdrempel die ook gold in gevallen waarin niet was aangetoond dat de verweten feiten bijzonder ernstig waren, (iv) het feit dat in geval van verwerping van het beroep een bijdrage in de proceskosten van 20 % van die straf moest worden betaald en (v) het feit dat niet-betaling van boeten kon leiden tot vrijheidsstraffen. [86]

82 In tegenstelling tot vroegere voorbeelden van „vaste straffen", die bekend stonden om de enorme onevenredigheid tussen de handeling en de straf en die het gevolg waren van specifieke strafbare feiten waaraan slechts één mogelijke sanctie was verbonden zonder dat deze naargelang van de individuele omstandigheden kon worden aangepast of gemoduleerd – zie bijvoorbeeld mijn conclusie in de zaak An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, punt 56).

83 Zie hierboven punten 41 en 42 van de onderhavige conclusie.

84 Zie arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punten 47-62).

85 Aangaande voorts de grenzen van die mogelijkheid en de uitlegging van het door de rechtspraak gemaakte voorbehoud met betrekking tot de „voorrang, eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht", zie mijn recente conclusie in de gevoegde zaken Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție e.a. (C-357/19 en C-547/19, EU:C:2021:170, punten 145-156).

86 Arrest Maksimovic, punten 42-45.

113. Tegen die achtergrond is de oplossing van het Verwaltungsgerichtshof mijns inziens pragmatisch en tegelijkertijd zeer elegant. Die rechter heeft met één pennenstreek een aantal van de in de nationale toepasselijke bepalingen opgenomen elementen opzijgeschoven. Hij heeft een bovengrens ingevoerd en tegelijkertijd een toegestane marge voor sancties mogelijk gemaakt. Voorts heeft hij de ondergrens laten vallen en de mogelijkheid geschrapt om bij niet-betaling een vervangende vrijheidsstraf toe te passen. Zodoende heeft het Verwaltungsgerichtshof verschillende elementen van het Oostenrijkse boetestelsel opgeheven en tegelijkertijd de mogelijkheid behouden om sancties te blijven toepassen totdat de wetgever actie onderneemt om de relevante wetgeving te wijzigen.

114. Ik kan alleen maar wederom benadrukken dat het Unierecht het opleggen van sancties voor de aan de orde zijnde strafbare feiten niet uitsluit, eerder juist het tegendeel. Artikel 20 van richtlijn 2014/67 legt de verplichting op om dergelijke sancties vast te stellen, die vanzelfsprekend evenredig moeten zijn, maar ook afschrikkend en doeltreffend. Vanuit het oogpunt van artikel 20 van die richtlijn beantwoordt de mogelijkheid om nationaal recht aan te vullen bovendien aan de doelstellingen van de richtlijn aangezien daarmee een redelijk evenwicht kan worden bewerkstelligd tussen het evenredigheidsvereiste en het vereiste van doeltreffende en afschrikkende sancties.

115. Het vereiste van evenredigheid van sancties, dat ook in artikel 49, lid 3, van het Handvest is verankerd, kan moeilijk worden gelijkgesteld met straffeloosheid wanneer de nationale rechtsorde op een redelijke manier met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming kan worden gebracht. Wanneer louter op het evenredigheidsbeginsel wordt teruggegrepen om de mogelijkheid tot het toepassen van eender welke sancties weg te nemen, zou dat volledig voorbijgaan aan de noodzaak om de in artikel 1, lid 1, van richtlijn 2014/67 geformuleerde doelstelling te waarborgen, die erin bestaat te garanderen dat het passende niveau van bescherming van de rechten van ter beschikking gestelde werknemers wordt geëerbiedigd.

116. Samenvattend zou het dus enigszins paradoxaal zijn, althans vanuit het oogpunt van het Unierecht, om in naam van het evenredigheidsbeginsel te komen tot een situatie waarin alle betrokken nationaalrechtelijke sanctiebepalingen, met inbegrip van die welke in feite nooit ter discussie zijn gesteld, op onevenredige wijze buiten toepassing worden gelaten. Die stelling belet wederom niet dat die andere nationaalrechtelijke bepalingen een onbedoeld slachtoffer kunnen worden van striktere nationale opvattingen over het legaliteitsbeginsel, noch dat zij in andere gevallen simpelweg zullen vervallen door associatie omdat zij niet langer zelfstandig kunnen worden toegepast.

117. Hiermee wordt eenvoudigweg gezegd dat het uit hoofde van de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste niet nodig is om alle nationale regels op onevenredige wijze buiten toepassing te laten. In metaforische zin dient de operatie die in naam van het Unierecht moet worden uitgevoerd, meer weg te hebben van een chirurgische incisie dan van een tapijtbombardement.

5. Coda over de dichotomieën bij rechtstreekse werking: uitsluiting, substitutie … of simpelweg „inpluggen”?

118. In de loop der jaren is er vanuit academische hoek veel geschreven over sofistische verschillen tussen, en taxonomieën van, de diverse soorten rechtstreekse werking die het Hof heeft geïntroduceerd in het ene geval of eventueel heeft beoogd in het andere geval. Met name het onderscheid tussen de uitsluitings- en de substitutie-effecten van Unierechtelijke

bepalingen [87] op ermee strijdige nationale regels blijft onderwerp van verhitte discussies. [88] Bovendien is de voorafgaande vraag (het buiten toepassing laten alleen maar omwille van voorrang, of omwille van voorrang en rechtstreekse werking) weliswaar beslecht bij het arrest Popławski II, maar is de vervolgvraag over het precieze soort en het aantal mogelijke configuraties die daaruit kunnen voortvloeien, nog steeds geheel open.

119. Het is niet mijn bedoeling om op deze plaats een bijdrage te leveren aan die discussie. Ik wil deze zaak daarentegen louter aangrijpen om het beperkte praktische belang van dergelijke taxonomische indelingen te onderstrepen. Zoals uit de onderhavige zaak blijkt, blijft de scheidslijn tussen bijvoorbeeld de uitsluitings- en de substitutie-effecten van rechtstreekse werking erg vaag in een aantal gevallen. Die lijn zal per geval anders zijn en zal veeleer afhangen van de vraag of en waar de bevoegde rechter die lijn zelf trekt en komt niet zozeer voort uit een duidelijke tweedeling.

120. De door het Verwaltungsgerichtshof gekozen benadering, zoals deze is samengevat in het voorgaande deel, spreekt in dit verband boekdelen. Dat de gehanteerde juridische techniek erin bestaat bepalingen „buiten toepassing te laten" wordt bepaald door de bewoordingen en de opzet van de nationale rechtsbepalingen en is geen onontkoombaar gevolg van het „wezen" van de Unierechtelijke bepaling waarin het evenredigheidsvereiste zelf is opgenomen.

121. In feite kunnen soortgelijke resultaten worden bereikt door de positieve inhoud van het evenredigheidsbeginsel „in te pluggen", teneinde tot een juridische oplossing te komen door substitutie veeleer dan door uitsluiting. Dat is inderdaad hetgeen ik heb voorgesteld in de zaak Link Logistik, waarin de nationale regel zodanig was geformuleerd (vast boetebedrag ongeacht de individuele omstandigheden van de zaak) dat een nationale rechter onmogelijk tot een oplossing in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel had kunnen komen door onderdelen van de nationale regeling eenvoudigweg buiten toepassing te laten. Daarom was het nodig om uit de toets voortvloeiende en aan het evenredigheidsbeginsel inherente normatieve elementen te introduceren. [89]

122. Dat contrast toont dus aan dat het soort rechtstreekse werking van eenzelfde Unierechtelijke bepaling logischerwijze zal afhangen van het nationale juridische landschap. Terwijl in sommige gevallen de „verdrongen" strijdige nationale bepaling volledig wordt vervangen door een bepaling met rechtstreekse werking, zal deze in andere gevallen alleen maar volledig buiten toepassing kunnen worden gelaten. In een groot aantal tussengevallen zal, teneinde aan het Unierecht te voldoen, een nationale regel mogelijk slechts gedeeltelijk buiten toepassing worden gelaten, met andere woorden slechts de elementen ervan die in strijd zijn met Unierechtelijke bepalingen. Het volledig of gedeeltelijk buiten toepassing laten van nationale bepalingen zal eventueel ook moeten worden gecombineerd met een uitlegging in overeenstemming met het Unierecht van de „overgebleven" toepasselijke bepalingen of elementen van die bepalingen.

87 Zie oorspronkelijk over het onderscheid, Galmot, Y., en 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, blz. 1-23.

88 Zie bijvoorbeeld conclusie van advocaat-generaal Saggio in de gevoegde zaken Océano Grupo Editorial en Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:1999:620), en conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Zie ook onder meer Dougan, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy", *Common Market Law Review*, 2007, deel 44, blz. 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" in Hoskins, M., en Robinson, W. (eds.), *A True European Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, blz. 367-389.

89 Zie mijn conclusie in de zaak Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punten 84 e.v.

123. Kortom, het soort rechtstreekse werking waarbij een zaak taxonomisch wordt ingedeeld, zal worden bepaald door het nationale recht, de opzet van het individuele geval en het gekozen abstractieniveau. Veelal kan hetzelfde resultaat worden bereikt door ofwel een meer algemene regel van hogere rang uit te sluiten, ofwel een meer specifieke regel te vervangen of toe te voegen aan de nationale rechtsorde.

124. Om die reden kan de vraag of er uit hoofde van een Unierechtelijke bepaling met mogelijk rechtstreekse werking nu juist moet worden overgegaan tot uitsluiting, substitutie of iets anders, mijns inziens van belang zijn vanuit pedagogisch of wetenschappelijk oogpunt. Dergelijke taxonomieën mogen de beslissing of een specifieke Unierechtelijke bepaling al dan niet rechtstreekse werking kan hebben, evenwel niet beheersen. Zodra is nagegaan dat de aan de orde zijnde Unierechtelijke regel eenvoudigweg door de rechter kan worden getoetst, moet de aandacht veeleer gaan naar de mogelijke gevolgen van rechtstreekse werking en de bescherming van individuele rechten in het individuele geval.

C. Terugkomen van het arrest Link Logistik

125. Indien het Hof zich aansluit bij de beschouwingen in de delen A en B van de onderhavige conclusie, zal het moeten terugkomen van de vaststellingen waartoe het bij het arrest Link Logistik is gekomen.

126. Zoals uitgelegd in deel B van de onderhavige conclusie, is het Hof in het arrest Popławski II impliciet en gedeeltelijk teruggekomen van zijn standpunt in het arrest Link Logistik. Uitsluitend nationale bepalingen die indruisen tegen Unierechtelijke bepalingen met rechtstreekse werking, kunnen door rechterlijke en andere instanties buiten toepassing worden gelaten.

127. Hoe zit het met het standpunt dat het Hof in het arrest Link Logistik heeft ingenomen met betrekking tot de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste? Zoals uitvoering is uitgelegd in deel A van de onderhavige conclusie, pleiten een aantal redenen voor de vaststelling dat het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 opgenomen evenredigheidsvereiste rechtstreekse werking heeft.

128. De zeer belangrijke correctie die in het arrest Popławski II is aangebracht met betrekking tot het buiten toepassing laten van met Unierecht strijdig nationaal recht, heeft voorts ook gevolgen voor het evenwicht dat aan de basis ligt van heel de redenering die het Hof in het arrest Link Logistik heeft ontwikkeld. Die correctie raakt ook de vaststellingen van het Hof met betrekking tot de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste. In het arrest Link Logistik heeft het Hof de rechtstreekse werking van het in artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 opgenomen evenredigheidsvereiste afgewezen. Een deel van de redenering die tot die slotsom heeft geleid, was wellicht echter gebaseerd op het onjuiste uitgangspunt dat met Unierecht strijdig nationaal recht buiten toepassing kan worden gelaten wanneer het gaat om regels zonder rechtstreekse werking. In feite is dat precies wat het Hof de verwijzende rechter heeft gevraagd te doen. [90]

129. Hoe dient tegen die achtergrond te werk te worden gegaan in de onderhavige zaak? Mijns inziens moet de Grote kamer van het Hof uitdrukkelijk en openlijk terugkomen van het arrest Link Logistik.

[90] Arrest Link Logistik, punt 62 en dictum van dat arrest.

130. Het Hof heeft nooit verkondigd dat het formeel is gebonden door de leer van de precedentwerking. In de praktijk houdt het zich nochtans aan die leer. [91] De noodzaak om op een samenhangende manier te verwijzen naar de eigen precedenten en het gezagsvolle karakter van zijn rechtspraak te verzekeren, houdt in dat het Hof slechts zelden uitdrukkelijk terugkomt van eerdere rechtspraak. Het Hof gaat vaak te werk door de zaak te onderscheiden of door zijn eigen rechtspraak met terugwerkende kracht uit te leggen zodat de verschillende stukken van de puzzel „in elkaar passen" en worden „verduidelijkt". [92]

131. De praktijk van het Hof in het verleden met betrekking tot de heroverweging van vroegere beslissingen is gevarieerd. [93] Gevallen waarin het Hof uitdrukkelijk terugkomt van zijn rechtspraak, blijven uitzonderlijk. Zelfs in die enkele gevallen heeft het Hof vrij zelden een verklaring voor zijn gewijzigde standpunt gegeven. In een aantal gevallen beperkt het Hof zich ertoe te erkennen dat er een afwijkend precedent is en te signaleren dat het een andere uitlegging hanteert. [94] In andere gevallen blijkt dat het Hof op basis van de omstandigheden van een latere zaak en de daarin aangevoerde argumenten van gedacht te zijn veranderd [95], of verduidelijkt het zijn eerdere standpunt in het licht van die nieuwe overwegingen. [96]

132. Het Hof wijkt meer openlijk van zijn eerdere rechtspraak af in het licht van constitutionele ontwikkelingen of Verdragswijzigingen. [97] In een aantal zaken blijft het Hof eerdere arresten nog steeds aanhalen als „gedegen recht", hoewel het bij de nieuwe beslissing tot een andere slotsom komt. [98] Slechts heel uitzonderlijk heroverweegt het Hof uitdrukkelijk zijn eerdere uitlegging, gaat het in op zijn eerdere uitspraak, en licht het toe waarom tot een ander resultaat wordt gekomen. [99]

133. Mijns inziens leent de onderhavige zaak zich voor een dergelijk uitzonderlijk optreden. Het Hof zou van de door de onderhavige zaak geboden gelegenheid gebruik moeten maken om de waarde van zijn vaststellingen in het arrest Link Logistik *uitdrukkelijk* te heroverwegen, met name om de volgende redenen.

91 Zie alleen al Slynn, G., „The Court of Justice of the European Communities", *International and Comparative Law Quarterly*, deel 33, 1984, blz. 409, op blz. 423.

92 Een bekend voorbeeld is het arrest van 8 oktober 1996, Dillenkofer e.a. (C-178/94, C-179/94 en C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, punten 20 e.v.), waarbij de vroegere rechtspraak inzake overheidsaansprakelijkheid wegens schade en verliezen die justitiabelen als gevolg van schending van het Unierecht hebben geleden, is gerationaliseerd.

93 Wat de eerste discussies betreft, zie met name conclusie van advocaat-generaal Roemer in de zaak Nederland/Hoge Autoriteit (9/61, EU:C:1962:20, blz. 481); conclusie van advocaat-generaal Lagrange in de gevoegde zaken Da Costa e.a. (28/62–30/62, niet gepubliceerd, EU:C:1963:2), en conclusie van advocaat-generaal La Pergola in de zaak Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Zie bijvoorbeeld arresten van 3 april 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (28/67, EU:C:1968:17), met betrekking tot arrest van 16 juni 1966, Lütticke (57/65, EU:C:1966:34), en 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449), met betrekking tot arrest van 23 september 2003, Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Zie bijvoorbeeld arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad – Tsjernobyl (C-70/88, EU:C:1990:217, punt 16), met betrekking tot arrest van 27 september 1988, Parlement/Raad – Comitologie (302/87, EU:C:1988:461), of arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905), met betrekking tot arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

96 Zie bijvoorbeeld arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punt 28), met betrekking tot arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555).

97 Zie bijvoorbeeld arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), met betrekking tot arresten van 21 juni 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), en 21 juni 1988, Brown (197/86, EU:C:1988:323).

98 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 juni 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), en Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), met betrekking tot arrest van 21 november 2018, Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936).

99 Zie arrest van 17 oktober 1990, HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, punten 10 e.v.) en in het bijzonder de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in die zaak (EU:C:1990:112), met betrekking tot arrest van 3 juli 1974, Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

134. Ten eerste kan er met het oog op een coherente uitlegging van het evenredigheidsvereiste van zowel artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 als artikel 20 van richtlijn 2014/67 eenvoudigweg geen onderscheid worden gemaakt, althans niet door deze advocaat-generaal, tussen de onderhavige zaak en de zaak Link Logistik.

135. De verwijzende rechter heeft zijn best gedaan om de verschillen tussen de onderhavige zaak en de zaak Link Logistik te benadrukken. De bewoordingen, het doel, en de context van artikel 9 bis van richtlijn 1999/62 en van artikel 20 van richtlijn 2014/67 laten mijns inziens niet toe om belangrijke verschillen vast te stellen op grond waarvan het Hof met betrekking tot laatstgenoemde bepaling tot een andere slotsom zou kunnen komen en desondanks de beslissing in het arrest Link Logistik onaangeroerd zou kunnen laten. [100] Bovendien zou het „verduidelijken" met terugwerkende kracht van hetgeen het Hof in het arrest Link Logistik echt heeft willen zeggen, tot nog meer verwarring kunnen leiden, aangezien in het arrest Popławski II reeds sterk van dat precedent is afgeweken.

136. Ten tweede zouden dergelijke nadere „verduidelijkingen" van het in het arrest Link Logistik ingenomen standpunt voor verwarring kunnen zorgen op een bijzonder gevoelig en ingewikkeld rechtsgebied dat raakt aan een aantal van de meest fundamentele aspecten van de rechtsorde van de Unie, zoals de beginselen van rechtstreekse werking en voorrang, het remedie van het buiten toepassing laten en de specifieke rechtsgevolgen van het evenredigheidsbeginsel. Door de tegenstelling tussen het arrest Link Logistik en de uitspraak in Grote kamer in de zaak Popławski II is het zelfs nog belangrijker om in de onderhavige zaak uitdrukkelijk daarvan terug te komen, te meer daar het uiteenlopende karakter van de uitspraken ziet op de uitlegging van de wezenlijke beginselen die de verhouding tussen de nationale rechtsorden en de rechtsorde van de Unie regelen. In een dergelijke situatie van duidelijke tegenspraak met een eerdere beslissing zou het Hof openlijk moeten ingaan op zijn eigen rechtspraak en duidelijk moeten aangeven of en in welke mate het terugkomt van zijn vroegere rechtsopvatting.

137. Ten derde valt het misschien te betreuren dat het precedent waarvan moet worden teruggekomen vrij recent is, maar dit mag dat uiteindelijk geen rol spelen. De juiste uitlegging van het Unierecht weegt zwaarder dan dergelijke bedenkingen. Een aantal van de meest prominente voorbeelden waarin dit Hof „omging", dateren trouwens van vrij kort na de uitspraak van het precedent waarvan werd afgeweken. [101] Dat valt te begrijpen gelet op het feit dat een arrest van het Hof vaak een debat op gang brengt dat ertoe leidt dat de nationale rechters vervolgvragen formuleren, in het kader waarvan het Hof aanvullende informatie of argumenten worden aangereikt. In een aantal van deze meer recente gevallen heeft het Hof de zaken toegewezen aan de Grote kamer wanneer het uitdrukkelijk werd verzocht om het standpunt van het Hof te heroverwegen. [102] Wanneer het precedent waarvan wordt afgeweken vele jaren of zelfs tientallen jaren oud is, is het immers niet zo problematisch om van standpunt te veranderen. Dat kan worden gerationaliseerd door te argumenteren dat de rechtsorde van de Unie is geëvolueerd. [103]

138. Ten vierde rest de vraag wie binnen de huidige structuur van het Hof moet worden verzocht om een andere koers in de rechtspraak in te slaan. Het is wederom juist dat een formele regel inzake precedentwerking ontbreekt. Het blijft de verschillende kamers van het Hof dus vrijstaan

100 Zie ook hierboven punten 55-57 van de onderhavige conclusie.

101 Zie bijvoorbeeld arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad – Tsjernobyl (C-70/88, EU:C:1990:217), met betrekking tot arrest van 27 september 1988, Parlement/Raad – Comitologie (302/87, EU:C:1988:461), waartussen slechts 20 maanden liggen.

102 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 juni 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), en Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), met betrekking tot arrest van 21 november 2018, Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

103 Zie bijvoorbeeld recent arrest van 18 november 2020, Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), met betrekking tot het (in plenaire zitting gewezen) arrest van 12 juli 1984, Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

om vroegere precedenten te heroverwegen. Bovendien maakt de delicate grens tussen constructieve heroverweging van eerdere arresten, rechtspraakevolutie en stilzwijgende afwijking het erg lastig om de toewijzing aan de Grote kamer van zaken die tot herziening van de rechtspraak leiden in een formele regel te gieten en deze regel tot stand te brengen.

139. In de huidige institutionele structuur van het Hof waar de Grote Kamer binnen het Hof een speciale, constitutionele status en het daarmee samenhangende grotere gezag binnen en buiten het Hof geniet, dient een *doelbewust* „omgaan" evenwel een van haar prerogatieven en taken te zijn. Dat dient met name het geval te zijn in situaties zoals in casu waarin er gewoonweg geen redelijke manoeuvreerruimte is om de zaak „te onderscheiden" of „te verduidelijken".

140. Gelet op de noodzaak om het gezag van de rechtspraak van het Hof te handhaven, zou het trouwens raadzaam zijn dat, zodra een problematische beslissing waarvan eventueel moet worden afgeweken wordt geïdentificeerd, de zaak bij voorkeur bij de Grote kamer van het Hof aanhangig wordt gemaakt.[104] Dit staat uiteraard niet in de weg aan de lopende en parallelle intellectuele experimenten bij andere samenstellingen van het Hof. Grotere, plechtstatige rechterlijke formaties zijn immers zelden goed in het vinden van nieuwe koersen. Wel zijn zij meestal erg goed in het maken van een gezagsvolle keuze tussen een aantal opties.

141. Ten slotte rijst de vraag of een doelbewust „omgaan" *uitdrukkelijk* moet gebeuren. Mijns inziens is dat zonder twijfel het geval. Ik zal evenwel geen lange bespreking houden van alle mogelijke argumenten inzake de voordelen van open juridische discussies en het absoluut vereiste dat rechterlijke beslissingen naar behoren worden gemotiveerd. In plaats daarvan wil ik simpelweg afsluiten met de opmerking dat alle hoogste rechters vanzelfsprekend begaan zijn met hun reputatie en waardigheid. Die elementen zijn cruciaal voor hun taak en hun algemene aanzien. Het is dus per definitie onwaarschijnlijk dat een hoogste rechter zich zal verheugen over het feit dat hij zich heeft vergist, als die situatie zich in feite al ooit kan voordoen.[105] Dat men in een systeem dat naar eigen zeggen berust op juridische dialoog, tegenover een gesprekspartner komt te staan die zich nooit vergist, kan wellicht echter verrassend en soms frustrerend zijn. In dat verband duidt het onvermogen om toe te geven dat er een vergissing is begaan, in elk geval niet op dialoog en trouwens evenmin op waarlijk zelfvertrouwen en gezag.

V. Conclusie

142. Ik geef het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Landesverwaltungsgericht Steiermark als volgt te beantwoorden:

„1) Het vereiste van evenredigheid van sancties dat is opgenomen in artikel 20 van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt, heeft rechtstreekse werking.

[104] Zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, punt 56), waarbij zij heeft gewezen op de noodzaak om een zaak voor herroeping te verwijzen naar de Grote kamer. Zie voor een recent praktisch voorbeeld arrest van 9 juli 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), met betrekking tot arrest van 19 juli 2012, Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Aangezien, zoals enige tijd geleden ironisch is verwoord door rechter Jackson in zijn „concurring opinion" in de zaak Brown v. Allen, 344 U.S. 443 (1953), 540, „[w]ij [...] niet onherroepelijk [zijn] omdat wij onfeilbaar zijn, maar alleen maar onfeilbaar [zijn] omdat wij onherroepelijk zijn".

2) Op basis van het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 vastgelegde vereiste van evenredigheid van sancties moeten nationale rechters en bestuurlijke instanties, uit hoofde van hun plicht om alle passende maatregelen te nemen om de uitvoering van die bepaling te verzekeren, elke nationale bepaling buiten toepassing laten voor zover de toepassing ervan een met het Unierecht strijdig resultaat zou opleveren, en zo nodig de toepasselijke nationale bepalingen aanvullen met de in de rechtspraak van het Hof vastgelegde criteria van het evenredigheidsvereiste."