



Jurisprudentie

Zaak C-285/20

NE
tegen

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Steiermark)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 maart 2022

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers – Richtlijn 2014/67/EU – Artikel 20 – Sancties – Evenredigheid – Rechtstreekse werking – Beginsel van voorrang van het Unierecht”

1. *Vrij verrichten van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – Richtlijn 2014/67 – Administratieve eisen en controlemaatregelen – Arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de aangifte van werknemers en de bewaring van loonadministratie – Sancties in geval van niet-nakoming – Eis dat die sancties evenredig zijn in de zin van artikel 20 van die richtlijn – Rechtstreekse werking*
(Art. 288 VWEU; richtlijn 2014/67 van het Europees Parlement en de Raad, art. 20)

(zie punten 17, 19, 22-24, 27-29, 32, dictum 1)

2. *Recht van de Europese Unie – Rechtstreekse werking – Voorrang – Verplichtingen van de nationale autoriteiten – Vrij verrichten van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – Richtlijn 2014/67 – Administratieve eisen en controlemaatregelen – Arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de aangifte van werknemers en de bewaring van loonadministratie – Sancties in geval van niet-nakoming – Eis dat die sancties evenredig zijn in de zin van artikel 20 van die richtlijn – Nationale regeling die deels in strijd is met die eis – Verplichting om een dergelijke regeling slechts buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken*
(Richtlijn 2014/67 van het Europees Parlement en de Raad, art. 20)

(zie punten 35-37, 39, 42, 44, 51, 52, 56, 55-57, dictum 2)

Samenvatting

Terbeschikkingstelling van werknemers: de nationale rechter dient zich ervan te vergewissen dat de sancties wegens niet-nakoming van administratieve verplichtingen evenredig zijn

De nationale rechter mag een nationale sanctieregeling die in strijd is met de detacheringsrichtlijn toepassen, mits hij waarborgt dat de sancties evenredig zijn

De vennootschap CONVOI s. r. o., gevestigd in Slowakije en vertegenwoordigd door NE, heeft werknemers ter beschikking gesteld van een te Fürstenfeld (Oostenrijk) gevestigde onderneming. Bij een besluit van juni 2018 heeft de Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (districtsbestuur van Hartberg-Fürstenfeld, Oostenrijk) op basis van vaststellingen die waren verricht tijdens een controle die een paar maanden eerder had plaatsgevonden, NE een geldboete van 54 000 EUR opgelegd omdat zij meerdere verplichtingen waarin de Oostenrijkse wettelijke regeling inzake arbeidsrecht voorzag, niet was nagekomen. Het betrof met name verplichtingen in verband met de bewaring en de terbeschikkingstelling van loon- en socialezekerheidsdocumenten. NE heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk).

In oktober 2018 heeft deze rechter het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht. Hij vroeg zich af of sancties als die waarin de betrokken Oostenrijkse regeling voorziet, in overeenstemming zijn met het Unierecht en in het bijzonder met het met name in artikel 20 van richtlijn 2014/67¹ neergelegde evenredigheidsbeginsel. In zijn beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld², heeft het Hof vastgesteld dat de combinatie van verschillende onderdelen van de Oostenrijkse regeling inzake sancties die worden opgelegd wegens schending van hoofdzakelijk administratieve verplichtingen tot bewaring van documenten betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers, onevenredig is.

Na te hebben vastgesteld dat de nationale wetgever na deze beschikking de betrokken regeling niet heeft gewijzigd en gelet op de oplossing die het Hof heeft gekozen in het arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N³, heeft de verwijzende rechter het Hof de vraag voorgelegd of, en zo ja, in hoeverre deze regeling buiten toepassing kan worden gelaten. In dat arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N, heeft het Hof namelijk geoordeeld dat een bepaling van Unierecht die vergelijkbaar is met artikel 20 van richtlijn 2014/67⁴, geen rechtstreekse werking heeft.

¹ 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 („IMI-verordening”) (PB 2014, L 159, blz. 11).

² Beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108). Meer in het bijzonder heeft het Hof in die beschikking geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2014/67, dat vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, zich verzet tegen een nationale regeling die in geval van niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de aangifte van werknemers en de bewaring van loonadministratie voorziet in de oplegging van hoge boetes die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag, die zonder maximumbedrag op cumulatieve wijze worden opgelegd voor iedere betrokken werknemer en waaraan een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de opgelegde boetes wordt toegevoegd indien het beroep tegen het boetebesluit wordt verworpen.

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

⁴ In dit arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), deed het Hof uitspraak over artikel 9 bis van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 (PB 1999, L 187, blz. 42). Deze bepaling voorziet ook in een evenredigheidsvereiste voor sancties die worden opgelegd voor inbreuken op nationale bepalingen die zijn vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 1999/62.

In zijn arrest van vandaag doet de Grote kamer van het Hof uitspraak over de vraag of het vereiste van evenredigheid van sancties rechtstreekse werking heeft. Voorts verduidelijkt het de omvang van de verplichtingen die rusten op een nationale rechterlijke instantie die in een geding nationale regels moet toepassen waarbij onevenredige sancties worden opgelegd.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats oordeelt het Hof dat artikel 20 van richtlijn 2014/67, voor zover het vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, rechtstreekse werking heeft en dus door particulieren voor de nationale rechter kan worden ingeroepen tegen een lidstaat die dit artikel niet correct in nationaal recht heeft omgezet. Om te beginnen stelt het Hof vast dat het in die bepaling neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties in absolute bewoordingen is geformuleerd en dus onvoorwaardelijk is. Bovendien is voor het verbod op onevenredige sancties, dat uit dit vereiste voortvloeit, geen enkele handeling van de instellingen van de Unie vereist en verleent artikel 20 de lidstaten niet de bevoegdheid om voorwaarden aan dit verbod te verbinden of de draagwijdte ervan te beperken. In dit verband doet de omstandigheid dat artikel 20 van deze richtlijn in nationaal recht dient te worden omgezet, niet af aan het onvoorwaardelijke karakter van het daarin neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties. Vervolgens oordeelt het Hof dat het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties voldoende nauwkeurig is. De beoordelingsmarge die deze bepaling de lidstaten laat bij de vaststelling van de sanctieregeling die van toepassing is op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, wordt namelijk begrensd door het algemene en in ondubbelzinnige bewoordingen geformuleerde verbod om in onevenredige sancties te voorzien. Een dergelijke beoordelingsmarge sluit dus niet uit dat de omzetting van deze bepaling door de rechter kan worden getoetst.

In de tweede plaats legt het beginsel van voorrang de nationale autoriteiten de verplichting op om een nationale regeling die deels in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties slechts buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken. Het Hof herinnert eraan dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is weliswaar geschikt is om de nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken, maar verder gaat dan hiervoor noodzakelijk is, gelet op de combinatie van de verschillende kenmerken ervan⁵. Afzonderlijk beschouwd zijn deze kenmerken echter niet noodzakelijkerwijs in strijd met dit vereiste. Om ervoor te zorgen dat het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties ten volle doeltreffend is, staat het dus aan de nationale rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een sanctie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, om het deel van de nationale regeling waaruit de onevenredigheid van de sancties voortvloeit, buiten toepassing te laten, teneinde te verzekeren dat evenredige sancties worden opgelegd die tegelijkertijd doeltreffend en afschrikkend zijn. De omstandigheid dat de opgelegde sanctie minder zwaar zal zijn dan de sanctie waarin de toepasselijke nationale regeling voorziet, kan niet worden geacht in strijd te zijn met de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit inzake delicten en straffen en het verbod van terugwerkende kracht van de strafwet, aangezien de sanctie nog steeds krachtens die regeling wordt opgelegd. Aangezien het evenredigheidsvereiste van artikel 20 van richtlijn 2014/67 beperkingen stelt aan sancties en alle nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van dit vereiste deze beperkingen in acht moeten nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, en dit vereiste hun tegelijkertijd de

⁵ Beschikking van 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1108).

mogelijkheid biedt om op grond van de toepasselijke nationale regeling verschillende sancties op te leggen naargelang van de ernst van de overtreding, kan ten slotte niet worden geoordeeld dat een dergelijk vereiste afbreuk doet aan het beginsel van gelijke behandeling.