

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

De rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste opnieuw bekeken: de bredere relevantie van de dubbele correctie (Zaak C 205/20 NE II))

Reference:

Van Reempts Fien.- De rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste opnieuw bekeken: de bredere relevantie van de dubbele correctie (Zaak C 205/20 NE II))

SEW : tijdschrift voor Europees en economisch recht - ISSN 0165-098X - 1(2023), p. 45-51

To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1964350151162165141>

De rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste opnieuw bekeken: de bredere relevantie van de dubbele correctie

Zaak C-205/20, NE/Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Arrest van 8 maart 2022 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2022:168; conclusie van A-G M. Bobek van 23 september 2021, ECLI:EU:C:2021:759

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

1. Inleiding

In de zaak NE/Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld¹ (hierna: NE II) maakt het Hof van Justitie (hierna: het Hof) komaf met een tegenstrijdigheid in zijn rechtspraak. In Link Logistik² boog het Hof zich over de rechtstreekse werking van het in een richtlijn neergelegde evenredigheidsvereiste voor sancties op overtredingen van de richtlijn. Het oordeelde daarbij dat dit vereiste geen rechtstreekse werking kon genieten. Het Hof stelde evenwel dat nationale wetgeving die strijdig is met het evenredigheidsvereiste buiten toepassing gelaten moet worden. Later in Popławski II³ benadrukte het Hof echter dat enkel een Unierechtelijke bepaling met rechtstreekse werking een dergelijk buiten toepassing laten kan gebieden. In NE II staat het evenredigheidsvereiste voor sancties opnieuw centraal, ditmaal neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU inzake de handhaving van de in Richtlijn 96/71/EG vastgestelde regels aan de terbeschikkingstelling van werknemers.⁴

Deze noot zal ingaan op de dubbele correctie die het Hof in NE II maakt ten opzichte van zijn eerdere rechtspraak in Link Logistik, zowel inzake de rechtstreekse werking als voorwaarde voor de buitentoepassingverklaring van nationale wetgeving als inzake de rechtstreekse werking van een in een richtlijn neergelegd evenredigheidsvereiste voor sancties.

2. Feiten

De feiten die aan de basis liggen van het arrest NE II kunnen als volgt worden samengevat. De Slowaakse vennootschap CONVOI s.r.o. stelde werknemers ter beschikking voor Niedec Global Appliance Austria GmbH, een onderneming gevestigd in Fürstenfeld, Oostenrijk. Wanneer het districtsbestuur van Hartberg-Fürstenfeld vaststelt dat NE, als vertegenwoordiger van CONVOI, verplichtingen die haar zijn opgelegd door het Oostenrijkse arbeidsrecht niet naleeft, legt het NE een geldboete van € 54 000 op.⁵ Bij Oostenrijks recht is voorzien dat dergelijke sancties niet minder mogen bedragen dan een vooraf bepaald minimumbedrag. In een maximumbedrag wordt echter niet voorzien. De boete wordt cumulatief opgelegd voor iedere betrokken werknemer. Wie tevergeefs beroep instelt tegen de opgelegde sancties moet een bijdrage betalen in de kosten van de procedure ten belope

van 20% van de opgelegde straf.⁶ NE ging in beroep tegen de opgelegde geldboete bij het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk).⁷

Het Landesverwaltungsgericht richtte zich op zijn beurt tot het Hof met de vraag of de sancties opgenomen in het Oostenrijkse recht ter omzetting van Richtlijn 2014/67/EU wel stroken met het Unierecht en in het bijzonder met het evenredigheidsbeginsel neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU.⁸ Deze bepaling stelt dat de lidstaten de toepassing en naleving van de nationale wetgeving ter omzetting van de richtlijn moeten waarborgen door te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

Gesterkt door zijn eerdere uitspraak in Maksimovic,⁹ waarin het Hof de sancties opgenomen in het Oostenrijkse recht ter omzetting van Richtlijn 2014/67/EU reeds als onverenigbaar met artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) beschouwde, oordeelde het Hof in zijn beschikking van 19 december 2019, NE I, dat de betwiste sancties niet beantwoorden aan het evenredigheidsvereiste van artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU.¹⁰ Ondanks deze beschikking van het Hof moet de verwijzende rechter vaststellen dat de nationale wetgever nog niet is opgetreden om de omstreden sancties in overeenstemming te brengen met het Unierecht. Bovendien heeft de beschikking van het Hof geleid tot uiteenlopende interpretaties binnen de rechtspraak van de hoogste rechtscolleges van het Oostenrijkse rechtssysteem.¹¹ Waar het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) de onverenigbaarheid van de Oostenrijkse sancties met het Unierecht tracht te verhelpen door bepaalde bij wet vastgestelde kenmerken van de sancties buiten toepassing te laten, verklaarde het Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof, Oostenrijk) sancties die op basis van de omstreden regelgeving werden vastgesteld meermaals in hun totaliteit nietig. Dit heeft andere rechtscolleges ertoe aangezet om te besluiten dat de betwiste sancties in het algemeen niet meer mogen worden toegepast.¹²

Naast de ogenschijnlijke onenigheid die is ontstaan binnen de Oostenrijkse rechtspraak geeft ook de rechtspraak van het Hof aanleiding tot twijfel bij de verwijzende rechter over de gevolgen van de onverenigbaarheid van de Oostenrijkse arbeidsrechtelijke sancties met het Unierecht.¹³ In Link Logistik¹⁴ oordeelde het Hof immers dat een bepaling die qua inhoud vrijwel identiek is aan artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU dat in het hoofdgeding centraal staat, geen rechtstreekse werking geniet. Het Hof besloot desondanks dat het aan de nationale rechter is om erop toe te zien dat het Unierecht wordt toegepast, zo nodig door de strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten. Uit de rechtspraak van het Hof in Poplawski II blijkt echter dat de nationale rechter slechts verplicht is om nationale wetgeving die strijdig is met het Unierecht buiten toepassing te laten wanneer de Unierechtelijke bepaling in casu rechtstreekse werking heeft.¹⁵

De verwijzende rechter richtte zich dus nogmaals tot het Hof met het verzoek om zich bij wijze van prejudiciële beslissing uit te spreken over de volgende prejudiciële vragen:

1. Geniet het evenredigheidsvereiste zoals neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU en uitgelegd door het Hof in zijn beschikking van 19 december 2019 rechtstreekse werking?
2. Indien het antwoord op de eerste vraag negatief is: vereist de conforme uitlegging van het nationaal recht met het Unierecht dat de nationale rechter en de nationale bestuurlijke instanties de betwiste nationale bepalingen aanvullen met de criteria opgelegd door het evenredigheidsvereiste zoals neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU en uitgelegd door het Hof in zijn beschikking van 19 december 2019?¹⁶

3. Conclusie advocaat-generaal Bobek

De conclusie van advocaat-generaal Bobek leest als een vurig pleidooi voor de erkenning van de rechtstreekse werking van artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU en is grotendeels gebaseerd op zijn eerdere conclusie in Link Logistik. De advocaat-generaal vangt zijn conclusie dan ook aan door de gelijkens tussen NE II en Link Logistik te benadrukken.¹⁷ Deze blijkt volgens hem niet alleen uit de gelijkens tussen de inhoud van artikel 9a Richtlijn 1999/62/EG,¹⁸ dat centraal stond in de zaak Link Logistik, en artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU, maar ook uit de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de prejudiciële vragen in beide zaken. Ook in Link Logistik had het Hof al eerder geoordeeld dat de nationale regelgeving in casu onverenigbaar was met het evenredigheidsvereiste uit artikel 9a Richtlijn 1999/62/EG. De prejudiciële vraag die voorlag bij het Hof in Link Logistik had dan net als in NE II betrekking op het gevolg dat gegeven moet worden aan de eerder door het Hof vastgestelde tegenstrijdigheid tussen de nationale bepalingen en de bepaling uit de relevante richtlijn.¹⁹

Zoals eerder vermeld, volgde het Hof in Link Logistik de conclusie van de advocaat-generaal niet. Het oordeelde dat artikel 9a Richtlijn 1999/62/EG geen rechtstreekse werking kon genieten. Het artikel vereist volgens het Hof bijkomende rechtshandelingen van de lidstaten in de vorm van het introduceren van een sanctieregeling en verleent hun daarbij een brede beoordelingsmarge, zonder dat de richtlijn een expliciet criterium bevat om de evenredigheid van de door de lidstaten gekozen sancties te toetsen.²⁰ Dit verhinderde de rechtstreekse werking van deze bepaling. Ook uit zijn conclusie in NE II blijkt dat advocaat-generaal Bobek niet gewonnen is voor deze redenering. Hij werpt op dat aan de nauwkeurigheds- en duidelijkheidsvereisten voldaan is. Volgens hem is de manier waarop de evenredigheid van een sanctie getoetst moet worden, zowel aan de hand van de bepaling als in de rechtspraak van het Hof duidelijk.²¹ Dat de evenredigheidstest ook een zekere beoordelingsmarge inhoudt voor de rechter of de bestuurlijke instantie die de test uitvoert, verhindert volgens de advocaat-generaal niet dat het evenredigheidsvereiste voldoende nauwkeurig en duidelijk is. De duidelijkheid over de regel is hierbij immers van belang, niet de duidelijkheid over het resultaat. Dit resultaat hangt bij het evenredigheidsvereiste noodzakelijk af van de omstandigheden die in elke individuele zaak voorhanden zijn.²²

Het evenredigheidsvereiste uit artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU is volgens de advocaat-generaal ook onvoorwaardelijk. In tegenstelling tot wat het Hof stelt in Link Logistik is de advocaat-generaal van mening dat het feit dat een bepaling van een richtlijn een zekere beoordelingsmarge laat aan de lidstaten en verdere maatregelen vereist, de onvoorwaardelijkheid van deze bepaling niet per se in de weg staat.²³ De advocaat-generaal verwijst hiervoor naar de vaste rechtspraak van het Hof waaruit blijkt dat een dergelijke bepaling nog steeds geacht kan worden onvoorwaardelijk te zijn als 'de vraag of de nationale autoriteiten hun beoordelingsmarge hebben overschreden vatbaar is voor rechterlijke toetsing'.²⁴ In casu is rechterlijke toetsing mogelijk aangezien het evenredigheidsvereiste zelf de grens stelt dat opgelegde sancties niet verder mogen gaan dan noodzakelijk.²⁵ Volgens de advocaat-generaal is het evenredigheidsvereiste zoals vervat in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk zodat het rechtstreekse werking kan genieten.²⁶

Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de nationale rechter de nationale rechtsregels die strijdig zijn met het evenredigheidsvereiste gedeeltelijk, dan wel geheel buiten toepassing dient te laten. De verwijzende rechter veronderstelt echter dat deze vraag enkel beantwoord moet worden indien zou blijken dat het

evenredigheidsvereiste geen rechtstreekse werking geniet. De advocaatgeneraal is van mening dat deze vraag geherformuleerd moet worden. Deze veronderstelling is volgens hem ingegeven door de uitspraak van het Hof in Link Logistik. In die zaak stelde het Hof immers dat de nationale rechter de nationale rechtsregels in casu buiten toepassing diende te laten ondanks het feit dat de Unierechtelijke bepaling waarmee deze rechtsregels in strijd waren volgens het Hof geen rechtstreekse werking genoot.²⁷ Na de uitspraak van het Hof in Popławski II staat echter buiten kijf dat het buiten toepassing laten van de nationale rechtsregels op grond van het Unierecht slechts verplicht is wanneer de relevante bepalingen van het Unierecht rechtstreekse werking hebben.²⁸ De vraag of het voorrangsbeginsel de gehele, dan wel partiële buitentoepassingverklaring vereist van een nationale rechtsregel die strijdig is met een Unierechtelijke bepaling, is dus juist in het bijzonder relevant wanneer de Unierechtelijke bepaling in kwestie rechtstreekse werking geniet.²⁹

Volgens de advocaat-generaal vereist het evenredigheidsvereiste in casu niet dat alle betrokken nationale rechtsregels in hun geheel buiten toepassing gelaten moeten worden. Het Hof heeft in zijn beschikking van 19 december 2019 niet in twijfel getrokken dat nationale regels die sancties introduceren voor inbreuken op de arbeidsrechtelijke verplichtingen geschikt zijn om de legitieme doelstellingen die de richtlijn stelt te bereiken. Het is de combinatie van bepaalde excessieve kenmerken van de Oostenrijkse arbeidsrechtelijke sancties die leidt tot de onverenigbaarheid van de sanctieregeling met het evenredigheidsvereiste.³⁰ De nationale rechter is slechts verplicht om een nationale bepaling buiten toepassing te laten voor zover deze de volledige toepassing van het Unierecht in de weg staat.³¹ Bovendien wijst de advocaat-generaal op de paradox die in het leven zou worden geroepen wanneer men op basis van het evenredigheidsvereiste al de sancties in de betrokken nationale bepalingen buiten toepassing zou laten, zelfs diegene die in de eerdere beschikkingen van het Hof niet ter discussie stonden.³²

Gelet op het voorgaande roept de advocaatgeneraal het Hof op om terug te komen op zijn eerdere rechtspraak in Link Logistik.³³ De conclusie van het Hof in Popławski II dat enkel nationale bepalingen die strijdig zijn met Unierechtelijke bepalingen met rechtstreekse werking buiten toepassing moeten gelaten worden, maakt het onmogelijk om het arrest Link Logistik te laten standhouden in NE II. De twee zaken vallen volgens de advocaat-generaal namelijk niet van elkaar te onderscheiden.³⁴ Bovendien acht de advocaat-generaal de ontwikkeling die Popławski II introduceert te belangrijk om de daarmee tegenstrijdige rechtspraak in Link Logistik niet te herroepen.³⁵ De advocaat-generaal dringt bij het Hof ook aan om zijn conclusie over de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste te herzien, aangezien deze waarschijnlijk gestoeld is op de foutieve redenering dat ook op basis van Unierechtelijke bepalingen die geen rechtstreekse werking genieten strijdige nationale wetgeving buiten toepassing gelaten kan worden.³⁶

4. Arrest

Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag sluit het Hof zich in zijn uitspraak aan bij het standpunt van de Commissie en de advocaat-generaal. Het oordeelt dat het proportionaliteitsvereiste in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU wél voldoet aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking. Bij de aanvang van zijn redenering haalt het Hof zijn uitspraak in RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel³⁷ aan. Uit dit arrest volgt dat ook als een richtlijn ruimte laat voor een zekere beoordelingsmarge voor de lidstaten, een bepaling ervan

nog steeds geacht kan worden voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk te zijn wanneer die bepaling ondubbelzinnig en duidelijk is ten opzichte van het door de lidstaten te bereiken resultaat.³⁸

Na zich te hebben gebogen over de mogelijkheid tot rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen in het algemeen, vervolgt het Hof zijn redenering door te analyseren of het evenredigheidsvereiste vervat in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU voldoet aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking. Het Hof leidt het onvoorwaardelijke karakter van de bepaling af uit drie overwegingen. Ten eerste wijst het Hof op het feit dat het evenredigheidsvereiste voor sancties in absolute termen wordt uitgedrukt in de bepaling.³⁹ Ten tweede benadrukt het Hof dat het corresponderende verbod op onevenredige sancties geen aanvullende handeling van de instellingen van de Unie vereist en dat de bepaling de lidstaten niet in staat stelt om dit verbod te beperken of afhankelijk te maken van bepaalde voorwaarden.⁴⁰ Ten slotte bemerkt het Hof dat het feit dat de bepaling van de richtlijn moet worden omgezet de onvoorwaardelijkheid ervan niet kan verhinderen. Mocht dit wel het geval zijn, dan zou het voor particulieren onmogelijk zijn om beroep te doen op het verbod op onevenredige sancties tegenover hun lidstaat. Volgens het Hof valt dit niet te verenigen met het dwingend karakter dat aan richtlijnen wordt toegeschreven in artikel 288 VWEU.⁴¹

Ook aan de vereiste dat de bepaling voldoende nauwkeurig en duidelijk moet zijn, is volgens het Hof voldaan. Verwijzend naar zijn eerdere uitspraak in *Craeynest*⁴² stelt het Hof dat de beoordelingsmarge die aan de lidstaten gelaten wordt bij het ten uitvoer leggen van artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU de vervulling van de nauwkeurigheidsvoorwaarde door dat artikel niet belemmert. Die marge wordt immers begrensd door het eenduidige en ondubbelzinnige verbod op onevenredige sancties. Of de door dit verbod ingestelde grens al dan niet overschreden is door een lidstaat kan volgens het Hof het voorwerp vormen van rechterlijke toetsing.⁴³ Hierna wendt het Hof zich tot de concrete gevolgen van de rechtstreekse werking van artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU voor de nationale rechter. Vooreerst wijst het Hof op zijn uitspraak in *Popławskill*. Het Hof bevestigt dat volgens het voorrangsbeginsel de nationale rechter de volle werking van het Unierecht moet verzekeren, zo nodig door nationale wetgeving buiten toepassing te laten wanneer deze strijdig wordt bevonden met rechtstreeks werkende Unierechtelijke bepalingen.⁴⁴ Vervolgens herinnert het Hof eraan dat reeds in de beschikking van 19 december 2019 is gebleken dat de Oostenrijkse regeling inzake sancties niet verenigbaar is met het evenredigheidsvereiste zoals neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU.⁴⁵ In die beschikking erkent het Hof evenwel dat de regeling geschikt is om aan de nagestreefde legitieme doelstellingen te beantwoorden. Het principe dat inbreuken op de nationale rechtsregels die de richtlijn omzetten, moeten worden bestraft, wordt hierbij ook niet in twijfel getrokken.⁴⁶ Het is echter de combinatie van bepaalde kenmerken binnen die regeling die ervoor zorgt dat deze verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het Hof wijst bijvoorbeeld op de cumulatieve berekening van de sancties op basis van elke betrokken werknemer zonder dat daarbij een maximumbedrag wordt vastgesteld. Wanneer deze kenmerken afzonderlijk bekeken worden, rijst dit probleem echter niet.⁴⁷ Op basis van deze redenering oordeelt het Hof dat om het evenredigheidsvereiste voor sancties zoals neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU te waarborgen de nationale rechter slechts de delen van de omstreden nationale bepalingen waaruit de onevenredigheid van de sanctie voortvloeit, buiten toepassing moet laten.⁴⁸

De bezwaren van zowel de Tsjechische als Poolse regering omtrent de verenigbaarheid van deze interpretatie met het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel worden door het Hof ontkracht. Het legaliteitsbeginsel, als specifieke uitdrukking van het rechtszekerheidsbeginsel, houdt onder andere in dat de straffen en strafbare feiten duidelijk in de wet omschreven moeten zijn.⁴⁹ Het beginsel van niet-terugwerkende kracht van de

strafwet, dat onlosmakelijk verbonden is met het legaliteitsbeginsel, verzet zich tegen de verzwarende van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de betrokkene vanaf het moment dat de strafrechtelijke procedure is ingezet.⁵⁰ Dit principe staat de vermindering van deze strafrechtelijke aansprakelijkheid echter niet in de weg. Dit laatste scenario doet zich volgens het Hof in casu voor. Het gedeeltelijk buiten toepassing laten van bepaalde elementen van de Oostenrijkse regeling inzake sancties ten gunste van het evenredigheidsvereiste heeft namelijk tot gevolg dat de toegepaste sanctie, die nog steeds bij wet is vastgesteld, minder zwaar zal zijn. Het legaliteits- en het rechtszekerheidsbeginsel worden dus niet aangetast.⁵¹

5. Analyse

De uitspraak van het Hof lijkt op het eerste gezicht vooral betrekking te hebben op het evenredigheidsvereiste voor sancties zoals neergelegd in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU in concreto. Het evenredigheidsvereiste geniet rechtstreekse werking waaruit volgt dat de nationale rechter de nationale regelgeving weliswaar buiten toepassing moet verklaren wanneer deze strijdig wordt geacht met het Unierecht, maar dit slechts voor zover als nodig om 'de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken'.⁵² Het Hof laat één vraag echter onbeantwoord: waarom het de rechtstreekse werking van artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU wél in NE II erkent, maar het tot het tegenovergestelde besluit kwam in Link Logistiek, hoewel de bepaling in die zaak volgens advocaat-generaal Bobek vrijwel identiek is aan artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU.⁵³ Het antwoord ligt in de dubbele correctie die het Hof doorvoert ten opzichte van zijn uitspraak in Link Logistiek met betrekking tot voorwaarden voor het buiten toepassing laten van nationale wetgeving en de voorwaarden voor rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste.

5.1. Correctie 1: de buitentoepassingverklaring van nationale wetgeving na Popławski II

In NE II voert het Hof een correctie door op zijn uitspraak in Link Logistiek met betrekking tot de voorwaarden voor het buiten toepassing laten van nationale wetgeving die strijdig is met het Unierecht. De reden die aan de basis ligt van deze correctie is dat de argumentatie van het Hof in Link Logistiek onhoudbaar was geworden in het licht van de recente evolutie in zijn rechtspraak met betrekking tot de beginselen van voorrang en rechtstreekse werking, in het bijzonder weergegeven in zijn arrest in Popławski II.⁵⁴ Dit arrest vormt de langverwachte opklaring van de decenniaoude vraag over de inhoud en gevolgen van de principes van rechtstreekse werking en voorrang, en de relatie die tussen deze twee beginselen bestaat. Voorrang en rechtstreekse werking vormen de onbetwistbare hoekstenen van de verhouding tussen de rechtsorde van de Unie en die van haar lidstaten. Over de precieze inhoud en draagwijdte van deze beginselen bestond evenwel onenigheid in de rechtsleer. Door het gebrek aan duidelijkheid van het Hof konden in de rechtsleer lange tijd twee verschillende standpunten over deze kwestie worden ontleed. Deze standpunten zijn door Dougan aangeduid als het 'voorrangsmodel' en het 'trigger-model'.⁵⁵

In het voorrangsmodel wordt ervan uitgegaan dat het Unierecht de niet-toepassing van het nationaal recht teweeg kan brengen wanneer de betrokken Unierechtelijke bepaling voorrang geniet.⁵⁶ De eventuele rechtstreekse werking van die bepaling is hierbij dus niet-relevant.⁵⁷ Enkel wanneer er sprake is van het substitutie-effect, dat wil zeggen de hypothese waarin

een Unierechtelijke bepaling wordt ingeroepen om in de plaats te treden van de strijdige nationale wetgeving, is de rechtstreekse werking van de Unierechtelijke bepaling vereist.⁵⁸ Volgens het trigger-model daarentegen is de rechtstreekse werking van het Unierecht noodzakelijk zowel opdat de voorrang van het Unierecht de niet-toepassing van de nationale wetgeving mogelijk zou maken, als opdat het substitutie-effect zou kunnen plaatsvinden.⁵⁹

Gesterkt door de onduidelijkheid van het Hof in arresten als Mangold, Küçükdeveci en AMS⁶⁰ hield deze discussie jarenlang stand. Nadat het Hof zich reeds in dezelfde lijn had uitgelaten in de zaken Egenberger, IR, Bauer, Max Planck en Cresco,⁶¹ jaagde het Hof in Popławski II uitdrukkelijk de kogel door de kerk door te stellen: 'Een nationale rechterlijke instantie 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

Het arrest Link Logistik, dat dateert van 4 oktober 2018, werd geveld voordat het Hof op 24 juni 2019 in Popławski II duidelijkheid verschafte over de voorwaarden die aan de basis liggen van de niet-toepassing van een nationale rechtsregel die strijdig is met het Unierecht. Mocht het Hof zich in Link Logistik hebben uitgesproken nadat het zijn oordeel in Popławski II had geveld, dan zou het niet hetzelfde oordeel hebben kunnen geveld zonder daarmee lijnrecht in te gaan tegen Popławski II. Zoals vermeld oordeelde het Hof in Link Logistik dat de nationale rechtsregels die strijdig zijn met artikel 9a Richtlijn 1999/62/EG buiten toepassing gelaten moeten worden door de nationale rechter ondanks de vaststelling van het Hof dat die Unierechtelijke bepaling geen rechtstreekse werking genoot.

Het verschil tussen de conclusies van het Hof in NE II en Link Logistik kan dus verklaard worden door te stellen dat het oordeel van het Hof in deze laatste zaak gebaseerd is op de, achteraf bekeken foutieve, overtuiging dat een niet-rechtstreeks werkende Unierechtelijke bepaling de niet-toepassing van strijdig nationaal recht kan gebieden. In NE II was reeds duidelijk dat een dergelijke buiten toepassingverklaring in dat geval niet mogelijk is.⁶³ Het Hof greep in NE II dus de kans om zijn eerdere rechtspraak te corrigeren en benadrukte dat rechtstreekse werking van een Unierechtelijke bepaling een noodzakelijke voorwaarde is voor de verplichting tot het buiten toepassing laten van strijdige nationale rechtsregels.⁶⁴

5.2. Correctie 2: de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste

Uit het voorgaande blijkt dat het Hof in NE II de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste erkent alvorens over te gaan tot de plicht van de nationale rechterlijke en bestuurlijke instanties om strijdige nationale wetgeving buiten toepassing te laten in overeenstemming met de uitspraak van het Hof in Popławski II.⁶⁵ Hierin ligt echter ook meteen al de tweede correctie die het Hof in NE II maakt: de erkenning van de rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste.

5.2.1. Het dynamisch karakter van de voorwaarden voor rechtstreekse werking

Voor de voorwaarden voor rechtstreekse werking wordt doorgaans verwezen naar de vereisten dat een bepaling voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk moet zijn.⁶⁶ In werkelijkheid houdt het Hof zich niet steeds vast aan deze criteria. De voorwaarden

voorrechtstreekse werking zijn met andere woorden niet statisch, maar lijken eerder dynamisch ingevuld te worden.

Het dynamisch karakter van de voorwaarden voorrechtstreekse werking is reeds zichtbaar in de evolutie die deze voorwaarden ondergingen sinds het Hof in Van Gend en Loos voor de eerste keer de rechtstreekse werking van een Unierechtelijke bepaling erkende.⁶⁷ Om tot die conclusie te komen, benadrukte het Hof dat de Unierechtelijke bepaling een duidelijk en onvoorwaardelijk verbod inhield dat niet onderworpen is aan enig voorbehoud vanuit de lidstaten en dat niet afhankelijk is van enige verdere wettelijke tussenkomst van die lidstaten.⁶⁸

Het Hof lijkt zijn toetsing voorrechtstreekse werking echter minder strikt in te vullen in zijn latere rechtspraak.⁶⁹ Zo erkende het Hof in Reyners⁷⁰ en Defrenne⁷¹ de rechtstreekse werking van respectievelijk artikel 52 Verdrag van de Europese Economische Gemeenschap (hierna: EEG-Verdrag) en artikel 119 EEG-Verdrag, ondanks het feit dat deze bepalingen geen verbod, maar een positieve verplichting inhielden.⁷² Bovendien vereisten de bepalingen in casu verdere wetgevende maatregelen uit hoofde van de lidstaten.⁷³ In tegenstelling tot wat het Hof stelde in Van Gend en Loos, staat ook het feit dat een Unierechtelijke bepaling gebonden is aan bepaalde beperkingen of voorwaarden, haarrechtstreekse werking niet noodzakelijk in de weg wanneer eventuele vragen over de betekenis en strekking van deze bepaling door een rechter kunnen worden opgelost.⁷⁴ Uit de rechtspraak van het Hof over de rechtstreekse werking van Unierechtelijke bepalingen na Van Gend en Loos blijkt dus dat het Hof zijn strikte lezing van de voorwaarden voor rechtstreekse werking heeft gematigd.⁷⁵

De evolutie van de criteria voorrechtstreekse werking is ook terug te vinden in de rechtspraak van het Hof over de rechtstreekse werking van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest). Wanneer het Hof in arresten als Max Planck⁷⁶, Bauer⁷⁷ of Egenberger⁷⁸ nagaat of de desbetreffende bepalingen van het Handvest rechtstreekse werking genieten, onderzoekt het niet systematisch of de bepalingen voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk zijn. Het Hof verifieert daar echter of de bepalingen van het Handvest dwingend en onvoorwaardelijk van aard zijn, en dus 'op zich [volstaan] om aan particulieren een recht te verlenen dat deze als zodanig kunnen doen gelden in een geding tussen hen op een gebied dat onder het Unierecht valt'.⁷⁹

Vooraanstaande stemmen in de rechtsleer als De Witte en Schütze gaan zelfs zover te stellen dat uit de huidige rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat een bepaling aan de criteria voor rechtstreekse werking voldoet wanneer zij justitiabel is en dus wanneer een nationale rechter in staat is om deze bepaling uit te leggen en toe te passen in het bij hem aanhangig geschil.⁸⁰

5.2.2. De voorwaarden voor rechtstreekse werking van het evenredigheidsvereiste in NE II

Ook in NE II beperkt het Hof zich niet tot de klassieke criteria voor rechtstreekse werking. Het Hof lijkt zich zowel bij de toetsing aan de nauwkeurigheidsvereiste, als bij de toetsing aan de vereiste van onvoorwaardelijkheid minstens ten dele te baseren op het bestaan van een nauwkeurige resultaatsverplichting die in de bepaling in ondubbelzinnige bewoordingen wordt opgelegd aan de lidstaten. Het Hof verwijst hiervoor ook naar zijn eerdere rechtspraak in RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel.⁸¹ Met betrekking tot de onvoorwaardelijkheid van het evenredigheidsvereiste in artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU

verwijst het Hof naar de formulering van het evenredigheidsvereiste, die absoluut is.⁸² Het Hof benadrukt tevens dat het corresponderende verbod op onevenredige sancties geen enkele bijkomende handeling van de instelling van de Unie vereist en aan de lidstaten niet toelaat om het verbod aan voorwaarden te verbinden of te beperken.⁸³ In zijn beoordeling van de nauwkeurigheid van de bepaling herhaalt het Hof het belang van de grens die gesteld wordt door het verbod op het invoeren van onevenredige sancties, of de corresponderende resultaatsverbintenis om evenredige sancties te introduceren. Ditmaal treedt de resultaatsverbintenis op als justitiabele grens voor de beoordelingsmarge van de lidstaten.⁸⁴

Slechts negen maanden eerder oordeelde het Hof in *Link Logistik* dat het evenredigheidsvereiste geen rechtstreekse werking kon genieten aangezien de omzetting van dit vereiste inherent maatregelen uit hoofde van de lidstaten veronderstelt en ook een beoordelingsmarge van de lidstaten met zich meebrengt.⁸⁵ In *NE II* wordt deze conclusie dus gecorrigeerd door te verwijzen naar het ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk verbod dat artikel 20 Richtlijn 2014/67/EU introduceert op onevenredige sancties. Het feit dat deze resultaatsverbintenis in absolute termen geformuleerd is, maakt de bepaling onvoorwaardelijk. De justitiabele grens die door de resultaatsverbintenis aan de beoordelingsmarge van de lidstaten wordt gesteld, maakt de bepaling voldoende nauwkeurig. Het Hof steunt voor het vervuld achten van beide voorwaarden op het bestaan van deze nauwkeurige, in ondubbelzinnige bewoordingen neergelegde doelstelling. De bezwaren van het Hof in *Link Logistik* lijken in *NE II* dus niet langer aan de orde aangezien de bepaling een resultaatsverbintenis in het leven roept in hoofde van de lidstaten om evenredige sancties te implementeren. In het licht van het hiervoor aangetoonde dynamisch karakter van de criteria voor rechtstreekse werking lijkt *NE II* dus het startsein in te luiden van een nieuw, eenduidig criterium voor de rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen: het bevatten van een nauwkeurige, in ondubbelzinnige bewoordingen neergelegde doelstelling. De verdere rechtspraak van het Hof zal moeten uitwijzen of de evolutie naar een dergelijk eenduidig criterium werkelijk van start is gegaan.

F. Van Reempts⁸⁶

Voetnoten

1. HvJ EU 8 maart 2022, C-205/20, ECLI:EU:C:2022:168 (*NE/Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*) (hierna: arrest *NE II*). Het Hof sprak zich al eerder bij wijze van beschikking uit over de verenigbaarheid van de Duitse nationale wetgeving in kwestie, met Richtlijn 2014/67/EU in beschikking *NE I*; HvJ EU 19 december 2019, C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108 (*Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*).
2. HvJ EU 4 oktober 2018, C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810 (*LinkLogistik*) (hierna: arrest *Link Logistik*).
3. HvJ EU 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 (*Strafzaak tegen Daniel Adam Popławski*) (hierna: arrest *Popławski II*).
4. 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.1024/2012betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ('de IMI-verordening') (PbEU 2014, L 159/11).

5. Arrest NE II, punten 8-10.

6. Arrest NE II, punten 4-7.

7. Arrest NE II, punt 10.

8. Arrest NE II, punt 11.

9. HvJ EU 12 september 2019, C-64/18, C-140/18, C-146/18 en C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723 (Maksimovic).

10. Arrest NE II, punt 12; HvJ EU 19 december 2019, C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108 (Bezirkshauptmannschaft Hartberg Fürstenfeld).

11 Arrest NE II, punt 13.

12. Concl. A-G M. Bobek 23 september 2021, C-205/20, ECLI:EU:C:2021:759, punten 17-18 (NE II) (hierna: conclusie NE II).

13. Arrest NE II, punt 13.

14. Arrest Link Logistik, punt 61.

15. Arrest Poplawski II, punt 68.

16. Arrest NE II, punt 15.

17. Conclusie NE II, punt 26.

18. 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 (PbEG 1999, L 187/42), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 (PbEU 2011, L 269/1). Artikel 9a Richtlijn 1999/62/EG luidt: '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.'

19. Conclusie NE II, punten 27-28.

20. Arrest Link Logistik, punten 50-55.

21. Conclusie NE II, punten 37-38.

22. Conclusie NE II, punt 38.

23. Conclusie NE II, punt 41.

24. Conclusie NE II, punt 41.

25. Conclusie NE II, punt 42.

26. Conclusie NE II, punt 26.

27. Conclusie NE II, punten 60-64 en 128.

28. Conclusie NE II, punten 61-63.
 29. Conclusie NE II, punt 63.
 30. Conclusie NE II, punt 90.
 31. Conclusie NE II, punt 90.
 32. Conclusie NE II, punt 116.
 33. Conclusie NE II, punt 125.
 34. Conclusie NE II, punt 134.
 35. Conclusie NE II, punt 136.
 36. Conclusie NE II, punten 125-128.
- HvJ EU 14 januari 2021, C-387/19, ECLI:EU:C:2021:13, punt 47 (RTS infra en Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel).
38. Arrest NE II, punten 18-19.
 39. Arrest NE II, punt 23.
 40. Arrest NE II, punt 24.
 41. Arrest NE II, punten 25-26.
 42. HvJ EU 26 juni 2019, C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533, punt 32 (Craeynest e.a.).
 43. Arrest NE II, punten 27-28.
 44. Arrest NE II, punt 37.
 45. Arrest NE II, punt 40.
 46. Arrest NE II, punt 43.
 47. Arrest NE II, punt 40.
 48. Arrest NE II, punten 42-44.
 49. Arrest NE II, punt 47.
 50. Arrest NE II, punt 48.
 51. Arrest NE II, punten 49-52.
 52. Arrest NE II, punt 57.
 53. Conclusie NE II, punten 2 en 25.
 54. Dit standpunt wordt ook door advocaatgeneraal Bobek ingenomen in zijn conclusie. Zie conclusie NE II, punt 128.
 55. Deze termen zijn een vertaling van de Engelstalige benaming van de modellen, namelijk 'the primacy model' en 'the trigger model' uit M. Dougan, 'When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy', *Common Market Law Review*(44) 2007, afl. 4, p. 931-963 (hierna: Dougan 2007).

56. Dougan 2007, p. 933; E. Muir, 'Of ages in – and edges of – EU law', *Common Market Law Review* (48) 2011, afl. 1, p. 42.
57. Dougan 2007, p. 933.
58. Dougan 2007, p. 938; T. Tridimas, 'Black, White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited', *Yearbook of European Law* (21) 2001, afl. 1, p. 330.
59. K. Lenaerts & J.A. Gutiérrez-Fons, 'The constitutional allocation of powers and general principles of EU law', *Common Market Law Review* (47) 2010, afl. 6, p. 1644; Dougan 2007, p. 934.
60. HvJ EG 22 november 2005, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709 (Mangold); HvJ EU 19 januari 2010, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21 (Kücükdeveci); HvJ EU 15 januari 2014, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2 (Association de médiation sociale).
61. HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257 (Egenberger) (hierna: arrest Egenberger); HvJ EU 11 september 2018, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696 (IR); HvJ EU 6 november 2018, C-569/16 en C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871 (Bauer) (hierna: arrest Bauer); HvJ EU 6 november 2018, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874 (Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften) (hierna: arrest Max Planck); HvJ EU 22 januari 2019, C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43 (Cresco Investigation).
62. Arrest Popławski II, punt 68.
63. Zie in die zin ook de conclusie NE II, punt 128.
64. Arrest NE II, punt 37-39.
65. Arrest NE II, punt 37-39.
66. Conclusie NE II, punten 32-34.
67. HvJ EG 14 augustus 1962, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos/Administratie der Belastingen).
68. R. Schütze, *European Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 159 (hierna: Schütze 2021); P.P. Craig, 'Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law', *Oxford Journal of Legal Studies* 1992, p. 460 (hierna: Craig 1992).
69. Schütze 2021, p. 159; Craig 1992, p. 460.
70. HvJ EG 21 juni 1974, C-2/74, ECLI:EU:C:1974:68 (Reyners v Belgian State).
71. HvJ EG 8 april 1976, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56 (Defrenne/SABENA).
72. A.B. Capik, 'Five decades since Van Gend en Loos and Costa came to town: primacy, direct and indirect effect revisited', in: A. Lazowski & S. Blockmans (red.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016, p. 388; F.G. Jacobs, 'The evolution of the European legal order', *Common Market Law Review* (41) 2004, afl. 2, p. 307.
73. Craig 1992, p. 468-469.
74. HvJ EG 4 december 1974, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133, punt 14 (Van Duyn/Home Office); L. Squintani & J. Lindeboom, 'The Normative Impact of Invoking Directives: Casting

Light on Direct Effect and the Elusive Distinction between obligations and Mere Adverse Repercussions', Yearbook of European Law (38) 2019, p. 22-23; Craig 1992, p. 469.

75. B. de Witte, 'Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order', in: P. Craig & G. De Búrca (red.), The Evolution of EU Law, Oxford:OxfordUniversityPress2021, p. 193 (hierna: De Witte 2021); Schütze 2021, p. 161.

76. Arrest Max Planck, punt 75.

77. Arrest Bauer, punt 85.

78. Arrest Egenberger, punt 76.

79. Arrest Cresco, par. 76 zoals geciteerd in E. Muir, 'The Horizontal Effects of the Charter Rights Given Expression to in EU Legislation, from Mangold to Bauer', Review of European Administrative Law (12) 2019, afl. 2, p. 201.

80. De Witte 2021, p. 194; Schütze 2021, p. 161; P. Pescatore, 'The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law', European Law Review(40) 2015, afl. 2, p. 151. Zie in deze zin ook concl. A-G W. van Gerven 27 oktober 1993, ECLI:EU:C:1993:860, punt 27, bij HvJ EG 13 april 1994, C-128/92, ECLI:EU:C:1994:130 (Banks/British Coal), als verwezen in conclusie NE II, punten 32-34.

81. Arrest NE II, punt 18.

82. Arrest NE II, punt 23.

83. Arrest NE II, punt 24.

84. Arrest NE II, punt 27.

85. Arrest Link Logistik, punten 51-52. Men kan zich overigens afvragen of de redenering van het Hof in Link Logistik niet de onmogelijkheid van de rechtstreekse werking van bepalingen uit richtlijnen in het algemeen impliceert. Bepalingen uit richtlijnen zijn immers per definitie van die aard dat zij wetgevende maatregelen vanuit de lidstaten vereisen. Zie in die zin ook conclusie NE II, punt 43.

86. Fien Van Reempts is mandaatassistent Europees recht aan de Universiteit Antwerpen. Met veel dank aan professor Johan Meeusen voor de waardevolle feedback.