

## **HANDLEIDING BOETES EN DWANGSOMMEN**

### **TOEPASSING VAN DE PROCEDURE MET BETREKKING TOT HET OPLEGGEN VAN BOETES EN DWANGSOMMEN BIJ NIET-UITVOERING VAN EEN ARREST VAN HET HOF VAN JUSTITIE EG**

#### **SAMENVATTING**

WANNEER EEN LIDSTAAT HET GEMEENSCHAPSRECHT NIET NALEEFT, KAN DIT OP GROND VAN ARTIKEL 226 EG LEIDEN TOT EEN VEROORDELING VAN HET HOF WEGENS NIET-NAKOMING. WANNEER EEN LIDSTAAT VERVOLGENS GEEN UITVOERING AAN DEZE UITSpraak VAN HET HOF GEEFT, KAN DE COMMISSIE OP GROND VAN ARTIKEL 228 EG HET HOF VRAGEN DE LIDSTAAT TE VEROORDELEN TOT EEN BOETE, EVENTUEEL VERMEERDERD MET EEN DWANGSOM. AL IN 1999 HEEFT DE ICER EEN ANALYSE GEMAAKT VAN HET BELEID VAN DE EUROPESE COMMISSIE, ZOALS NEERGELEGD IN TWEE MEDEDELINGEN UIT 1997 EN 1998. SINDSDIEN HEEFT HET HOF VAN JUSTITIE DIVERSE UITSPRAKEN GEDAAN. NAAR AANLEIDING HIERVAN HEEFT DE COMMISSIE IN 2005 HAAR BELEID TEN AANZIEN VAN HET EISEN VAN BOETES EN DWANGSOMMEN WEGENS NIET-NAKOMING VAN EEN HOFUITSpraak UITEENGEZET IN EEN NIEUWE MEDEDELING. DEZE NIEUWE MEDEDELING VORMT DE AANLEIDING VOOR DEZE NIEUWE NOTITIE.

IN DEZE NOTITIE IS ALLEREERST EEN SCHETS VAN DE PROCEDURE OPGENOMEN VAN ARTIKEL 228 EG (ZIE ONDER II). VOORTS WORDT UITEENGEZET OP WELKE WIJZE HET HOF OMGAAT MET DE EISEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN BOETES EN DWANGSOMMEN (III). IN PARAGRAAF IV GAAT DE NOTITIE IN OP DE ALGEMENE BEGINSELEN DIE GELDEN BIJ HET OPLEGGEN VAN EEN BOETE EN/OF DWANGSOM. PARAGRAAF V EN VI GAAN DIEPER IN OP DE MEDEDELING VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN RESPECTIEVELIJK DWANGSOMMEN EN BOETES. IN PARAGRAAF VII VOLGEN ENKELE BELANGRIJKE CONCLUSIES.

DE VOORNAAMSTE CONCLUSIE KAN LUIDEN, DAT OP GROND VAN HET NIEUWE BELEID VAN DE COMMISSIE EN DE RECHTSpraak VAN HET HOF EEN STRIKTE NALEVING VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT EN VAN HOFUITSPRAKEN IN HET BIJZONDER NÔG BELANGRIJKER IS. OP BASIS VAN DE GESCHETSTE ONTWIKKELINGEN KAN VERWACHT WORDEN, DAT SANCTIES IN MEER GEVALLEN ZULLEN WORDEN OPGELEGD. DIT KAN OOK GEVOLGEN HEBBEN VOOR NEDERLAND.

## **I Inleiding**

1. Deze notitie bevat een analyse van het beleid van de Europese Commissie en de rechtspraak van het Hof van Justitie over artikel 228 EG. Op grond van dit artikel is de Commissie bevoegd het Hof te verzoeken een dwangsom en een boete op te leggen aan lidstaten die nalatig zijn gebleven bij de uitvoering van een eerder arrest

van het Hof van Justitie, waarbij door het Hof een inbreuk is geconstateerd op het gemeenschapsrecht.

2. Deze notitie is een actualisering van de ICER analyse uit 1999 (ICER 99-2/13) betreffende de oplegging van dwangsommen. Tevens bevat deze notitie het nieuwe beleid van de Commissie ten aanzien van de oplegging van boetes.
3. Aanleiding voor deze notitie vormt de nieuwe mededeling<sup>1</sup> van de Commissie over de toepassing van artikel 228 EG. Hierin stelt de Commissie dat zij voornemens is om naast een dwangsom in beginsel ook altijd een boete te vorderen bij niet uitvoering van een veroordelend arrest. Toen nu toe werd in voorkomende gevallen enkel een dwangsom geëist. De mededeling van de Commissie is als bijlage bij deze notitie gevoegd.
4. Benadrukt moet worden dat deze notitie is opgesteld naar aanleiding van een mededeling van de Commissie. Afgewacht moet worden in hoeverre het Hof van Justitie de vorderingen van de Commissie zal overnemen. Het Hof heeft namelijk uitdrukkelijk bepaald dat het zich niet gebonden acht aan de regels die de Commissie heeft opgesteld. Het Hof blijft dus ook vrij om te bepalen of een boete wordt opgelegd in een artikel 228 procedure, ondanks het voornemen van de Commissie om in iedere procedure een boete te eisen.
5. In deze notitie zullen achtereenvolgens worden besproken de procedure ex artikel 228 EG en de werking daarvan in de praktijk. Vervolgens wordt ingegaan op het beleid van de Commissie ten aanzien van de dwangsom en de boete. De notitie wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

## **II De procedure ex artikel 228 EG**

6. Een lidstaat is gehouden om de maatregelen te nemen die nodig zijn om uitvoering te geven aan een arrest van het Hof van Justitie, waarbij is vastgesteld dat een lidstaat

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie van 14 december 2005, SEC(2005)1658

zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen (artikel 228, lid 1 EG).<sup>2</sup> Artikel 228 EG bepaalt weliswaar niet binnen welke termijn aan een arrest uitvoering moet worden gegeven, maar wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht moet met die uitvoering onmiddellijk een begin worden gemaakt en moet zij zo snel mogelijk worden voltooid (arrest van 7 maart 1996, zaak C-334/94, Commissie tegen Frankrijk, Jur. 1996, blz. I-1307, punt 31; arrest van 13 juli 1988, zaak 169/87, Commissie tegen Frankrijk, Jur. 1988, blz. I-4093, punt 14). Het Hof is niet bevoegd zelf een termijn te stellen voor de uitvoering van zijn arresten (arrest van 2 juli 1996, zaak C-473/93, Commissie tegen Luxemburg, Jur. 1996, blz. I-3207).

7. De procedure van artikel 228 EG kan door de Commissie alleen worden ingeleid nadat door het Hof een verdragsinbreuk is geconstateerd in een procedure die op grond van artikel 226 EG is ingeleid (arrest van 22 oktober 1998, zaak C-301/95, Commissie tegen Duitsland, punt 15). Dit betekent dat een boete of dwangsom dus niet kan worden opgelegd vanwege een (dreigende) eerste inbreuk. Een arrest in het kader van een prejudiciële procedure ex artikel 234 EG kan ook geen basis vormen voor het inleiden van een dwangsomprocedure ex artikel 228 EG.
8. De procedure van artikel 228 EG verloopt als volgt.
9. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet de vereiste maatregelen heeft genomen ter uitvoering van een veroordelend arrest, stelt zij de lidstaat in de gelegenheid zijn opmerkingen daarover kenbaar te maken. Indien deze opmerkingen naar het oordeel van de Commissie niet voldoende tegemoetkomen aan de wijze waarop zij meent dat uitvoering moet worden gegeven aan het arrest, brengt de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin de punten worden gepreciseerd waarop de betrokken lidstaat het arrest van het Hof van Justitie niet is nagekomen (artikel 228, lid 2, eerste alinea, EG). De Commissie stelt de lidstaat

---

<sup>2</sup> De procedure ex artikel 228 EG is overigens niet exclusief: op grond van artikel 227 EG kunnen ook lidstaten elkaar voor het Hof van Justitie dagen wanneer zij nalatig blijven bij de uitvoering van een arrest van het Hof. Zij hebben daarbij echter niet de bevoegdheid om het Hof te verzoeken een dwangsom op te leggen. In de praktijk heeft zich deze procedure nog nooit voorgedaan.

daarbij een termijn om de nodige maatregelen te treffen teneinde te voldoen aan het eerdere arrest.<sup>3</sup>

10. Indien de betrokken lidstaat de maatregelen ter uitvoering van het arrest niet binnen de door de Commissie gestelde termijn heeft genomen, heeft de Commissie de bevoegdheid (niet de plicht) de zaak voor het Hof van Justitie te brengen. Daarbij vermeldt de Commissie het bedrag van de te betalen boete en dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken lidstaat het arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een boete , een dwangsom of beide opleggen (artikel 228, lid 2, derde alinea EG en C-304/02 Commissie tegen Frankrijk).

---

<sup>3</sup> In de Grondwet was voorzien in een versnelde procedure, doordat de Commissie het met redenen omkleed advies niet meer hoeft uit te brengen. Nadat de Commissie de betreffende lidstaat in staat heeft gesteld om opmerkingen in te dienen, kan de Commissie de zaak direct voor het Hof brengen. Daarnaast introduceerde de Grondwet de mogelijkheid voor de Commissie om een dwangsom of boete te eisen bij niet nakoming van de verplichting tot mededeling van voorschriften ter omzetting van een Europese kaderwet. Uit deze bepalingen kan een trend worden afgeleid waarin de artikel 228 EG procedure aan het verharden is.

### III De praktijk ten aanzien van artikel 228 EG

#### Commissie

11. In oktober 2005 had de Commissie in 39 zaken gebruik gemaakt van haar bevoegdheid tot het eisen van een dwangsom. Negen van deze zaken lopen op dit moment nog voor het Hof (zie overzicht Commissie, 2005).

12. In 27 gevallen heeft de Commissie de zaak ingetrokken. In 15 daarvan heeft de betreffende lidstaat de inbreuk beëindigd voor de 228-procedure aanhangig werd gemaakt bij het Hof. In 12 zaken heeft de betreffende lidstaat de inbreuk beëindigd na het aanhangig maken van de procedure, maar voor de uitspraak van het Hof.

#### Hof

13. Het Hof is tot nu toe in vier gevallen tot een uitspraak gekomen in een 228-procedure.

14. In de zaak Commissie tegen Griekenland (C-387/97 van 4 juli 2000) heeft het Hof Griekenland een dwangsom opgelegd van 20.000 euro per dag voor het niet implementeren van een arrest uit 1992. In deze zaak bepaalde het Hof onder meer dat Griekenland de noodzakelijke maatregelen moest nemen voor de verwijdering van de afvalstoffen in het gebied van Chania zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, ter uitvoering van artikel 4 van richtlijn 75/442.

In de 228-procedure stelt het Hof vast dat Griekenland heeft nagelaten de door de richtlijn voorgeschreven maatregelen te nemen ter verwijdering van de afvalstoffen. Het Hof kwalificeert de inbreuk als 'bijzonder ernstig', omdat het niet in acht nemen van de maatregelen een rechtstreekse bedreiging voor de gezondheid van de mens en schade aan het milieu kan meebrengen. De duur van de inbreuk wordt aangemerkt als 'aanzienlijk'. Zonder verdere specificatie van de coëfficiënten komt het Hof tot een dwangsom van 20.000 euro per dag. De Commissie had een dwangsom van 24.600 euro per dag geëist. De dwangsom wordt opgelegd vanaf het moment van het veroordelend arrest van het Hof in de 228-procedure.

15. In de zaak Commissie tegen Spanje (C-278/01 van 25 november 2003) heeft het Hof Spanje een dwangsom opgelegd van 625.150 euro per jaar en per 1% van de niet-conforme badzones. Spanje had namelijk niet de nodige maatregelen genomen om de kwaliteit van de zwembinnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de grenswaarden vastgesteld in een richtlijn, zoals was opgelegd in een arrest uit 1998 (C-92/96, Commissie tegen Spanje). Bij het berekenen van de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk houdt het Hof rekening met het feit dat het moeilijk was voor Spanje om het arrest uit 1998 in een kort tijdsbestek uit te voeren. Het Hof stelt de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk dan ook vast op 1,5 (op een schaal van 1 tot 3) in plaats van op 2 zoals door de Commissie was voorgesteld. Bij het vaststellen van de ernst van de inbreuk wordt rekening gehouden met de gevaren voor de menselijke gezondheid en het milieu, die niet-uitvoering van het arrest kan meebrengen. De coëfficiënt van de ernst wordt vastgesteld op 4 (op een schaal van 1 tot 20). De dwangsom wordt vastgesteld op 34.200 euro per dag, wat neerkomt op 12.483.000 euro per jaar. De dwangsom wordt in deze zaak verbeurd per jaar, omdat de inbreuk alleen jaarlijks kan worden vastgesteld, namelijk als de lidstaten hun jaarlijkse verslag indienen bij de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Omdat slechts 20% van de betrokken badzones niet in overeenstemming was gebracht met de grenswaarden uit de richtlijn, moet het bedrag door 20 worden gedeeld om het bedrag voor 1% van de niet-conforme zones te verkrijgen. Zo komt het Hof uit bij een bedrag van 624.150 euro per jaar, per 1% van de niet-conforme badzones.

16. De derde zaak waarin het Hof tot een uitspraak komt in een 228-procedure, is Commissie tegen Frankrijk (C-304/02 van 12 juli 2005). In deze zaak legt het Hof Frankrijk een dwangsom op van 57.761.250 euro per half jaar waarin Frankrijk geen uitvoering geeft aan het arrest van 11 juni 1991 (C-64/88, Commissie tegen Frankrijk). In dit arrest heeft het Hof bepaald dat Frankrijk heeft nagelaten om voor een controle te zorgen die de naleving waarborgt van de communautaire technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden. Door geen uitvoering te geven aan het arrest van 1991, brengt Frankrijk volgens het Hof het belangrijkste doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar. De coëfficiënt voor de ernst wordt vastgesteld op 10 (op een schaal van 1 tot 20). Met betrekking tot de duur van de inbreuk volstaat het Hof met de vaststelling dat deze aanzienlijk is. De coëfficiënt

voor de duur wordt vastgesteld op 3 (op een schaal van 1 tot 3). Deze berekening leidt tot een dwangsom van 57.761.250 euro die per half jaar wordt verbeurd.

Naast de oplegging van de dwangsom bekijkt het Hof ambtshalve, na suggestie van de Advocaat-Generaal, ook de oplegging van een boete. Het Hof overweegt dat de toepassing van de ene of de andere maatregel afhankelijk is van het doel dat wordt nagestreefd. De dwangsom is geschikt om een snelle beëindiging van de inbreuk af te dwingen. De oplegging van een boete berust op de beoordeling van de consequenties van de inbreuk van een lidstaat voor de particuliere en publieke belangen, met name wanneer de inbreuk lange tijd is blijven voortbestaan.

Het Hof stelt in deze zaak vast dat het niet uitgesloten is om beide typen sancties tegelijk op te leggen, met name wanneer de niet-nakoming zowel lange tijd heeft voortgeduurd als dreigt te blijven voortbestaan. Gezien de omstandigheden in deze zaak en zonder nadere toelichting, veroordeelt het Hof Frankrijk tot betaling van een boete van 20.000.000 euro.

In dit arrest heeft het Hof dus voor het eerst zowel een boete, als een dwangsom opgelegd. Hiermee heeft het Hof de deur geopend voor het nieuwe beleid van de Commissie.

17. Tot slot heeft het Hof Frankrijk nogmaals veroordeeld tot het betalen van een dwangsom, wegens het niet uitvoeren van een arrest uit 2002 in de zaak Commissie tegen Frankrijk (C-177/04 van 14 maart 2006). Anders dan in de vorige drie zaken ging het in dit arrest alleen om de niet-implementatie van de richtlijn productaansprakelijkheid, en niet om ernstige en flagrante schendingen van gemeenschapsrecht. De coëfficiënt voor de ernst wordt dan ook vastgesteld op 1. Voor de coëfficiënt van de duur van de inbreuk wijkt het Hof af van de door de Commissie voorgestelde coëfficiënt van 1,3. Het Hof stelt uitdrukkelijk dat het zich niet gebonden acht aan de richtsnoeren van de Commissie, in het bijzonder aan de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk. Het Hof benadrukt ook dat haar beoordelingsbevoegdheid niet beperkt is tot de door de Commissie gebruikte schaal van 1 tot 3. Vervolgens kijkt het Hof naar de concrete omstandigheden en concludeert dat voor de uitvoering van het eerdere arrest slechts enkele, duidelijk afgebakende maatregelen in het nationale recht hadden moeten worden omgezet. Omdat al vier jaar verstreken zijn sinds het eerste arrest, verhoogt het Hof de coëfficiënt voor de duur naar 3.

Het Hof berekent dan de dwangsom door het basisbedrag van 500 euro te vermenigvuldigen met de coëfficiënten voor de draagkracht (21,1), voor de ernst (1) en voor de duur (3) van de inbreuk en komt tot een dwangsom van 31.650 euro per dag. Uit dit arrest kan worden afgeleid dat het Hof wel akkoord gaat met de gebruikte formule van de Commissie, hoewel zij de bevoegdheid voorbehoudt om van de gevraagde coëfficiënten af te wijken, zowel naar beneden toe als naar boven.

#### Nederland

18. Op dit moment lopen vier zaken tegen Nederland in het kader van artikel 228 EG. Deze zaken bevinden zich nog in de administratieve fase, dat wil zeggen dat de Commissie nog geen procedure bij het Hof van Justitie is begonnen. De verwachting is daarom dat de vier bedoelde zaken voor Nederland nog niet snel financiële consequenties zullen hebben.

#### **IV Algemene beginselen**

19. De Commissie heeft haar voorgenomen beleid uiteengezet in de mededeling van december 2005 inzake de toepassing van artikel 228 EG (zie bijlage). Deze mededeling vervangt de eerdere mededelingen uit 1996 en 1997. Hieronder worden de belangrijkste punten uit de mededeling weergegeven.

20. Bij het bepalen van het bedrag van de sancties hanteert de Commissie drie criteria: de ernst van de inbreuk, de duur van de inbreuk en de benodigde afschrikkende werking.

#### Ernst

21. Het eerste criterium is de ernst van de inbreuk. Deze wordt bepaald aan de hand van het belang van de communautaire voorschriften waarop de inbreuk is gepleegd, en de gevolgen van deze inbreuk voor algemene en bijzondere belangen.

22. Bij de bepaling van het belang van de communautaire voorschriften waarop de inbreuk is gepleegd, wordt meer aandacht besteed aan de aard en draagwijdte van de bepalingen dan aan de rangorde van de norm. Zo beschouwt de Commissie



bijvoorbeeld een inbreuk op het beginsel van non-discriminatie steeds als zeer ernstig. Ook de duidelijkheid van de geschonden bepaling kan een bepalend element vormen.

Over het algemeen genomen beschouwt de Commissie inbreuken op de fundamentele rechten of op de vier vrijheden van het EG als ernstige inbreuken.

23. De gevolgen van de inbreuk voor algemene en bijzondere belangen moet per geval worden bekeken. Hierbij moet volgens de Commissie bijvoorbeeld worden gedacht aan het verlies van eigen middelen van de Gemeenschap, de gevolgen van de inbreuk voor de werking van de Gemeenschap, ernstige of onherstelbare schade aan de volksgezondheid of het milieu, de door particulieren en marktdeelnemers geleden materiële en immateriële schade, de met de inbreuk gemoeide bedragen en het financiële voordeel van de lidstaat bij niet-nakoming. De omvang van de gevolgen is bepalend voor de ernst van de inbreuk.

#### Duur

24. Het tweede criterium waar de Commissie rekening mee houdt, is de duur van de inbreuk. Voor het bepalen van de coëfficiënt van de duur wordt in de mededeling uitgegaan van de periode tussen de dag van het eerste arrest van het Hof tot de dag dat de Commissie besluit om een 228-procedure te beginnen tegen die lidstaat. Het aantal maanden dat in deze periode is verstreken wordt met 0,1 vermenigvuldigd om de coëfficiënt van de duur te berekenen. In de zaak Commissie/Frankrijk begon de Commissie te tellen vanaf 7 maanden na datum wijzen arrest.
25. NB: Het Hof heeft inmiddels uitdrukkelijk gesteld dat het zich niet gebonden acht door deze richtsnoeren van de Commissie. Het Hof heeft benadrukt dat dit in het bijzonder geldt met betrekking tot de schaal betreffende de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk en de criteria om die coëfficiënt te bepalen. Het Hof heeft geoordeeld dat bij de vaststelling van de duur van de inbreuk rekening moet worden gehouden met het tijdstip waarop het Hof de feiten beoordeelt, en niet met het tijdstip waarop de Commissie de zaak bij het Hof aanhangig maakt. Voorts acht het Hof zich niet beperkt door de door de Commissie voorgestelde schaal van 1 tot 3. In de betreffende uitspraak (C-177/04, Commissie/Frankrijk) heeft het Hof de coëfficiënt voor de duur verhoogt van 1,3 naar 3.

26. De duur van de inbreuk vóór het eerste arrest van het Hof (dus de uitspraak in de artikel 226-procedure) wordt formeel niet meegerekend bij het berekenen van de coëfficiënt van de duur. Wel kan daarbij worden aangetekend dat een reeds lang bestaande schending van gemeenschapsrecht bij de weging van de coëfficiënten voor de ernst en de duur op de achtergrond mogelijk wel een rol kan spelen.

#### Afschrikkende werking

27. Het derde criterium, de benodigde afschrikkende werking, wordt gerealiseerd door het eisen van hoge bedragen. De lidstaten moeten worden aangespoord om de inbreuk te corrigeren en moeten worden ontmoedigd om dezelfde inbreuk nogmaals te plegen.

#### V De mededeling van de Commissie ten aanzien van de dwangsom

28. Deze drie fundamentele criteria zijn terug te vinden als coëfficiënten in de concrete berekening van de dwangsom.

29. De Commissie berekent de te vorderen dwangsom per dag (DD) als volgt. Een forfaitair basisbedrag (Fb) wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst (Ce) en een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk (Cd). De uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met een vaste factor per land (factor n), die zowel rekening houdt met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt.

De formule is dan  $DD = (Fb \times Ce \times Cd) \times n$ .

30. Het forfaitaire basisbedrag (Fb) is voor alle lidstaten gelijk en bedraagt 600 euro per dag. Naargelang de ernst van de inbreuk wordt het forfaitaire basisbedrag vermenigvuldigd met een coëfficiënt (Ce) van minimaal 1 tot maximaal 20. De coëfficiënt voor de duur van de inbreuk (Cd) bedraagt minimaal 1 en maximaal 3. De in aanmerking te nemen financiële draagkracht van een lidstaat (n) is een meetkundig gemiddelde dat enerzijds is gebaseerd op het Bruto Binnenlands Product (BBP) van de betrokken lidstaat en anderzijds op de stemmenweging in de Raad. Op deze wijze wordt een volgens de Commissie redelijke afstand tussen de lidstaten bereikt,

variërend van 0,36 (Malta) tot 25,4 (Duitsland). Voor Nederland geldt als coëfficiënt 7,85.

31. Het Hof is zoals gezegd niet gebonden aan de berekeningsmethode van de Commissie en blijft vrij om hiervan af te wijken. Het Hof heeft uitdrukkelijk aangegeven dat zij zich niet gebonden acht aan de schaal van de Commissie betreffende de coëfficiënt voor de duur en ernst van de inbreuk en de criteria om die coëfficiënt te bepalen. Het Hof is vrij om deze coëfficiënten naar boven en naar beneden toe bij te stellen. Uit de rechtspraak van het Hof kan wel worden opgemaakt dat de formule die de Commissie hanteert een acceptabele manier is om de hoogte van de bedragen vast te stellen. Of de dwangsom ook daadwerkelijk wordt opgelegd, blijft voorbehouden aan het Hof.
32. De dwangsom wordt opgelegd vanaf het moment dat het Hof een uitspraak heeft gedaan in de 228-procedure tot de dag waarop de inbreuk is opgeheven.
33. Wat Nederland betreft zal een dwangsom kunnen variëren van 4710 euro tot 282.600 euro per dag. Een dwangsom kan dan per dag, per half jaar of zelfs per jaar worden verbeurd.
34. Uit de mededeling en de rechtspraak (zie hierover ook paragraaf 14-17) kan worden afgeleid dat het uitgangspunt is, dat een dwangsom per dag wordt opgelegd, zoals bij de niet-omzetting van richtlijnen. In bepaalde gevallen, waarin herstel van de inbreuk pas na verloop van een zekere tijd kan worden vastgesteld, kan per half jaar of per jaar worden gerekend.

## **VI De mededeling van de Commissie ten aanzien van de boete**

35. Met betrekking tot de boete bevat de mededeling de volgende elementen.
36. In de praktijk blijkt dat lidstaten pas laat uitvoering geven aan een arrest van het Hof, soms pas aan het einde van de 228-procedure. Omdat de dwangsom pas na de 228-procedure kan worden opgelegd, heeft een late uitvoering van het veroordelende arrest geen sanctie tot gevolg. De Commissie stelt voorop dat iedere vertraging in de

uitvoering van een arrest een inbreuk vormt op het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Daarom acht zij het gewenst om voortaan naast een dwangsom ook een boete te eisen. Het Hof van Justitie heeft artikel 228 EG zodanig geïnterpreteerd, dat de dwangsom en de boete tegelijk kunnen worden opgelegd. (C-304/02, Commissie tegen Frankrijk).

37. Het gevolg van deze benadering is, dat de Commissie een 228-procedure niet meer zal intrekken als de lidstaat de inbreuk beëindigt na het starten van de 228-procedure, maar voor de uitspraak van het Hof. De Commissie zal dan toch doorprocederen en vragen om de oplegging van een boete. Voor lidstaten betekent dit dat het risico op een financiële sanctie al bestaat, wanneer geen uitvoering is gegeven aan het eerste arrest van het Hof, binnen de eerste door de Commissie gestelde termijn. De Commissie sluit zelfs niet uit dat ze in bepaalde gevallen alleen een boete zal vorderen.
38. Het resultaat dat de Commissie hoopt te behalen is dat lidstaten sneller uitvoering zullen geven aan een arrest, en dat het aantal 228-procedures zal afnemen.
39. Ter vaststelling van de hoogte van de te vorderen boete introduceert de Commissie een methode die langs twee wegen kan leiden. Enerzijds stelt zij per lidstaat een minimum bedrag voor de boete vast en anderzijds een berekeningsmethode voor een dagelijkse boete. De berekeningsmethode is vergelijkbaar met die voor dwangsommen. Als de berekeningsmethode een hogere boete oplevert dan de minimale boete, dan zal dit hogere boetebedrag worden gevorderd.
40. Het minimale boetebedrag voor Nederland is 3.925.000 euro.
41. De berekeningsmethode gaat uit van een dagelijkse boete, die wordt geheven voor de duur van inbreuk. De duur wordt gemeten vanaf de dag waarop het eerste arrest van het Hof de betrokken lidstaat ter kennis is gebracht tot de dag dat de lidstaat een einde aan de inbreuk maakt.
42. De concrete berekening van de hoogte van de dagelijkse boete (DB) gebeurt met een soortgelijke formule als voor de dwangsom. Een forfaitair basisbedrag voor de boete

(Fbb) wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst (Ce) en een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk (Cd). De uitkomst wordt vermenigvuldigd met een vaste factor per land (factor n), die zowel rekening houdt met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt.

De formule is dan  $DB = (Fbb \times Ce \times Cd) \times n$ .

43. Het forfaitair basisbedrag voor de boete (Fbb) is voor alle lidstaten gelijk en wordt vastgesteld op 200 euro. Dit is één derde van het basisbedrag bij het berekenen van de dwangsom. De coëfficiënten voor de ernst en duur van de inbreuk worden op dezelfde manier vastgesteld als bij de dwangsom. Voor Nederland is de vaste factor net als bij de dwangsom 7,85.
44. Voor Nederland is het minimale boetebedrag zoals gezegd 3.925.000 euro. Het maximale bedrag is afhankelijk van de termijn waarbinnen de inbreuk wordt opgeheven. Hierna enkele rekenvoorbeelden met verschillende coëfficiënten. Als Nederland de niet-nakoming twee jaar na het eerste veroordelende arrest opheft, dan kan een boete variëren van 3.925.000 euro voor een niet ernstige inbreuk (minimum boete) tot 11.461.000 euro voor een zeer ernstige inbreuk (coëfficiënt van 10). Duurt het echter vijf jaar voordat Nederland de inbreuk opheft, dan varieert de boete van 5.730.500 euro voor een niet ernstige inbreuk (coëfficiënt van 2) tot 28.652.500 euro voor een zeer ernstige inbreuk (coëfficiënt van 10 op een schaal van 1 tot 20). Na een termijn van tien jaar bedragen de boetes 11.461.000 euro voor een niet ernstige inbreuk tot 57.305.000 euro voor een zeer ernstige inbreuk.
45. Net als bij de dwangsom wordt de duur van de inbreuk vóór het eerste arrest van het Hof (dus de uitspraak in de artikel 226-procedure) formeel niet meegerekend bij het berekenen van de coëfficiënt van de duur voor de boete. Wel kan een reeds lang bestaande schending van gemeenschapsrecht bij de weging van de coëfficiënten voor de ernst en de duur op de achtergrond mogelijk wel een rol spelen.
46. De Commissie zal de nieuwe aanpak toepassen op alle 228-procedures die na 1 januari 2006 worden gestart. De Commissie heeft toegezegd haar oude aanpak te zullen handhaven in zaken waarin lidstaten in de loop van 2006 hun inbreuken

beëindigen. Dit betekent dat de Commissie de 228-procedure zal intrekken, als de lidstaat voor de uitspraak van het Hof de inbreuk heeft opgeheven. Op deze manier wordt de lidstaten de tijd gegund om zich aan te passen aan het nieuwe boetebeleid van de Commissie.

## **VII Conclusies**

47. De Commissie heeft een mededeling uitgebracht naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van 12 juli 2005 in de zaak Commissie tegen Frankrijk, C-304/02. Hierin heeft het Hof voor het eerst een lidstaat op grond van artikel 228 EG veroordeeld tot het betalen van zowel een dwangsom, als een boete. De Commissie is nu voornemens om in iedere artikel 228 EG procedure zowel een dwangsom als een boete te vorderen.
48. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter dat alleen in gevallen van ernstige en flagrante schendingen van gemeenschapsrecht een boete wordt opgelegd. Er zal dus moeten worden afgewacht of het Hof het nieuwe beleid van de Commissie op dit punt zal volgen.
49. Zowel de dwangsom als de boete worden berekend aan de hand van de ernst en de duur van de inbreuk, en het politiek en financieel gewicht van de lidstaat.
50. Wat Nederland betreft kan volgens de mededeling de dwangsom variëren van 4710 euro tot 282.600 euro per dag.
51. De boete wordt volgens de mededeling berekend over de termijn die verstrijkt tussen het eerste arrest en de dag waarop de inbreuk wordt opgeheven. Als Nederland de niet-nakoming vijf jaar na het eerste veroordelende arrest opheft, dan kan een boete variëren van 5.730.500 euro voor een niet ernstige inbreuk tot 28.652.500 euro voor een zeer ernstige inbreuk. Doet Nederland er echter tien jaar over om de inbreuk op te heffen, dan varieert de boete van 11.461.000 euro voor een niet ernstige inbreuk tot 57.305.000 euro voor een zeer ernstige inbreuk. De boete bedraagt voor Nederland altijd tenminste 3.925.000 euro.

52. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat het Hof wel akkoord gaat met de gebruikte formule van de Commissie, hoewel zij de bevoegdheid voorbehoudt om van de gevraagde coëfficiënten af te wijken, zowel naar beneden toe als naar boven.

---

(SB, HdW 14-2-06)