

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE****Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag****I. Inleiding**

1. De mogelijkheid om geldelijke sancties op te leggen aan de lidstaat die geen uitvoering heeft gegeven aan een arrest inzake niet-nakoming, is geschapen door het Verdrag van Maastricht, dat daartoe het vroegere artikel 171, thans artikel 228, van het EG-Verdrag en artikel 143 van het Euratom-Verdrag heeft gewijzigd<sup>1</sup>.
2. In 1996 publiceerde de Commissie een eerste mededeling inzake de uitvoering van dat artikel<sup>2</sup>. In 1997 werd een tweede mededeling gepubliceerd die meer in het bijzonder de berekeningswijze van de dwangsom betrof<sup>3</sup>. In 2001 nam de Commissie een intern besluit betreffende de bepaling van de bij de berekening van de dwangsom in aanmerking genomen coëfficiënt voor de duur van de inbreuk<sup>4</sup>. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft sindsdien drie arresten gewezen op grond van artikel 228<sup>5</sup>. De in de mededelingen van 1996 en 1997 vastgestelde criteria zijn door het Hof van Justitie bevestigd<sup>6</sup>.
3. Deze mededeling vervangt de twee mededelingen van 1996 en 1997. De verschillende onderdelen daarvan worden grotendeels overgenomen, rekening houdende met de rechtspraak sindsdien, met name wat de forfaitaire som en het evenredigheidsbeginsel betreft. Tevens wordt de berekeningsmethode voor de sancties bijgewerkt en aangepast aan de uitbreiding van de Unie.
4. Het is in laatste instantie het Hof van Justitie dat bevoegd is om met volledige rechtsmacht uitspraak te doen over het opleggen van de in artikel 228 bedoelde sancties. Als hoedster van de verdragen speelt de Commissie evenwel in een eerder stadium een cruciale rol, daar zij beslist om de procedure van artikel 228 in te leiden en eventueel de zaak voor het Hof te brengen, waarbij zij eveneens voorstelt om een forfaitaire som en/of een bepaalde dwangsom op te leggen.

Om een en ander doorzichtig te laten verlopen, zet de Commissie hierna de criteria uiteen die zij voornemens is te hanteren bij de bepaling van de aan de omstandigheden aangepast geachte geldelijke sancties waarom zij het Hof verzoekt.

---

<sup>1</sup> De verwijzingen in deze mededeling naar artikel 228 EG-Verdrag gelden eveneens als verwijzingen naar het gelijklopende artikel 143 van het Euratom-Verdrag.

<sup>2</sup> PB C 242 van 21.8.1996, blz. 6.

<sup>3</sup> PB C 63 van 28.2.1997, blz. 2.

<sup>4</sup> Zie doc. PV (2001)1517/2 van 2 april 2001. Zie punt 17 van deze mededeling.

<sup>5</sup> Arresten van 4 juli 2000 in zaak C-387/97, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. blz. I-5047; van 23 november 2003 in zaak C-278/01, *Commissie/Spanje*, Jurispr. blz. I-14141, en van 12 juli 2005 in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk* (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

<sup>6</sup> Zie met name het arrest in zaak C-387/97, *Commissie/Griekenland*, punten 84-92.

De Commissie hecht eraan op te merken dat zowel de keuze van de criteria als de wijze waarop zij worden toegepast, worden ingegeven door de noodzaak om voor effectieve toepassing van het Gemeenschapsrecht zorg te dragen.

5. De toepassing van deze algemene regels en criteria op individuele gevallen en de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof van Justitie op dit punt zullen de Commissie in staat stellen geleidelijk een doctrine uit te werken, waarvan deze mededeling slechts een eerste aanzet vormt. Omdat de geldelijke sanctie altijd aan de specifieke omstandigheden aangepast moet zijn, behoudt de Commissie zich in het kader van haar discretionaire bevoegdheid het recht voor om, met opgave van redenen, van de algemene regels en criteria af te wijken wanneer zulks haar in de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd lijkt, onder andere wat de keuze voor de forfaitair som betreft.

## **II. Algemene principes**

6. Bij het bepalen van het bedrag van de sanctie moet het doel daarvan voor ogen staan, namelijk de effectieve toepassing van het Gemeenschapsrecht te waarborgen. De Commissie is van mening dat het bedrag moet worden berekend aan de hand van drie fundamentele criteria:
  - *de ernst van de inbreuk;*
  - *de duur van de inbreuk;*
  - *de noodzaak om voor de afschrikkende werking van de sanctie zelf zorg te dragen teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen.*
7. De sancties die de Commissie aan het Hof van Justitie voorstelt, moeten door de lidstaten kunnen worden voorzien en berekend volgens een methode die zowel het evenredigheidsbeginsel als het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten eerbiedigt. Het is tevens belangrijk over een duidelijke en eenvormige methode te beschikken, daar de Commissie voor het Hof zal moeten rechtvaardigen hoe zij het voorgestelde bedrag heeft bepaald.
8. Wat de doeltreffendheid van de sanctie betreft, moeten de *bedragen* zodanig worden vastgesteld dat daarvan *een afschrikkende werking* uitgaat. Het opleggen van zuiver symbolische sancties zou aan dit extra instrument van de inbreukprocedure elk nuttig effect ontnemen en afbreuk doen aan het uiteindelijke doel van deze procedure, namelijk het waarborgen van volledige toepassing van het Gemeenschapsrecht.
9. Voor de begroting vallen dwangsommen en forfaitaire sommen onder "andere ontvangsten" van de Gemeenschap in de zin van artikel 269 van het EG-Verdrag en Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 inzake het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> PB L 253 van 7.10.2000, p. 42.

## A. HET INSTRUMENT VAN DE FORFAITAIR SOM

10. "Aangezien het fundamentele doel van de gehele inbreukprocedure erin bestaat om zo snel mogelijk te bereiken dat het arrest wordt nagekomen, is [...] de dwangsom daartoe het meest geschikte middel", aldus de Commissie in haar mededeling van 1996.

Dat wilde "echter niet zeggen dat zij de mogelijkheid om de oplegging van een forfaitaire som te verzoeken, volledig uitsluit". Het is sindsdien echter de vaste praktijk van de Commissie geweest om in het kader van procedures op grond van artikel 228 een dwangsom te eisen, die telkens ook is opgelegd door het Hof van Justitie, dat daarmee de geschiktheid van het instrument van de dwangsom heeft bevestigd.

- 10.1. De ervaring leert evenwel dat de lidstaten vaak pas heel laat in de procedure van artikel 228, soms zelfs op het allerlaatste moment, hun verplichtingen nakomen.

In het licht daarvan is de Commissie van oordeel dat zij het vraagstuk van de in artikel 228 bedoelde geldelijke sancties opnieuw moet bekijken. Het beleid van de Commissie om het Hof te verzoeken slechts na een arrest op grond van artikel 228 een dwangsom wegens niet-nakoming op te leggen, heeft immers tot gevolg dat een late conformering net vóór het arrest geen sanctie oplevert en derhalve niet doeltreffend wordt ontraden.

Vasthouden aan de dwangsom, en niet overgaan tot oplegging van een forfaitaire som, zou dus kunnen worden gezien als aanvaarding – alhoewel door het Hof is vastgesteld dat een lidstaat in gebreke is gebleven – dat die lidstaat de situatie zomaar kan laten voortduren. De Commissie vindt echter dat in een rechtsgemeenschap elk langdurig verzuim om gevolg te geven aan een arrest van het Hof in strijd is met de rechtsorde en de rechtszekerheid ernstig aantast.

- 10.2. Het Hof heeft in zijn arrest in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*, bevestigd dat beide vormen van geldelijke sanctie (dwangsom en forfaitaire som) kunnen worden opgelegd voor eenzelfde inbreuk en heeft deze cumulatie voor het eerst toegepast.

- 10.3. In het licht van het voorafgaande zal de Commissie in haar verzoeken aan het Hof op grond van artikel 228 voortaan de volgende bedragen vermelden:

- een dwangsom voor elke dag van verder verzuim na de datum van het arrest op grond van artikel 228, en
- een forfaitaire som voor het voortduren van de inbreuk tussen het eerste arrest wegens niet-nakoming en het arrest op grond van artikel 228.

- 10.4. De beste waarborg voor een gelijke behandeling van alle lidstaten is het voorstellen van een forfaitaire som en een dwangsom, berekend op basis van een vooraf bepaalde, objectieve methode. De praktijk die de Commissie en het Hof sinds 1996 volgen inzake het voorstellen en opleggen van dwangsommen op grond van artikel 228 is gebaseerd op die systematische, objectieve benadering en heeft haar doeltreffendheid en billijkheid bewezen. Het opleggen van forfaitaire geldstraffen dient logischerwijze volgens een analoge benadering te geschieden.

- 10.5. De Commissie sluit overigens niet uit dat in zeer specifieke gevallen alleen maar een forfaitaire som wordt opgelegd<sup>8</sup>.
11. Het logische gevolg van de nieuwe praktijk inzake de forfaitaire som is dat, wanneer de lidstaat zich conformeert nadat de zaak voor het Hof is gebracht doch voordat het arrest op grond van artikel 228 wordt gewezen, de ingeleide procedure daarom niet door de Commissie zal worden gestaakt. Het Hof, dat in een dergelijk geval geen dwangsom kan opleggen omdat die volstrekt zinloos zou zijn geworden, zou daarentegen wel een forfaitaire geldstraf kunnen opleggen voor de duur van de inbreuk tot op het moment van conformering, aangezien dat aspect van het geschil nog niet zinloos is geworden. De Commissie zal er trouwens op toezien dat het Hof onmiddellijk in kennis wordt gesteld van iedere conformering, ongeacht het stadium waarin de gerechtelijke procedure zich bevindt; zij zal zulks eveneens doen wanneer een lidstaat zich na een arrest op grond van artikel 228 conformeert en de verplichting tot betaling van een dwangsom bijgevolg komt te vervallen.
12. De Commissie wil met deze aanpassing van het sanctiebeleid bereiken dat de lidstaten zich in een inbreuksituatie sneller conformeren en dat er minder zaken op grond van artikel 228 bij het Hof aanhangig moeten worden gemaakt.

## **B. HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL**

13. In de recente rechtspraak zijn aan het evenredigheidsbeginsel specifieke consequenties verbonden. In de zaken C-387/97, *Commissie/Griekenland*, en C-278/01, *Commissie/Spanje*, heeft het Hof van Justitie bevestigd dat een dwangsom in overeenstemming moet zijn met de omstandigheden en evenredig aan zowel de vastgestelde inbreuk als de draagkracht van de betrokken lidstaat<sup>9</sup>. De Commissie gaat bij de bepaling van de sanctie die zij aan het Hof zal voorstellen in elk geval zorgvuldig na hoe zij aan deze beginselen maximaal recht kan doen. Uit zaak C-278/01, *Commissie/Spanje*, blijkt in het bijzonder dat in het sanctiebeleid zoveel mogelijk van tevoren al rekening moet worden gehouden met eventueel veranderende omstandigheden.

In het licht daarvan kunnen vier consequenties worden verbonden aan het evenredigheidsbeginsel, en meer bepaald aan het beginsel dat de sancties in overeenstemming moeten zijn met de omstandigheden:

- 13.1. Ten eerste, in gevallen waarin sprake is van meerdere klachten en er volgens de Commissie gereede, duidelijke en objectieve grondslagen zijn om elk van die klachten apart te kunnen beoordelen zonder het doel van de procedure van artikel 228 in gevaar te brengen, zal zij voor elke klacht een afzonderlijke sanctie voorstellen, met dien verstande dat de som van de sancties als gevolg van de splitsing niet meer mag bedragen dan bij het vroegere beleid het geval zou zijn geweest. Deze werkwijze impliceert dat naarmate de lidstaat delen van het arrest uitvoert, d.w.z. klacht per klacht, het totale sanctiebedrag zal verminderen.

---

<sup>8</sup> Dit zou bijvoorbeeld de meest geschikte oplossing kunnen zijn in uitzonderlijke gevallen van herhaalde “geconsumeerde” inbreuken of wanneer vaststaat dat een lidstaat al het nodige heeft gedaan om een arrest uit te voeren, maar het vereiste resultaat nog enige tijd op zich zal laten wachten.

<sup>9</sup> Zie arresten in zaak C-387/97, *Commissie/Griekenland*, punt 90, en C-278/01, *Commissie/Spanje*, punt 41.

- 13.2. Ten tweede kunnen er inbreuksituaties voorkomen, zoals in zaak C-278/01, *Commissie/Spanje*, betreffende de bij Richtlijn 76/160/EEG vastgestelde kwaliteitsnormen voor zwemwater, waarbij het – zoals door het Hof is opgemerkt – "voor de lidstaten bijzonder moeilijk is te komen tot een volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn" en "het denkbaar [is] dat verweerder erin slaagt, de graad van uitvoering van de richtlijn aanzienlijk te verbeteren zonder op korte termijn te komen tot de volledige uitvoering daarvan". Zoals het Hof stelt "[zou] in dat geval een sanctie die geen rekening houdt met de vooruitgang die de lidstaat eventueel heeft geboekt bij de nakoming van zijn verplichtingen, niet in overeenstemming zijn met de omstandigheden noch evenredig aan de vastgestelde niet-nakoming"<sup>10</sup>.

Wanneer het gaat om inbreuken die vergelijkbaar zijn met het in gebreke blijven inzake de uitvoering van Richtlijn 76/160/EEG, een richtlijn met een zuivere "resultaatverplichting", en er een eenvoudig toe te passen formule bestaat waarmee de sancties mathematisch kunnen worden aangepast aan de op weg naar volledige nakoming geboekte vooruitgang, zal de Commissie aan het Hof een dergelijke formule voorstellen. Bovendien zal zij per geval nagaan of, en zo ja in hoeverre, het gerechtvaardigd is een vergelijkbaar, eenvoudig toe te passen aanpassingsmechanisme voor te stellen in andere gevallen van inbreuk.

- 13.3. Ten derde tonen de zaken C-278/01, *Commissie/Spanje*, en C-304/02, *Commissie/Frankrijk*, aan dat het noodzakelijk kan zijn om de referentiedatum voor de beoordeling van het voortduren van de inbreuk na het tweede arrest en voor de bepaling van de termijn voor de betaling van de dwangsom aan de bijzondere omstandigheden aan te passen<sup>11</sup>. Indien de mate van nakoming slechts met een bepaalde periodiciteit kan worden beoordeeld, moet worden vermeden dat de dwangsommen zich blijven opstapelen in perioden waarin de facto een einde is gekomen aan de inbreuk, maar dit niet is vastgesteld. De Commissie zal in de regel wel dwangsommen per dag blijven eisen, maar zal in passende gevallen voorstellen om een andere periodiciteit, bijvoorbeeld per halfjaar of per jaar, toe te passen. De geschikte periodiciteit zal afhankelijk zijn van de bij de desbetreffende wetgeving vastgestelde methode om de nakoming te controleren.

- 13.4. Ten vierde kan het ook gerechtvaardigd zijn te voorzien in de mogelijkheid om een dwangsom in bijzondere gevallen op te schorten. Zo moet er bijvoorbeeld in sommige gevallen van onjuiste uitvoering rekening mee worden gehouden dat de betrokken lidstaat op een gegeven moment stelt alle nodige maatregelen te hebben genomen. Gezamenlijke beoordeling van de effectiviteit van die maatregelen door de lidstaat en de Commissie zal enige tijd in beslag nemen<sup>12</sup>. Bovendien kan het in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat een lidstaat alle nodige maatregelen ter uitvoering van het arrest reeds heeft genomen, maar er onvermijdelijk enige tijd verstrijkt voordat het effect ervan merkbaar wordt. Het zou in dergelijke gevallen dienstig zijn dat het Hof in zijn arrest op grond van artikel 228 de voorwaarden voor

---

<sup>10</sup> Zie punten 47-52 van het arrest in zaak C-278/01, *Commissie/Spanje*.

<sup>11</sup> Zie punten 43-46 van het arrest in zaak C-278/01, *Commissie/Spanje*, en punten 111-112 van het arrest in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*.

<sup>12</sup> Een voorbeeld: een lidstaat die veroordeeld is wegens schade aan waardevol natuurgebied ten gevolge van drainage, kan ecologisch noodzakelijke infrastructuurwerkzaamheden uitvoeren om de waterhuishouding te herstellen. Er kan dan een observatieperiode nodig zijn om uit te maken of de werkzaamheden de schade hebben verholpen.

opschorting vermeldt, met inbegrip van de mogelijkheid voor de Commissie om te onderzoeken of is voldaan aan de voorwaarden wat het begin en het einde van de opschorting betreft. De Commissie zou dit in voorkomend geval aan het Hof kunnen voorstellen.

### **III. Vaststelling van het bedrag van de dwangsom**

14. De door een lidstaat te betalen dwangsom is de in principe per dag berekende som – onverminderd de mogelijkheid om in bijzondere gevallen een andere periodiciteit vast te stellen (zie punt 13.3) - waarmee de niet-uitvoering van een arrest van het Hof wordt beboet, met dien verstande dat deze dwangsom loopt vanaf de dag waarop het tweede arrest van het Hof de betrokken lidstaat ter kennis is gebracht totdat deze een einde aan de inbreuk maakt.

Het bedrag van de dagelijkse dwangsom wordt als volgt berekend:

- een gelijk forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur;
- de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met een vaste factor per land (factor n), die zowel met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt, rekening houdt.

#### **A. VASTSTELLING VAN EEN GELIJK FORFAITAIR BASISBEDRAG**

15. Het gelijke forfaitaire basisbedrag is het vaste basisbedrag waarop de vermenigvuldigingscoëfficiënten worden toegepast. Het bestraft de schending van het legaliteitsbeginsel en de niet-inachtneming van arresten van het Hof welke eigen is aan alle zaken op grond van artikel 228. Het is zodanig vastgesteld dat:

- de Commissie bij de toepassing van de coëfficiënt voor de ernst een ruime beoordelingsbevoegdheid behoudt;
- het bedrag redelijk is in verhouding tot de draagkracht van alle lidstaten;
- het bedrag, vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor de ernst, hoog genoeg is om voldoende druk op ongeacht welke betrokken lidstaat te handhaven.

Het forfaitaire basisbedrag wordt vastgesteld op **600** euro per dag<sup>13</sup>.

#### **B. TOEPASSING VAN EEN COËFFICIËNT VOOR DE ERNST VAN DE INBREUK**

16. Een inbreuk die bestaat in de niet-uitvoering van een arrest is zonder twijfel altijd ernstig. Voor het specifieke doel van de vaststelling van het bedrag van de geldelijke sanctie zal de Commissie echter ook rekening houden met twee parameters die nauw verband houden met de basisinbreuk die tot het niet nagekomen arrest aanleiding

---

<sup>13</sup> Het in 1997 gepubliceerde gelijke basisbedrag van 500 euro is geïndexeerd aan de hand van de BBP-deflator en afgerond. Dit bedrag zal om de drie jaar door de Commissie aan de inflatie worden aangepast.

heeft gegeven, namelijk *het belang van de communautaire voorschriften waarop de inbreuk is gepleegd en de gevolgen van deze inbreuk voor algemene en bijzondere belangen*.

- 16.1. Om *het belang van de communautaire voorschriften waarop de inbreuk is gepleegd*, te beoordelen, zal de Commissie meer letten op de aard en de draagwijdte van die voorschriften dan op de plaats die de norm waarvan de niet-nakoming werd vastgesteld, inneemt in de normenhiërarchie. Zo moet bijvoorbeeld een inbreuk op het beginsel van non-discriminatie steeds als zeer ernstig worden beschouwd, ongeacht of deze het gevolg is van een schending van het in het EG-Verdrag zelf neergelegde beginsel of van een schending van dat beginsel zoals het in een verordening of in een richtlijn is vervat. Voorts moeten in het algemeen inbreuken op de fundamentele rechten en de vier fundamentele vrijheden die in het Verdrag zijn verankerd, als ernstig worden aangemerkt en moeten geldelijke sancties in aanmerking komen die aan deze ernst zijn aangepast.
- 16.2. Bovendien moet, waar nodig, rekening worden gehouden met het feit dat het arrest van het Hof dat de lidstaat heeft nagelaten uit te voeren, in de lijn ligt van de vaste rechtspraak (bijvoorbeeld wanneer dat arrest wegens niet-nakoming aansluit op een in dezelfde zin gewezen arrest in een prejudiciële procedure). De duidelijkheid (of het dubbelzinnige of duistere karakter) van de geschonden regel kan een bepalend element vormen<sup>14</sup>.
- 16.3. Tenslotte moet, waar nodig, rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een lidstaat meent voldoende maatregelen te hebben getroffen ter uitvoering van het arrest, terwijl de Commissie deze onvoldoende acht, hetgeen een andere situatie oplevert dan wanneer een lidstaat helemaal geen maatregelen heeft getroffen. In het laatste geval kan er immers nauwelijks aan worden getwijfeld dat de lidstaat artikel 228, lid 1, heeft geschonden. Ook een gebrek aan loyale samenwerking met de Commissie in het kader van de procedure van artikel 228, lid 2, is een verzwarende omstandigheid<sup>15</sup>. Reële interpretatieproblemen waartoe het arrest aanleiding geeft of bijzondere intrinsieke moeilijkheden om het binnen een korte termijn uit te voeren, gelden daarentegen in voorkomend geval als verzachtende omstandigheden.
- 16.4. De *gevolgen van de inbreuk voor de algemene of bijzondere belangen* zullen per geval worden beoordeeld. De volgende criteria kunnen bij wijze van voorbeeld worden genoemd:
- het verlies van eigen middelen voor de Gemeenschap;
  - de gevolgen van de inbreuk voor de werking van de Gemeenschap;
  - ernstige of onherstelbare schade aan de volksgezondheid of het milieu;

---

<sup>14</sup> De lidstaat die tegen een duidelijke norm of vaste rechtspraak van het Hof van Justitie ingaat, pleegt een ernstiger inbreuk dan de lidstaat die een onnauwkeurige en ingewikkelde communautaire norm toepast die het Hof van Justitie nooit ter uitlegging of ter beoordeling van de geldigheid is voorgelegd. Zie dienaangaande de rechtspraak van het Hof betreffende de aansprakelijkheid van de lidstaten voor de schending van het Gemeenschapsrecht en in het bijzonder het arrest van het Hof van 26 maart 1996 in zaak C-392/93, *British Telecommunications*, Jurispr. blz. I-1631.

<sup>15</sup> Zie punt 92 van de conclusies van advocaat-generaal Geelhoed in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*.

- de door particulieren of marktdeelnemers geleden economische of niet-economische schade, met inbegrip van de immateriële dimensie, zoals de persoonlijke ontplooiing;
- de met de inbreuk gemoeide bedragen;
- het eventuele financiële voordeel dat de lidstaat krijgt uit de niet-nakoming van het arrest van het Hof;
- de relatieve omvang van de inbreuk gezien de omzet of de toegevoegde waarde van de desbetreffende economische sector in de betrokken lidstaat;
- de orde van grootte van de door de inbreuk getroffen bevolking (de inbreuk kan als minder ernstig worden beschouwd wanneer zij niet de gehele bevolking van de betrokken lidstaat betreft);
- de aansprakelijkheid van de Gemeenschap jegens derde landen;
- het feit dat het om een geïsoleerde inbreuk gaat dan wel om een herhaling (bijvoorbeeld: herhaalde vertraging bij de omzetting van richtlijnen in een bepaalde sector).

16.5. Wat de *belangen van particulieren* betreft, beoogt de Commissie bij de berekening van het bedrag van de sanctie niet te bereiken dat de door deze inbreuk benadeelden vergoeding van de door hen geleden schade verkrijgen, omdat een dergelijke schadevergoeding via procedures voor de nationale rechter kan worden verkregen. Hetgeen de Commissie door het hanteren van deze parameter beoogt, is de *gevolgen van de inbreuk voor particulieren en voor de marktdeelnemers* in aanmerking te nemen; zo zijn de gevolgen bijvoorbeeld niet dezelfde wanneer de inbreuk één enkel welbepaald geval van onjuiste toepassing (niet-erkenning van een diploma) betreft of het geval waarin een richtlijn inzake de onderlinge erkenning van diploma's niet is omgezet, waardoor de belangen van een gehele beroepscategorie worden geschaad.

16.6. Naargelang van de ernst van de inbreuk wordt het forfaitaire basisbedrag vermenigvuldigd met een coëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 20.

### **C. TOEPASSING VAN EEN COËFFICIËNT VOOR DE DUUR VAN DE INBREUK**

17. Ter berekening van de dwangsom wordt de duur van de inbreuk vanaf het eerste arrest van het Hof van Justitie tot het tijdstip waarop de Commissie de zaak bij het Hof aanhangig maakt, in aanmerking genomen. De duur wordt verdisconteerd door op het gelijke forfaitaire basisbedrag een vermenigvuldigingscoëfficiënt toe te passen.

Naargelang van de duur van de inbreuk wordt op het forfaitaire basisbedrag een vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3 toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de uitspraak van het arrest op grond van artikel 226<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Zie punten 81, 102 en 108 van het eerder vermelde arrest in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*.



Het Hof heeft bevestigd dat de duur van de inbreuk voor de bepaling van zowel de dwangsom als de forfaitaire som in aanmerking moet worden genomen, daar deze sancties elk hun eigen functie hebben<sup>17</sup>.

#### **D. INAANMERKINGNEMING VAN DE FINANCIËLE DRAAGKRACHT VAN DE BETROKKEN LIDSTAAT**

18. Het bedrag van de dwangsom moet zowel evenredig zijn als een afschrikkende werking hebben.

De sanctie moet op twee manieren afschrikken. Zij moet hoog genoeg zijn opdat de lidstaat:

- besluit zich te conformeren en een einde aan de inbreuk te maken (de sanctie moet dus hoger zijn dan het voordeel dat de lidstaat trekt uit de inbreuk),
- zich van herhaling onthoudt.

- 18.1. De afschrikkende werking wordt in aanmerking genomen door een factor  $n$ , die gelijk is aan een meetkundig gemiddelde dat enerzijds gebaseerd is op het bruto binnenlands product (BBP) van de betrokken lidstaat en anderzijds op de stemmenweging in de Raad<sup>18</sup>. Aldus is de factor  $n$  een combinatie van de financiële draagkracht van iedere lidstaat - uitgedrukt in het BBP - en het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt. Met de hieruit volgende formule kan een redelijke differentiëring van 0,36 tot 25,40 tussen de lidstaten worden bereikt.

---

<sup>17</sup> Zie punt 84 van het arrest in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*.

<sup>18</sup> Dit gemiddelde wordt als volgt berekend: de factor  $n$  is een meetkundig gemiddelde dat wordt berekend door de vierkantswortel te trekken uit het product van de factoren die zijn gebaseerd op het BBP van de lidstaten en op de stemmenweging in de Raad. Deze factor wordt berekend volgens deze formule:

$$\sqrt{\frac{BBP_n}{BBP_{Lux}} \times \frac{Stemmen_n}{Stemmen_{Lux}}}$$

waarbij:

BBP  $n$  = BBP van de betrokken lidstaat, in miljoen euro,

BBP Lux = BBP van Luxemburg,

Stemmen  $n$  = aantal stemmen in de Raad waarover de betrokken lidstaat overeenkomstig de bij artikel 205 van het Verdrag vastgestelde weging beschikt,

Stemmen Lux = aantal stemmen van Luxemburg.

De keuze van Luxemburg als berekeningsgrondslag heeft geen enkele invloed op het relatieve niveau van de coëfficiënten voor twee gegeven lidstaten.

De factor n bedraagt voor:

Lidstaat	Factor n
België	5,81
Tsjechië	3,17
Denemarken	3,70
Duitsland	25,40
Estland	0,58
Griekenland	4,38
Spanje	14,77
Frankrijk	21,83
Ierland	3,14
Italië	19,84
Cyprus	0,70
Letland	0,64
Litouwen	1,09
Luxemburg	1,00
Hongarije	3,01
Malta	0,36
Nederland	7,85
Oostenrijk	4,84
Polen	7,22
Portugal	4,04
Slovenië	1,01
Slowakije	1,45
Finland	3,24
Zweden	5,28
Verenigd Koninkrijk	21,99

- 18.2. Ter berekening van de aan een lidstaat op te leggen dagelijkse dwangsom wordt de uitkomst van de toepassing van de coëfficiënten voor de ernst en de duur op het forfaitaire basisbedrag vermenigvuldigd met de (onveranderlijke) factor n van de betrokken lidstaat. De Commissie behoudt zich echter het recht voor, deze factor aan te passen wanneer grote afwijkingen van de werkelijke toestand ontstaan of wanneer de stemmenweging in de Raad wordt gewijzigd. De verwachte – naar verhouding sterkere - groei van het BBP van de nieuwe lidstaten zal de Commissie ertoe nopen om de factor n over drie jaar aan te passen.

De aldus vastgestelde berekeningswijze kan worden samengevat met de volgende algemene formule:

$$DD = (Fb \times Ce \times Cd) \times n$$

waarbij: DD = dagelijkse dwangsom; Fb = forfaitair basisbedrag; Ce = coëfficiënt voor de ernst; Cd = coëfficiënt voor de duur; n = factor waarmee de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat wordt weergegeven.

#### IV. Vaststelling van het bedrag van de forfaitaire som

19. Om de forfaitaire som haar volle afschrikkende effect te doen sorteren en het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling volledig te eerbiedigen, zal de Commissie aan het Hof van Justitie een methode voorstellen die bestaat in:
- de vaststelling van een vaste forfaitaire minimumsom, en
  - een berekening waarbij een dagelijks bedrag wordt vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt, welke derhalve grote gelijkenis vertoont met de berekeningswijze van de dwangsom; deze berekening zal van toepassing zijn als de uitkomst ervan meer bedraagt dan de forfaitaire minimumsom.
20. Wanneer de Commissie een zaak op grond van artikel 228 voor het Hof brengt, zal zij *ten minste* een aan de hand van de bovenvermelde factor n per lidstaat bepaalde vaste forfaitaire som voorstellen, ongeacht de uitkomst van de in punten 21-24 hierna uiteengezette berekeningswijze.

Deze minimumsom weerspiegelt het beginsel dat elk geval van aanhoudende niet-nakoming van een arrest van het Hof op zichzelf, ongeacht verzwarende omstandigheden, in een rechtsgemeenschap een aantasting van de rechtsorde betekent die een effectieve sanctie vereist. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat louter symbolische bedragen worden voorgesteld waarvan geen enkele afschrikkende werking uitgaat en die het gezag van het Hof dreigen te ondermijnen in plaats van het te vergroten.

De forfaitaire minimumsom wordt vastgesteld op:

	(factor n)	(forfaitaire minimumsom <sup>19</sup> )
België	5,81	2 905 000
Tsjechië	3,17	1 585 000
Denemarken	3,70	1 850 000
Duitsland	25,40	12 700 000
Estland	0,58	290 000
Griekenland	4,38	2 190 000
Spanje	14,77	7 385 000
Frankrijk	21,83	10 915 000
Ierland	3,14	1 570 000
Italië	19,84	9 920 000
Cyprus	0,70	350 000
Letland	0,64	320 000
Litouwen	1,09	545 000
Luxemburg	1,00	500 000
Hongarije	3,01	1 505 000
Malta	0,36	180 000
Nederland	7,85	3 925 000
Oostenrijk	4,84	2 420 000

<sup>19</sup> Dit bedrag zal om de drie jaar door de Commissie aan de inflatie worden aangepast.

Polen	7,22	3 610 000
Portugal	4,04	2 020 000
Slovenië	1,01	505 000
Slowakije	1,45	725 000
Finland	3,24	1 620 000
Zweden	5,28	2 640 000
Verenigd Koninkrijk	21,99	10 995 000

21. Tevens zal de Commissie, mits de uitkomst hoger ligt dan de forfaitaire minimumsom, het Hof voorstellen de forfaitaire som vast te stellen door vermenigvuldiging van een *dagelijkse som* met het *aantal dagen van niet-nakoming* dat is verstreken tussen de uitspraak van het arrest op grond van artikel 226 en de conformering of, bij gebreke daarvan, de uitspraak van het arrest op grond van artikel 228.

Deze berekeningswijze lijkt niet onverenigbaar met het begrip "forfaitaire som", op voorwaarde dat het op het moment waarop de sanctie wordt opgelegd, met andere woorden op het moment waarop het arrest wordt gewezen, mogelijk is de berekening te maken en het Hof dus een vaste som kan uitspreken.

22. Als begindatum dient de datum van het eerste arrest te worden gekozen. Uit het arrest in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*, vloeit immers voort dat de voor de bepaling van de sancties in aanmerking te nemen duur van de inbreuk, de tijd is die is verstreken sedert de datum waarop het eerste arrest is gewezen<sup>20</sup>. Volgens vaste rechtspraak moet overigens "dadelijk met de uitvoering [van een arrest wegens niet-nakoming] worden begonnen en moet zij zo snel mogelijk worden voltooid"<sup>21</sup>. De Commissie moet in elk geval aan de lidstaat een voldoende lange termijn laten, waarvan de duur naargelang van het geval zal variëren, om de uitvoering te voltooien voordat zij een met redenen omkleed advies uitbrengt krachtens artikel 228, zo niet zal het Hof haar later beroep verwerpen<sup>22</sup>. Indien echter aan de lidstaat een redelijke termijn is toegestaan en bij het verstrijken daarvan blijkt dat de uitvoering toch niet is voltooid, moet worden geoordeeld dat de lidstaat vanaf de uitspraak van het eerste arrest heeft verzuimd dadelijk met de uitvoering van het arrest te beginnen en deze zo snel mogelijk te voltooien.
23. De berekeningswijze van het voor de vaststelling van de forfaitaire som in aanmerking te nemen *dagelijks bedrag* vertoont grote gelijkens met die van het dagelijks bedrag voor de vaststelling van de dwangsom, namelijk:

- een gelijk forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst;
- de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met een vaste factor per land (factor n), die zowel met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt, rekening houdt.

<sup>20</sup> Zie punten 81, 102 en 108 van het arrest in zaak C-304/02, *Commissie/Frankrijk*.

<sup>21</sup> Zie punt 82 van het arrest in zaak C-387/97, *Commissie/Griekenland*, waarin naar eerdere rechtspraak wordt verwezen.

<sup>22</sup> Zie punten 27-31 van het arrest in zaak C-278/01, *Commissie/Spanje*.

- 23.1. De Commissie zal voor de berekening van de forfaitaire som dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en dezelfde vaste factor n toepassen als voor de berekening van de dwangsom.
- 23.2. Voor de forfaitaire som zal zij daarentegen uitgaan van een lager forfaitair basisbedrag dan voor de dwangsom. Het lijkt immers billijk voor de dwangsom een hoger dagelijks bedrag toe te passen dan voor de forfaitaire som, aangezien op het moment waarop het arrest op grond van artikel 228 wordt gewezen, het gedrag van de in gebreke blijvende lidstaat laakbaarder kan worden geacht vanwege het laten voortduren van de inbreuk ondanks twee opeenvolgende arresten van het Hof van Justitie.
- Het forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som wordt vastgesteld op 200 euro<sup>23</sup> per dag, zijnde een derde van dat voor de dwangsom.
- 23.3. Anders dan voor de dwangsom, wordt geen coëfficiënt voor de duur van de inbreuk toegepast, aangezien daarmee reeds rekening is gehouden door een dagelijks bedrag te vermenigvuldigen met het aantal dagen dat de niet-nakoming voortduurt.
24. Rekening houdende met hetgeen voorafgaat, kan de berekeningswijze van de forfaitaire som worden samengevat met de volgende algemene formule:

$$FS = Fbfs \times Ce \times n \times ad$$

waarbij:

FS = Forfaitaire som; Fbfs = forfaitair basisbedrag "forfaitaire som"; Ce = coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk; n = factor waarmee de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat wordt weergegeven; ad = aantal dagen dat de inbreuk voortduurt.

## V. Overgangsregeling

25. De Commissie zal de in deze mededeling uiteengezette regels en criteria toepassen op alle besluiten om zaken op grond van artikel 228 van het EG-Verdrag bij het Hof van Justitie aanhangig te maken die zij vanaf 1 januari 2006 neemt.
26. Bij wijze van overgangsregeling zal de Commissie, in gevallen waarin de lidstaten zich in de loop van 2006 conformeren, overeenkomstig de huidige praktijk nog afstand van instantie doen in de op grond van artikel 228 bij het Hof aanhangig gemaakte zaak. Hierdoor beschikken de lidstaten over de nodige tijd om zich aan het nieuwe beleid van de Commissie aan te passen.

---

<sup>23</sup> Dit bedrag zal om de drie jaar door de Commissie aan de inflatie worden aangepast.