

Fiche 1: Mededeling implementatie artikel 260 VWEU

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie – uitvoering van artikel 260, lid 3, VWEU

Datum Commissiedocument

11 november 2010

Nr. Commissiedocument

SEC (2010) 1371 final

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199859

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Geen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met alle andere departementen

2. Essentie voorstel

De mededeling betreft de bevoegdheden van de Commissie voor inbreukprocedures op grond van artikel 260 van het werkingsverdrag van de EU (hierna: VWEU). Hierin zet de Commissie uiteen hoe zij deze gaat uitoefenen. Dit artikel bevat namelijk twee nieuwe elementen, geïntroduceerd door het Verdrag van Lissabon, verwoord in lid 2 en lid 3.

Artikel 260, lid 2, VWEU (oud art 228, lid 2 EG) staat nu toe dat, indien de Commissie van mening is dat een lidstaat een arrest van het Hof niet (voldoende) is nagekomen, zij niet de hele gebruikelijke inbreukprocedure hoeft te doorlopen. Zo is het MROA (het met redenen omkleed advies van de Commissie) niet langer nodig. Volgens de Commissie verkort dit de doorlooptijd van deze procedures aanzienlijk (de tijd om de uitvoering van een vroeger arrest af te dwingen zal hiermee worden teruggebracht naar een doorlooptijd variërend van 8 tot 18 maanden).

Deze mededeling van de Commissie gaat uitgebreid in op de uitvoering van lid 3. Deze bepaling geeft de Commissie de mogelijkheid bij een inbreukprocedure wegens niet mededeling van implementatiemaatregelen van een richtlijn binnen de omzettingstermijn, het Hof meteen te verzoeken een boete of dwangsom op te leggen. Tot nu toe kon dit alleen in de procedure van niet-nakoming van een arrest (oud artikel 228 EG). Dit legt meer druk op de lidstaten om richtlijnen tijdig om te zetten in nationale maatregelen.

Het uitgangspunt voor de Commissie is om van haar 'ruime discretionaire bevoegdheid' gebruik te maken. De vernieuwingen houden volgens haar een verscherping van het sanctiebeleid in. De mededeling vult dan ook het bestaande sanctiebeleid uit een eerdere mededeling van de Commissie uit 2005 over inbreukprocedures¹ (en zoals geactualiseerd in haar mededeling van juli 2010²) aan.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie kondigt in de mededeling de volgende aanpak aan.

Toepassing: De Commissie wil in beginsel in alle gevallen van te late mededeling van het omzetten van richtlijnen het Hof verzoeken een dwangsom op te leggen. Als de omstandigheden daar aanleiding toe geven, zal de Commissie ook een boete vorderen. De Commissie kondigt aan deze sancties te eisen wanneer een lidstaat niet binnen de gestelde termijn mededeling heeft gedaan van de omzettingsmaatregelen, maar ook bij een gedeeltelijke mededeling. Dit is het geval als een bepaald deel van de richtlijn niet is omgezet of wanneer de meegedeelde omzettingsmaatregelen niet het volledig grondgebied van de lidstaat bestrijken. Dat is volgens de Commissie iets anders dan een inbreukprocedure wegens incorrecte omzetting waarbij de gebruikelijke inbreukprocedure van artikel 258 VWEU moet worden gevolgd.

Soorten sancties: Er zijn twee soorten sancties: een boete (forfaitaire som) en een dwangsom. Een boete sluit de gelijktijdige oplegging van een dwangsom niet uit en vice versa. De Commissie is voornemens om in alle procedures een dwangsom voor te stellen. Tevens zal zij een boete voorstellen wanneer het betrokken geval zich daarvoor leent en de omstandigheden dat rechtvaardigen.

De Commissie zal zaken waarbij zij een dwangsom eist en die al aanhangig zijn bij het Hof intrekken wanneer de lidstaat gedurende de Hofprocedure alsnog implementatiemaatregelen heeft aangemeld bij de Commissie. Dit zal zij echter niet doen in de zaken waar een boete wordt geëist.

Het Hof bepaalt uiteindelijk de hoogte van de dwangsom/boete maar die kan niet hoger zijn dan de Commissie heeft voorgesteld.

Vaststelling hoogte boete/dwangsom: De Commissie berekent de boete aan de hand van de ernst en de duur van de inbreuk en het politiek en financieel gewicht van de lidstaat. Voorts zal de hoogte van de boete en dwangsom berekend worden volgens dezelfde methode als in de mededeling van de Commissie uit 2005.

Overgangsregime: De Commissie zal haar bevoegdheid meteen toepassen op alle gevallen van niet-tijdige mededeling van implementatiemaatregelen. Dus ook op richtlijnen die zijn

¹ SEC(2005) 1658

² SEC(2010) 923

vastgesteld voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (1 december 2009) met behulp van de codecisieprocedure en waarvan de inbreukprocedure wegens niet-tijdige aanmelding op 11 november 2010 nog niet aanhangig was bij het Hof. In die gevallen zal de Commissie de duur van de inbreuk berekenen vanaf 1 december 2009 (en niet vanaf de datum van omzetting in de richtlijn). Voor inbreukprocedures waar al een MROA is uitgebracht, zal de Commissie een aanvullend MROA uitbrengen waarin zij aangeeft dat ze om een sanctie zal verzoeken wanneer ze de zaak aanhangig maakt bij het Hof.

Subsidiariteit: Het directe toezicht op naleving door de lidstaten van het Unierecht door tijdige en correcte implementatie van richtlijnen zal op EU-niveau moeten plaatsvinden. Dit kan niet alleen door de lidstaten zelf worden gedaan. De artikelen 258 en 260 VWEU geven de Commissie daarom, als hoedster van de Verdragen, een discretionaire bevoegdheid om lidstaten voor het Hof te dagen voor inbreuken, onder meer vanwege te late implementatie van richtlijnen.

Proportionaliteit: Een definitief oordeel over de proportionaliteit kan Nederland niet geven. Het eisen van een dwangsom in alle gevallen van niet tijdige omzetting en/of het eisen van een boete in bepaalde daarvoor geschikte gevallen wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen lijkt in beginsel proportioneel in het licht van de gewenste preventieve werking die ervan uit moet gaan. Het vermijdt bovendien de indruk dat er onderscheid tussen lidstaten wordt gemaakt door de Commissie. Echter, de praktijk zal uitwijzen in welke gevallen de Commissie hiervoor kiest.

Nederland plaatst een kanttekening bij de interpretatie van de Commissie van de reikwijdte van de bepaling (artikel 260, lid 3, VWEU). De Commissie geeft aan dat inbreukprocedures met betrekking tot richtlijnen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld binnen de reikwijdte van deze bepaling kunnen vallen. Nederland acht dit niet proportioneel en is van mening dat de nieuwe sanctiemogelijkheid niet van toepassing kan zijn op richtlijnen die zijn vastgesteld voor het Verdrag van Lissabon.

Financiële gevolgen voor Nederland: De financiële gevolgen zijn op dit moment onduidelijk. In welke gevallen dit beleid Nederland zal treffen, is ook na deze mededeling niet exact bekend. De dwangsom varieert voor Nederland momenteel tussen € 4.492,80 en € 269.568 per dag afhankelijk van de ernst en duur van de inbreuk. De boete varieert voor Nederland vanaf € 3.704.000 maar kan oplopen tot € 5.380.830 voor een ernstige inbreuk die 12 maanden duurt. Indien Nederland vaak te laat implementeert kunnen de financiële gevolgen daarom aanzienlijk zijn. In beginsel zal de boete of dwangsom dan ten laste komen van de begroting van het verantwoordelijke departement of departementen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland neemt kennis van de mededeling van de Commissie over de toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU en steunt het streven van de Commissie om, met het gebruik van haar nieuwe bevoegdheid, de tijdige implementatie van richtlijnen te bevorderen. Dit is in het belang van de lidstaten en van hun burgers en bedrijven, voor wie nationale maatregelen ter omzetting van richtlijnen ook vanaf hetzelfde tijdstip moeten gelden. Nederland onderschrijft dan ook de algemene principes die volgens de Commissie ten grondslag moeten liggen aan het toepassen van haar nieuwe bevoegdheid ingevolge artikel 260, lid 3, VWEU.

Problematisch zijn mogelijk wel de relatief korte implementatietermijnen die normaliter voor EU-richtlijnen worden gehanteerd. De praktijk leert dat die termijnen in Nederland niet altijd haalbaar zijn. De financiële gevolgen van het niet tijdig implementeren van Europese regelgeving kunnen aanzienlijk zijn. Het is daarom van belang om nationale trajecten voor omzetting van richtlijnen zo efficiënt mogelijk te organiseren en om realistische omzettingstermijnen te blijven bepleiten bij de totstandkoming van Europese regelgeving.

Voorafgaand aan de publicatie van deze mededeling heeft de Commissie de lidstaten geconsulteerd. Op drie punten verschilt Nederland, gesteund door de meeste lidstaten, van mening met de Commissie wat betreft de interpretatie van haar bevoegdheid:

- 1) Het toepassen van Art 260, lid 3, VWEU op *gedeeltelijke implementatie*. Deze is niet altijd te onderscheiden van *onjuiste implementatie*. Onjuiste implementatie betreft een interpretatiegeschil tussen een lidstaat en de Commissie dat via de procedure van artikel 258 VWEU moet worden beslecht. De Commissie kan dan niet meteen een dwangsom en/of boete eisen wanneer zij de lidstaat voor het Hof daagt. De gevallen die de Commissie nu in de mededeling aangeeft lijken wel onder 260, lid 3, VWEU te vallen. Op dit punt heeft de Commissie haar standpunt verduidelijkt. Het zal echter pas in concrete gevallen blijken of dit onderscheid ook duidelijk te maken is.
- 2) De inwerkingtreding. Veel lidstaten, waaronder Nederland, menen dat de Commissie art. 260, lid 3, VWEU pas kan toepassen voor richtlijnen vastgesteld na 1 december 2009. Uiteindelijk kan alleen het Hof daar uitsluitsel over geven.
- 3) De Nederlandse regering heeft ook aangegeven dat het vorderen van een boete en dwangsom samen een uitzondering moet zijn. In gevallen van niet-mededeling volstaat in principe een dwangsom. Dit is transparant en voorzienbaar voor de lidstaten en zou afdoende dreiging moeten zijn.

Verschillende lidstaten hebben opmerkingen langs dezelfde lijn als Nederland gemaakt. Desalniettemin heeft de Commissie op al deze punten haar standpunt niet aangepast. Het laatste woord is dan ook aan het Hof. Dat zal uiteindelijk beslissen of de interpretatie van de Commissie dan wel de lidstaten moet worden gevolgd.