

## II

(Mededelingen)

MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN  
DE EUROPESE UNIE

## EUROPESE COMMISSIE

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Wijziging van de methode voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die door  
de Commissie worden voorgesteld in het kader van niet-nakomingsprocedures bij het Hof van  
Justitie van de Europese Unie**

(2019/C 70/01)

**1. Inleiding**

Wanneer de Commissie een lidstaat voor het Hof van Justitie van de Europese Unie daagt wegens niet-nakoming van het EU-recht, kan het Hof krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in twee situaties financiële sancties opleggen:

- indien het Hof oordeelt dat de betrokken lidstaat geen gevolg heeft gegeven aan een eerder arrest waarbij die niet-nakoming is vastgesteld (artikel 260, lid 2, VWEU);
- indien de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen (artikel 260, lid 3, VWEU).

In beide gevallen bestaat de sanctie uit een forfaitaire som, om het bestaan van de niet-nakoming zelf te bestraffen <sup>(1)</sup>, en een dagelijkse dwangsom, om de voortzetting van de niet-nakoming na het arrest van het Hof te bestraffen <sup>(2)</sup>. De Commissie stelt een bedrag voor de financiële sancties voor aan het Hof, dat de definitieve beslissing geeft.

De Commissie hanteert een vaste algemene benadering om haar sanctievoorstel te berekenen. Zoals in opeenvolgende mededelingen <sup>(3)</sup> wordt uiteengezet, heeft zij sinds 1997 <sup>(4)</sup> een benadering toegepast die rekening houdt met zowel de financiële draagkracht als het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat, de zogenaamde factor „n” <sup>(5)</sup>. Aan de hand van die factor, gecombineerd met andere factoren — de ernst en de duur van de niet-nakoming — berekent de Commissie haar sanctievoorstel. Tot nu toe is de factor „n” berekend op basis van het bruto binnenlands product (bbp) van de lidstaat en het aantal stemmen waarover die lidstaat in de Raad beschikt <sup>(6)</sup>.

Het Hof van Justitie heeft onlangs echter geoordeeld dat de stemregels van de Raad niet langer voor dit doel kunnen worden gebruikt <sup>(7)</sup>. Hierdoor zou het bbp van de lidstaten de bepalende factor worden waarvan moet worden uitgegaan.

<sup>(1)</sup> SEC(2005) 1658, punt 10.3.

<sup>(2)</sup> SEC(2005) 1658, punt 14.

<sup>(3)</sup> Zie met name de herschikte mededeling SEC(2005) 1658, de mededeling „Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU” (PB C 12 van 15.1.2011, blz. 1) en de mededeling „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” (PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10).

<sup>(4)</sup> Berekeningswijze van de dwangsom van artikel 171 van het EG-Verdrag (PB C 63 van 28.2.1997, blz. 2).

<sup>(5)</sup> SEC(2005) 1658, punt 14.

<sup>(6)</sup> Zoals vastgelegd in het EG-Verdrag.

<sup>(7)</sup> Arrest van 14 november 2018 in zaak C-93/17, Europese Commissie tegen Helleense Republiek.

De Commissie is steeds van oordeel geweest dat sancties zowel afschrikkend als evenredig moeten zijn en dat dit evenwicht tot uiting moet komen in de voorstellen die zij voor definitieve beslissing aan het Hof voorlegt. De combinatie van financiële draagkracht en institutioneel gewicht van de lidstaat zorgde voor dit evenwicht. Deze balans zou worden verstoord als uitsluitend rekening wordt gehouden met het bbp, aangezien dit alleen de economische dimensie van de lidstaten weergeeft. Een dergelijke aanpak zou zeer uiteenlopende gevolgen hebben voor de verschillende lidstaten en zou met name voor ruim een derde van hen resulteren in een substantiële verhoging van de voorgestelde sanctiebedragen. Daarom is de Commissie van mening dat zowel het bbp als het institutionele gewicht tot uitdrukking moet blijven komen in de factor „n”. Deze mededeling zet uiteen hoe dit evenwicht moet worden bewaard en hoe de wijze waarop de Commissie haar voorstellen voor financiële sancties berekent, wordt aangepast.

## 2. Herziening van de factor „n”

Het Hof van Justitie heeft bij herhaling geoordeeld dat de berekeningsmethode voor de sanctievoorstellen van de Commissie een passend middel was om de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat tot uitdrukking te brengen en tegelijk een redelijke differentiatie tussen de verschillende lidstaten te bereiken <sup>(8)</sup>.

In zijn arrest van 14 november 2018 <sup>(9)</sup> wees het Hof van Justitie er evenwel op dat het in het EG-Verdrag vastgelegde systeem van stemmenweging in de Raad sinds 1 april 2017 is gewijzigd <sup>(10)</sup>. Het Hof concludeerde dat de stemmen waarover de betrokken lidstaat in de Raad beschikte, dus niet meer in aanmerking kon worden genomen in de factor „n”, en dat het bbp van de lidstaat de bepalende factor werd waarvan moest worden uitgegaan.

### *Samenstelling van de factor „n”*

De Commissie is van mening dat naast de financiële draagkracht ook het institutionele gewicht van de betrokken lidstaat in aanmerking moet worden genomen. Dit betekent dat de methode voor de berekening van de factor „n” niet alleen moet worden gebaseerd op demografisch of economisch gewicht, maar ook op de overweging dat elke lidstaat een intrinsieke waarde heeft in de institutionele structuur van de Europese Unie.

Gezien het arrest van het Hof dient opnieuw te worden nagedacht over het institutionele gewicht dat als factor bij de berekening van de financiële sancties moet worden gebruikt. Om het evenwicht tussen financiële draagkracht en institutioneel gewicht van een lidstaat te vrijwaren, zal de Commissie de factor „n” berekenen op basis van twee elementen: het bbp en het aan elke lidstaat toegewezen aantal zetels in het Europees Parlement <sup>(11)</sup>. Naar de mening van de Commissie is dit het meest adequate middel dat momenteel in de EU-Verdragen beschikbaar is om het institutionele gewicht van de lidstaten tot uitdrukking te brengen.

### *Differentiatie in de factor „n” tussen de lidstaten*

Een andere reden om het institutionele gewicht van de lidstaten te behouden in de berekening van de factor „n”, is dat de differentiatie in de factor „n” tussen de lidstaten fors zou toenemen als enkel nog gebruik wordt gemaakt van het bbp. Het verschil tussen de laagste en de hoogste factor „n” is momenteel 55 — en zou stijgen tot 312 als alleen het bbp wordt gebruikt.

Als het aantal zetels van een lidstaat in het Europees Parlement in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de factor „n”, zou de differentiatie tussen de lidstaten redelijk blijven.

De Commissie is voorts van mening dat de nieuwe methode voor de berekening van de factor „n” bedragen moet opleveren die geen ongerechtvaardigde verschillen tussen de lidstaten creëren en die zo dicht mogelijk liggen bij de uit de huidige berekeningsmethode voortvloeiende — zowel evenredige als voldoende afschrikkende — bedragen. Hoewel de met de nieuwe methode berekende bedragen lager kunnen uitvallen dan met de huidige methode het geval zou zijn, komen ze dicht bij de praktijk van het Hof, dat over het algemeen lagere boeten oplegt dan de Commissie voorstelt.

<sup>(8)</sup> Zaak C-93/17, Europese Commissie tegen Helleense Republiek, EU:C:2018:903, punt 132.

<sup>(9)</sup> Zaak C-93/17, Europese Commissie tegen Helleense Republiek, EU:C:2018:903, punten 138 en 142.

<sup>(10)</sup> Vervangen door het systeem van dubbele meerderheid overeenkomstig artikel 16, lid 4, VEU. Voorafgaand aan de geleidelijke afschaffing van de in het EG-Verdrag vastgelegde regeling voor stemming in de Raad beschikte elke lidstaat over een vast aantal stemmen in de Raad. Krachtens het Verdrag van Lissabon heeft elke lidstaat in de Raad één stem en wordt een gekwalificeerde meerderheid bereikt als 55 % van de lidstaten, die samen ten minste 65 % van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen, voor stemt. Dit kan niet in een eenvoudige weging worden weergegeven en op dezelfde wijze worden gebruikt als het vorige systeem.

<sup>(11)</sup> Zie voor de huidige zittingsperiode artikel 3 van Besluit 2013/312/EU van de Europese Raad van 28 juni 2013 inzake de samenstelling van het Europees Parlement (PB L 181 van 29.6.2013, blz. 57) en artikel 3 van Besluit (EU) 2018/937 van de Europese Raad van 28 juni 2018 voor de volgende zittingsperiode, die op 2 juli 2019 begint.

### Referentiewaarde voor de factor „n”

Tot nu toe heeft de Commissie de factor „n” van Luxemburg als referentiewaarde gebruikt. Aangezien de keuze hiervoor dateert uit een periode toen Luxemburg het laagste bbp van alle lidstaten had, acht de Commissie het passend dat een nieuwe referentiewaarde wordt gekozen, die beter aansluit bij de huidige economische en politieke realiteit. De Commissie zal daarom de referentiewaarde voor de factor „n” vaststellen aan de hand van het gemiddelde van de twee gebruikte factoren, zijnde het bbp en het aantal vertegenwoordigers in het Europees Parlement <sup>(1)</sup>. Het gebruik van gemiddelden verhoogt ook de stabiliteit van deze referentiewaarde in de tijd.

Het gebruik van deze factoren zonder verder aanpassing zou echter een referentiewaarde voor de factor „n” opleveren die aanzienlijk lager is dan de huidige waarde. Er is dan ook een aanpassing nodig om ervoor te zorgen dat de door de Commissie voorgestelde bedragen evenredig en voldoende afschrikkend blijven. Toepassing van een aanpassingsfactor van 4,5 zou de huidige niveaus dicht benaderen en er tegelijkertijd voor zorgen dat de waarde voor geen enkele lidstaat stijgt. De standaard forfaitaire bedragen voor de berekening van de dagelijkse dwangsommen en de forfaitaire sommen worden dienovereenkomstig als volgt aangepast:

— standaard forfaitair bedrag voor dagelijkse dwangsommen:  $690 \times 4,5 \text{ EUR} = 3\,105 \text{ EUR}$ ;

— standaard forfaitair bedrag voor forfaitaire sommen:  $230 \times 4,5 \text{ EUR} = 1\,035 \text{ EUR}$ .

Volgens dezelfde logica zal de huidige referentiewaarde van de forfaitaire minimumsom van 571 000 EUR met de nieuwe factor „n” worden vermenigvuldigd om de forfaitaire minimumsom voor elke lidstaat te berekenen. Om ervoor te zorgen dat de voorgestelde bedragen evenredig en voldoende afschrikkend zijn, wordt dat bedrag tevens vermenigvuldigd met de aanpassingsfactor:  $571\,000 \times 4,5 \text{ EUR} = 2\,569\,500 \text{ EUR}$ . Deze bedragen zullen jaarlijks worden herzien om rekening te houden met de inflatie.

De aldus berekende factor „n” voor elke lidstaat is vastgesteld in bijlage I en de aldus berekende forfaitaire minimumsom in bijlage II.

### 3. Toepassing

De Commissie zal de in deze mededeling beschreven berekeningsmethode met ingang van de datum van bekendmaking ervan in het Publicatieblad toepassen op de financiële sancties die aan het Hof van Justitie worden voorgesteld. De Commissie zal de in deze mededeling beschreven berekeningsmethode uiterlijk vijf jaar na de datum van vaststelling ervan herzien.

Zodra de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie rechtsgeldig wordt, en ongeacht of het terugtrekkingsakkoord <sup>(2)</sup> in werking treedt, zal de Commissie de desbetreffende gemiddelden opnieuw berekenen en de in de bijlagen I en II opgenomen cijfers dienovereenkomstig aanpassen.

<sup>(1)</sup> Het gemiddelde wordt als volgt berekend: de factor „n” is een geometrisch gemiddelde, berekend door de vierkantswortel van het product van de factoren te nemen op basis van het bbp van de lidstaten en het aantal zetels in het Europees Parlement. Voor de berekening wordt de volgende formule gebruikt,  $\sqrt{\frac{bbp_n}{bbp_{gem}} \times \frac{zetel_n}{zetel_{gem}}}$

waarbij bbp n = bbp van de betrokken lidstaat, in miljoen EUR; bbp gem = gemiddeld bbp van de EU-28; zetel n = aantal zetels van de betrokken lidstaat in het Europees Parlement; zetel gem = gemiddeld aantal zetels van alle lidstaten in het Europees Parlement.

<sup>(2)</sup> Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, dat is gevoegd bij het voorstel voor een besluit betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, van dat akkoord, COM(2018) 833 final.

## BIJLAGE I

**Bijzondere factor „n”**

|             |      |
|-------------|------|
| België      | 0,79 |
| Bulgarije   | 0,24 |
| Tsjechië    | 0,51 |
| Denemarken  | 0,50 |
| Duitsland   | 4,60 |
| Estland     | 0,09 |
| Ierland     | 0,46 |
| Griekenland | 0,51 |
| Spanje      | 2,06 |
| Frankrijk   | 3,40 |
| Kroatië     | 0,19 |
| Italië      | 2,93 |
| Cyprus      | 0,09 |
| Letland     | 0,12 |
| Litouwen    | 0,17 |
| Luxemburg   | 0,15 |
| Hongarije   | 0,41 |
| Malta       | 0,07 |
| Nederland   | 1,13 |
| Oostenrijk  | 0,67 |
| Polen       | 1,23 |
| Portugal    | 0,52 |
| Roemenië    | 0,62 |

|                     |      |
|---------------------|------|
| Slovenië            | 0,15 |
| Slowakije           | 0,27 |
| Finland             | 0,44 |
| Zweden              | 0,81 |
| Verenigd Koninkrijk | 3,50 |

## BIJLAGE II

**Forfaitaire minimumsom (in duizenden EUR)**

|             |        |
|-------------|--------|
| België      | 2 029  |
| Bulgarije   | 616    |
| Tsjechië    | 1 310  |
| Denemarken  | 1 284  |
| Duitsland   | 11 812 |
| Estland     | 231    |
| Ierland     | 1 181  |
| Griekenland | 1 310  |
| Spanje      | 5 290  |
| Frankrijk   | 8 731  |
| Kroatië     | 488    |
| Italië      | 7 524  |
| Cyprus      | 231    |
| Letland     | 308    |
| Litouwen    | 437    |
| Luxemburg   | 385    |
| Hongarije   | 1 053  |
| Malta       | 180    |
| Nederland   | 2 902  |
| Oostenrijk  | 1 720  |
| Polen       | 3 158  |
| Portugal    | 1 335  |
| Roemenië    | 1 592  |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| Slovenië            | 385   |
| Slowakije           | 693   |
| Finland             | 1 130 |
| Zweden              | 2 080 |
| Verenigd Koninkrijk | 8 987 |