



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

25 februari 2021 *

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Richtlijn (EU) 2016/680 – Verwerking van persoonsgegevens – Voorkoming, opsporing, onderzoek en vervolging van strafbare feiten op dat gebied – Geen omzetting in nationaal recht en geen mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Verzoek om veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en een dwangsom”

In zaak C-658/19,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 4 september 2019,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Nardi, G. von Rintelen en S. Pardo Quintillán als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz als gemachtigde,

verweerder,

ondersteund door:

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

interveniënte,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: N. Wahl, kamerpresident, F. Biltgen (rapporteur) en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: A. Calot Escobar,

* Procestaal: Spaans.

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

- vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet uiterlijk op 6 mei 2018 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89), of althans deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens artikel 63, lid 1, van richtlijn 2016/680 op die lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen;
- deze lidstaat wegens niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van de maatregelen ter omzetting van die richtlijn krachtens artikel 260, lid 3, VWEU te veroordelen tot betaling van een dwangsom van 89 548,20 EUR per dag, vanaf de dag waarop het onderhavige arrest wordt gewezen;
- deze lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU een forfaitaire som op te leggen berekend op basis van een dagbedrag van 21 321,00 EUR, vermenigvuldigd met het aantal dagen tussen de dag na de datum waarop de in voornoemde richtlijn gestelde omzettingstermijn is verlopen en de dag waarop de inbreuk wordt geregulariseerd, of, bij gebreke van regularisatie, de dag van de uitspraak van het onderhavige arrest, met een minimale forfaitaire som van 5 290 000 EUR, en
- het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 1 van richtlijn 2016/680 luidt als volgt:

„1. Bij deze richtlijn worden de regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

2. Overeenkomstig deze richtlijn hebben de lidstaten de verplichting:

- a) de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens te beschermen; en

b) erop toe te zien dat de uitwisseling van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten binnen de Unie, wanneer die uitwisseling bij het Unierecht of het recht van de lidstaten is vereist, niet wordt beperkt of verboden om redenen die verband houden met de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

3. Deze richtlijn belet de lidstaten niet uitgebreidere waarborgen te bieden dan die waarin deze richtlijn voorziet voor de bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten.”

3 Artikel 63 van richtlijn 2016/680 bepaalt:

„1. Uiterlijk op 6 mei 2018 stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast en maken deze bekend teneinde aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie onverwijld in kennis van de tekst van die bepalingen. Zij passen die bepalingen toe met ingang van 6 mei 2018.

Wanneer de lidstaten die bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. Indien de toepassing van lid 1 buitensporige inspanningen met zich zou brengen, kan een lidstaat in afwijking van dat lid uitzonderlijk bepalen dat de geautomatiseerde verwerkingssystemen die zijn opgezet vóór 6 mei 2016, uiterlijk op 6 mei 2023 met artikel 25, lid 1, in overeenstemming worden gebracht.

3. In afwijking van de leden 1 en 2 van dit artikel kan een lidstaat in uitzonderlijke omstandigheden een systeem voor geautomatiseerde verwerking als bedoeld in lid 2 van dit artikel, binnen een nader bepaalde termijn na de in lid 2 van dit artikel bedoelde periode met artikel 25, lid 1, in overeenstemming brengen indien de werking van dat systeem voor geautomatiseerde verwerking anders ernstig in het gedrang zou komen. De betrokken lidstaat stelt de Commissie in kennis van de redenen voor die ernstige moeilijkheden en voor de nader bepaalde termijn waarbinnen hij het genoemde systeem voor geautomatiseerde verwerking met artikel 25, lid 1, in overeenstemming brengt. De nader bepaalde termijn verstrijkt in geen geval later dan 6 mei 2026.

4. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.”

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

4 Omdat de Commissie niet binnen de in artikel 63 van richtlijn 2016/680 bepaalde omzettingstermijn, die eindigde op 6 mei 2018, informatie van het Koninkrijk Spanje had ontvangen over de vaststelling en bekendmaking van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om aan deze richtlijn te voldoen, heeft zij deze lidstaat op 20 juli 2018 een aanmaningsbrief gezonden.

- 5 Uit het antwoord van het Koninkrijk Spanje van 26 september 2018 bleek dat op die datum nog geen enkele omzettingsmaatregel was genomen. De Commissie heeft deze lidstaat daarom op 25 januari 2019 een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij hem verzocht om binnen twee maanden na de ontvangst van dat advies de maatregelen te nemen die nodig waren om aan de vereisten van richtlijn 2016/680 te voldoen.
- 6 In zijn antwoord van 27 maart 2019 op het met redenen omklede advies heeft het Koninkrijk Spanje aangegeven dat de administratieve procedure tot vaststelling van de maatregelen ter omzetting van richtlijn 2016/680 gaande was en zou worden voltooid in juli 2019. Het heeft gepreciseerd dat de parlementaire procedure eind maart 2020 zou worden afgerond. Deze lidstaat gaf voorts aan dat de vertraging bij de omzetting hoofdzakelijk voortvloeide uit de bijzondere politieke context en de noodzaak om deze richtlijn bij organieke wet om te zetten.
- 7 Omdat de Commissie van oordeel was dat het Koninkrijk Spanje geen nationale maatregelen had vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2016/680, noch deze maatregelen had meegedeeld, heeft zij op 4 september 2019 het onderhavige beroep ingesteld.
- 8 Bij beslissing van de president van het Hof van 10 december 2019 is de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk Spanje.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

- 9 Volgens de Commissie is het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet nagekomen die op die lidstaat rusten krachtens artikel 63 van richtlijn 2016/680, door niet uiterlijk op 6 mei 2018 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan deze richtlijn, of althans deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen.
- 10 De Commissie stelt dat deze lidstaat zijn verplichtingen eveneens niet is nagekomen door geen positieve omzettingshandeling vast te stellen, aangezien volgens de rechtspraak van het Hof in ieder geval een positieve omzettingshandeling moet worden vastgesteld wanneer een richtlijn uitdrukkelijk bepaalt, zoals het geval is in artikel 63 van richtlijn 2016/680, dat in de omzettingsbepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar die richtlijn moet worden verwezen.
- 11 Bovendien heeft het Hof in zijn arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid) (C-543/17, EU:C:2019:573), geoordeeld dat de lidstaten de Commissie duidelijke en nauwkeurige informatie moeten verstrekken en ondubbelzinnig moeten aangeven met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen zij menen de verschillende verplichtingen die een richtlijn hun oplegt te zijn nagekomen.
- 12 In casu is de Commissie van mening dat het Koninkrijk Spanje geen van deze verplichtingen is nagekomen.

- 13 Het Koninkrijk Spanje betwist niet dat het zijn verplichtingen tot vaststelling en mededeling van de maatregelen ter omzetting van richtlijn 2016/680 niet is nagekomen.
- 14 Deze lidstaat zet echter uiteen dat een aantal zeer uitzonderlijke omstandigheden de activiteiten van de regering en het nationale parlement hebben vertraagd bij de vaststelling van de vereiste omzettingsmaatregelen, die overeenkomstig artikel 63 van richtlijn 2016/680 aan de Commissie zullen worden meegedeeld zodra zij zijn vastgesteld. Het Koninkrijk Spanje erkent weliswaar dat de institutionele omstandigheden van het onderhavige geval volgens de rechtspraak van het Hof de verweten niet-nakoming niet kunnen rechtvaardigen, maar betoogt dat deze omstandigheden bijzonder relevant zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van de door de Commissie voorgestelde sancties.

Beoordeling door het Hof

- 15 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn en kan het Hof geen rekening houden met sindsdien opgetreden wijzigingen [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 23; 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 19, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 30].
- 16 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat wanneer een richtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten verplicht zijn om te waarborgen dat in de omzettingsbepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar die richtlijn wordt verwezen, het in ieder geval noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de betrokken richtlijn aannemen [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 20, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 31].
- 17 In casu heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje het met redenen omklede advies toegestuurd op 25 januari 2019, zodat de daarin gestelde termijn van twee maanden is verstreken op 25 maart 2019. Of er al dan niet sprake is van de gestelde niet-nakoming moet dus worden beoordeeld aan de hand van de op die datum geldende nationale wetgeving [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 21, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 32].
- 18 Zoals blijkt uit zowel het antwoord van het Koninkrijk Spanje op de aanmaningsbrief als de door deze lidstaat in de onderhavige procedure neergelegde memorie van antwoord, staat in dit verband vast dat het Koninkrijk Spanje bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, te weten op 25 maart 2019, niet de nodige maatregelen had genomen ter omzetting van richtlijn 2016/680 en deze maatregelen dus evenmin aan de Commissie had meegedeeld.
- 19 Wat de argumenten betreft die het Koninkrijk Spanje heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van de niet-inachtneming van de betrokken omzettingstermijn en die hoofdzakelijk zijn ontleend aan het feit dat dit land tijdens de relevante periode een demissionaire regering had, volstaat het in herinnering te brengen dat een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak van het Hof niet kan

beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen, zoals de niet-omzetting van een richtlijn binnen de gestelde termijn (arrest van 4 oktober 2018, Commissie/Spanje, C-599/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:813, punt 23).

- 20 Derhalve moet worden geconcludeerd dat het Koninkrijk Spanje bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn niet de nodige maatregelen had vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2016/680, en deze omzettingsmaatregelen bijgevolg evenmin had meegedeeld aan de Commissie.
- 21 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door niet binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld om te voldoen aan die richtlijn, en door deze bepalingen bijgevolg niet aan de Commissie te hebben meegedeeld, de krachtens artikel 63 van richtlijn 2016/680 op die lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 3, VWEU

Toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU

– Argumenten van partijen

- 22 De Commissie brengt in herinnering dat het Hof in de punten 53 tot en met 59 van zijn arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid) (C-543/17, EU:C:2019:573), heeft geoordeeld dat artikel 260, lid 3, VWEU zowel de situatie omvat waarin een lidstaat heeft nagelaten enige omzettingsmaatregel mee te delen, als de situatie waarin hij deze maatregelen gedeeltelijk heeft meegedeeld. Deze laatste situatie kan zich voordoen wanneer de aan de Commissie meegedeelde omzettingsmaatregelen niet het gehele grondgebied van de lidstaat bestrijken of wanneer de mededeling van de maatregelen ter omzetting van de richtlijn onvolledig is.
- 23 Deze instelling benadrukt voorts dat zij in haar mededeling met de titel „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” (PB 2017, C 18, blz. 10) in herinnering heeft gebracht dat zij veel belang hecht aan de tijdige omzetting van richtlijnen. Omdat de Commissie vaststelde dat de lidstaten omzettingstermijnen bleven overschrijden, heeft zij aangekondigd dat zij haar praktijk in krachtens artikel 260, lid 3, VWEU bij het Hof gebrachte zaken zou aanpassen, door het Hof systematisch te verzoeken een forfaitaire som en een dwangsom op te leggen. De Commissie heeft ook gepreciseerd dat zij bij de bepaling van het bedrag van de forfaitaire som in overeenstemming met haar praktijk rekening houdt met de omzettingsgraad om de ernst van de niet-omzetting te bepalen.
- 24 Volgens de Commissie dient in casu, naast het verzuim van het Koninkrijk Spanje om omzettingsmaatregelen aan haar mee te delen, juist het verzuim van deze lidstaat om de juridische bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig waren ter omzetting van richtlijn 2016/680 in nationaal recht, te worden bestraft.

- 25 Het Koninkrijk Spanje is van mening dat de nationale institutionele omstandigheden weliswaar de aan deze lidstaat verweten niet-nakoming niet kunnen rechtvaardigen, maar wel in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van de in casu door de Commissie voorgestelde sancties, aangezien de in de aanmaningsbrief gestelde antwoordtermijn van twee maanden minder dan een maand vóór de ontbinding van het nationale parlement en de aanvang van het verkiezingsproces is verstreken.
- 26 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat, gelet op de toenmalige situatie van de regering – die op dat moment in afwachting van de vorming van een nieuwe regering enkel de lopende zaken beheerde – en gelet op de kenmerken van het Spaanse parlementaire stelsel, de instelling van een beroep wegens niet-nakoming vergezeld van een verzoek tot oplegging van een dwangsom en een forfaitaire som op grond van artikel 260, lid 3, VWEU, een ernstig precedent vormt dat afbreuk kan doen aan de rechten van de lidstaten. Ter ondersteuning van zijn betoog beroept deze lidstaat zich op de artikelen 4 en 5 VEU, en meer in het bijzonder op artikel 4, lid 2, VEU, dat bepaalt dat de nationale identiteit van de lidstaten moet worden geëerbiedigd. In uitzonderlijke omstandigheden als die van de onderhavige zaak acht het Koninkrijk Spanje het noodzakelijk om de vereisten van artikel 4, lid 2, VEU en het evenredigheidsbeginsel te verzoenen met de beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie beschikt met betrekking tot het instellen van een beroep krachtens artikel 260, lid 3, VWEU. Bij gebreke van een dergelijke verzoening zou het beroep op artikel 260, lid 3, VWEU een instrument kunnen worden dat het democratische proces in de lidstaten wijzigt en het constitutioneel functioneren van de lidstaten aantast.
- 27 De Republiek Polen voert aan dat de Commissie, door het onderhavige beroep in te stellen, de voorwaarden van artikel 260, lid 3, VWEU niet in acht heeft genomen, aangezien zij niet concreet en individueel heeft aangetoond dat het verzoek om oplegging van een geldelijke sanctie gerechtvaardigd was en niet heeft aangetoond dat het noodzakelijk was om het Koninkrijk Spanje zowel een dwangsom per dag als een forfaitaire som op te leggen.

– **Beoordeling door het Hof**

- 28 In herinnering moet worden gebracht dat artikel 260, lid 3, eerste alinea, VWEU bepaalt dat de Commissie, wanneer zij bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 VWEU omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, indien zij dit passend acht kan aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Ingevolge artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU kan het Hof, indien het de niet-nakoming vaststelt, de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven, waarbij de verplichting tot betaling ingaat op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.
- 29 Wat de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU betreft, heeft het Hof geoordeeld dat er moest worden uitgegaan van een uitlegging van deze bepaling waarmee tegelijk kan worden gewaarborgd dat de Commissie haar voorrechten ter verzekering van de effectieve toepassing van het Unierecht kan uitoefenen en dat de rechten van verdediging en de procedurele positie van de lidstaten in het kader van de gecombineerde toepassing van artikel 258 en artikel 260, lid 2, VWEU kunnen worden beschermd, en waarmee het Hof in staat wordt gesteld om uitvoering te geven aan zijn gerechtelijke taak om in het kader van één enkele procedure te beoordelen of de betrokken lidstaat zijn verplichtingen tot mededeling van maatregelen ter omzetting van de betrokken richtlijn is nagekomen, en in voorkomend geval de ernst van de geconstateerde niet-nakoming

kan beoordelen en de geldelijke sanctie kan opleggen die het in de gegeven omstandigheden het meest passend acht [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 58; 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 45, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 55].

- 30 Tegen die achtergrond heeft het Hof de woorden „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting” in artikel 260, lid 3, VWEU aldus uitgelegd dat zij zien op de verplichting van de lidstaten om voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen houdende omzetting van een richtlijn te verstrekken. Teneinde te voldoen aan de verplichting om de rechtszekerheid in acht te nemen en te verzekeren dat alle bepalingen van deze richtlijn op hun volledige grondgebied worden omgezet, zijn de lidstaten gehouden om uiteen te zetten met welke nationale bepaling of bepalingen elk van de bepalingen van de richtlijn wordt omgezet. Nadat deze mededeling, die in voorkomend geval vergezeld kan gaan van een concordantietabel, is geschied, is het aan de Commissie om met het oog op een verzoek om de betrokken lidstaat een in artikel 260, lid 3, VWEU bedoelde geldelijke sanctie op te leggen, het bewijs te leveren dat bepaalde omzettingsmaatregelen kennelijk ontbreken of niet het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat dekken, waarbij moet worden opgemerkt dat het in de krachtens die bepaling ingeleide gerechtelijke procedure niet aan het Hof staat om te onderzoeken of de aan de Commissie meegedeelde nationale maatregelen de juiste omzetting van de bepalingen van de richtlijn in kwestie waarborgen [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 59; 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 46, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 56].
- 31 Nu blijkt de punten 20 en 21 van het onderhavige arrest vaststaat dat het Koninkrijk Spanje bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn geen enkele maatregel ter omzetting van richtlijn 2016/680 in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU aan de Commissie had meegedeeld, valt de aldus vastgestelde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van die bepaling.
- 32 Wat de vraag betreft of de Commissie, zoals de Republiek Polen betoogt, haar beslissing om een geldelijke sanctie te vorderen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU per geval moet motiveren, dan wel dit in elke binnen de werkingssfeer van die bepaling vallende situatie kan doen zonder dat zij dit hoeft te motiveren, heeft het Hof geoordeeld dat de Commissie, als hoedster van de Verdragen volgens artikel 17, lid 1, tweede volzin, VEU, over een discretionaire bevoegdheid beschikt om een dergelijke beslissing te nemen [arrest van 13 januari 2021, Commissie/Slovenië (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punt 47]. Het is ook vaste rechtspraak dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU niet restrictiever kunnen zijn dan die welke voor de toepassing van artikel 258 VWEU gelden [zie in die zin arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 49, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 59]. Bovendien is volgens artikel 260, lid 3, VWEU alleen het Hof bevoegd om een geldelijke sanctie op te leggen aan een lidstaat. Wanneer het Hof na een contradictoair debat beslist om dit te doen, moet het dit motiveren. Derhalve doet het feit dat de Commissie geen motivering heeft gegeven voor haar keuze om het Hof te verzoeken om artikel 260, lid 3, VWEU toe te passen, niet af aan de procedurele garanties voor de betrokken lidstaat [arresten van

16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 50, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 60].

- 33 Hieraan dient te worden toegevoegd dat de omstandigheid dat de Commissie haar beslissing om een geldelijke sanctie te vorderen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU niet per geval hoeft te motiveren, deze instelling niet vrijstelt van de verplichting om de aard en de hoogte van de gevorderde geldelijke sanctie te motiveren, hierbij rekening houdend met de door haarzelf vastgestelde richtsnoeren, zoals die welke in de mededelingen van de Commissie zijn opgenomen, die weliswaar niet bindend zijn voor het Hof, maar bijdragen aan het waarborgen van de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 51, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 61].
- 34 Dit vereiste van motivering van de aard en het bedrag van de gevorderde geldelijke sanctie is des te belangrijker daar lid 3 van artikel 260 VWEU, in tegenstelling tot lid 2 ervan, bepaalt dat het Hof in het kader van een op grond van deze bepaling ingeleide procedure slechts beschikt over een beperkte beoordelingsmarge, aangezien het Hof, wanneer het een niet-nakoming vaststelt, gebonden is aan de voorstellen van de Commissie wat betreft de aard van de geldelijke sanctie die het kan hanteren en het maximumbedrag van de sanctie die het kan opleggen [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 52, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 62].
- 35 Uit artikel 260, lid 3, VWEU volgt dat het aan de Commissie staat om de „hoogte [...] voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom” aan te geven, maar dat het Hof slechts een geldelijke sanctie kan opleggen „die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven”. Op deze wijze hebben de opstellers van het VWEU een rechtstreeks verband gelegd tussen de door de Commissie gevorderde sanctie en die welke het Hof op grond van deze bepaling kan opleggen [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 53, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 63].
- 36 Met betrekking tot het betoog van het Koninkrijk Spanje dat de precontentieuze procedure in casu is ingeleid bij een aanmaningsbrief waarvan de antwoordtermijn minder dan een maand vóór de ontbinding van het nationale parlement en de aanvang van het verkiezingsproces verstreek, moet ten eerste worden opgemerkt dat de aanmaningsbrief is verzonden na het verstrijken van de in richtlijn 2016/680 gestelde omzettingstermijn en dat de lidstaten de procedure tot vaststelling van de nodige maatregelen ter omzetting van een richtlijn moeten uitvoeren zonder de verzending van een aanmaningsbrief door de Commissie af te wachten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een verzuim van een op de betrokken lidstaat rustende verplichting rechtsgeldig kunnen worden aangevoerd door de Commissie alvorens een aanmaningsbrief kan worden verzonden krachtens artikel 258, eerste alinea, VWEU [arrest van 5 december 2019, Commissie/Spanje (Afvalbeheerplannen), C-642/18, EU:C:2019:1051, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 37 Hoe dan ook kunnen de overwegingen die de Commissie ertoe hebben gebracht om, op de door haar gekozen datum, een beroep wegens niet-nakoming in te leiden tegen het Koninkrijk Spanje, niet afdoen aan de toepasselijkheid van artikel 260, lid 3, VWEU of aan de ontvankelijkheid van de

op grond van deze bepaling ingestelde vordering [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 55, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 65].

- 38 Derhalve dient te worden vastgesteld dat artikel 260, lid 3, VWEU van toepassing is op een situatie als die welke aan de orde is in de onderhavige zaak.

Oplegging van geldelijke sancties in het onderhavige geval

– Argumenten van partijen

- 39 Wat het bedrag van de op te leggen geldelijke sancties betreft, is de Commissie overeenkomstig haar standpunt in punt 23 van de mededeling van 15 januari 2011, „Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU” (PB 2011, C 12, blz. 1), van mening dat aangezien een niet-nakoming van de verplichting om de omzettingsmaatregelen van een richtlijn mee te delen niet minder ernstig is dan een niet-nakoming die het voorwerp kan vormen van de in artikel 260, lid 2, VWEU genoemde sancties, de berekeningswijze van de in artikel 260, lid 3, VWEU vermelde financiële sancties dezelfde moet zijn als die welke in het kader van de procedure van lid 2 van dat artikel wordt toegepast.
- 40 Gelet op, ten eerste, het belang van de geschonden Unierechtelijke bepalingen, gezien het feit dat de bescherming van persoonsgegevens een grondrecht is, zoals blijkt uit artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en artikel 16 VWEU; ten tweede, het bestaan van specifieke Unierechtelijke handelingen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens, te weten verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1), richtlijn 2016/680, alsmede kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PB 2008, L 350, blz. 60), bij wege van de nationale wetgeving ter uitvoering daarvan, en, ten derde, het feit dat het Koninkrijk Spanje geen enkele maatregel ter omzetting van richtlijn 2016/680 heeft genomen, stelt de Commissie in casu een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk voor van 10 op een schaal van 1 tot en met 20. Wat de duur van de inbreuk betreft, acht de Commissie een coëfficiënt van 1,4 op een schaal van 1 tot en met 3 gepast. De Commissie past op die coëfficiënten de voor het Koninkrijk Spanje gehanteerde vermenigvuldigingsfactor „n” toe, namelijk 2,06, alsmede het forfaitaire bedrag van 3 105 EUR, en verzoekt aldus om de oplegging van een dwangsom van 89 548,20 EUR ($3\,105 \times 10 \times 1,4 \times 2,06$) voor elke dag vertraging in de omzetting van richtlijn 2016/680.
- 41 Deze instelling vordert voorts de oplegging van een forfaitaire som waarvan het bedrag is berekend overeenkomstig de richtsnoeren die zijn opgenomen in haar mededeling van 13 december 2005, „Uitvoering van artikel 228 VWEU” [SEC(2005) 1658], zoals bijgewerkt bij haar mededeling van 13 december 2017, „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie voorstelt in niet-nakomingsprocedures” [C(2017) 8720], en haar mededeling van 25 februari 2019, „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” (PB 2019, C 70, blz. 1;

hierna: „mededeling van 2019”). Zoals blijkt uit bijlage II bij deze laatste mededeling, bedraagt de forfaitaire minimumsom voor het Koninkrijk Spanje 5 290 000 EUR. Onder voorbehoud dat deze som in casu wordt overschreden, stelt de Commissie voor om het voor de berekening gehanteerde bedrag per dag te bepalen door het gelijke forfaitaire basisbedrag te vermenigvuldigen met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en met de factor „n”. In casu zou het dagbedrag dus $1\,035 \times 10 \times 2,06 = 21\,321$ EUR per dag bedragen.

- 42 In die omstandigheden stelt de Commissie het Hof voor om het Koninkrijk Spanje de betaling van een forfaitaire som op te leggen op basis van een bedrag per dag van 21 321 EUR, vermenigvuldigd met het aantal dagen die zijn verstreken tussen 7 mei 2018 - de dag na de datum waarop de in richtlijn 2016/680 bepaalde omzettingstermijn is verstreken - en de dag waarop de inbreuk wordt geregulariseerd of, bij gebreke van regularisatie, de dag van de uitspraak van het krachtens artikel 260, lid 3, VWEU gewezen arrest.
- 43 Het Koninkrijk Spanje is van mening dat het verzoek van de Commissie om oplegging van financiële sancties onevenredig is, gelet op de institutionele omstandigheden van het geval.
- 44 Overeenkomstig hetgeen het Hof met name heeft geoordeeld in zijn arresten van 30 mei 2013, Commissie/Zweden (C-270/11, EU:C:2013:339), en 19 december 2012, Commissie/Ierland (C-279/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:834), moeten de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak worden aangemerkt als verzachtende omstandigheden, zodat de door de Commissie voorgestelde sancties moeten worden verminderd. De voorstellen van de Commissie betreffende de geldelijke sancties kunnen het Hof voorts niet binden en vormen louter een nuttige referentiebasis. Evenzo zijn richtsnoeren als die welke in de verschillende mededelingen van de Commissie zijn opgenomen, niet bindend voor het Hof, maar dragen zij er enkel toe bij dat de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie zelf worden gewaarborgd wanneer zij voorstellen doet aan het Hof.
- 45 Volgens het Koninkrijk Spanje moet het Hof in het kader van een procedure op grond van artikel 260, lid 3, VWEU immers vrij blijven om de opgelegde dwangsom vast te stellen op het bedrag en in de vorm die het passend acht om de betrokken lidstaat ertoe aan te zetten een einde te maken aan de niet-nakoming. Het staat aan het Hof om, in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, de dwangsom aldus vast te stellen dat zij enerzijds aangepast is aan de omstandigheden en anderzijds evenredig is aan de vastgestelde niet-nakoming en de draagkracht van de betrokken lidstaat.
- 46 Ten eerste zou het in casu, met het oog op de naleving van artikel 4, lid 2, VEU, onevenredig zijn om het Koninkrijk Spanje te dwingen een dwangsom per dag te betalen, terwijl de regering niet over een meerderheid in het parlement beschikte en alleen nog de lopende zaken beheerde. Indien toch een dergelijke dwangsom zou worden opgelegd, dient, om de evenredigheid en de redelijkheid ervan te waarborgen, het bedrag ervan te worden berekend over de periode tussen de datum waarop een regering wordt gevormd die over al haar bevoegdheden beschikt, en de datum van volledige uitvoering van het arrest.
- 47 Ten tweede moet rekening worden gehouden met het feit dat het, aangezien de termijn voor beantwoording van de aanmaningsbrief een maand vóór de ontbinding van het parlement verstreek, onmogelijk was om de verweten niet-nakoming te beëindigen door de vereiste bepalingen vast te stellen middels de gewone wetgevingsprocedure. Door in dergelijke omstandigheden het Koninkrijk Spanje overeenkomstig het verzoek van de Commissie een forfaitaire som op te leggen, zou het Hof een „gevaarlijk precedent” scheppen. Het moet worden

vermeden dat de Commissie naar aanleiding van de onderhavige zaak gebruik zal kunnen maken van de procedure van artikel 260, lid 3, VWEU op een wijze die de constitutionele werking van de lidstaten op onevenredige wijze kan beïnvloeden. De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som is dus niet redelijk, aangezien de betaling van een dwangsom per dag in casu volstaat.

- 48 Voor het geval dat het Hof desalniettemin zou oordelen dat de oplegging van een forfaitaire som passend is, betoogt het Koninkrijk Spanje dat het door de Commissie voorgestelde bedrag onevenredig is. Tot de factoren waarmee het Hof bij de vaststelling van de forfaitaire som rekening moet houden, behoren bijvoorbeeld de ernst van de vastgestelde inbreuk en de periode waarin deze heeft voortgeduurd. Wat de inbreukperiode betreft, is deze lidstaat van mening dat, om aan de vereisten van artikel 4, lid 2, VEU te voldoen, de perioden waarin de regering uitsluitend lopende zaken beheerde, moeten worden uitgesloten. Hij stelt dat in casu de periode vanaf 4 maart 2019 niet in aanmerking moet worden genomen bij het bepalen van de duur van de inbreuk.
- 49 Voorts doet de opzet van de criteria voor de kwantificering van door het Hof op te leggen geldelijke sancties de belangrijke vraag rijzen naar de methode voor de vaststelling van de „n”-coëfficiënt volgens de modaliteiten die de Commissie in haar mededeling van 2019 heeft vastgesteld. In casu is deze kwestie niet onbeduidend, aangezien volgens de door de Commissie gehanteerde methode het bedrag van de forfaitaire minimumsom die daaruit voor het Koninkrijk Spanje voortvloeit, deze lidstaat op de vierde plaats zet van de lidstaten waarvan de bijdrage uit dien hoofde het hoogst is. Indien het Hof daarentegen zou beslissen om bij de berekening van de „n”-coëfficiënt het bruto binnenlands product (bbp) als „bepalende factor” in aanmerking te nemen, zou het Koninkrijk Spanje, gelet op het bbp per capita, zich op de veertiende plaats bevinden. Volgens deze lidstaat kan de methode voor de berekening van deze coëfficiënt dus leiden tot ongerechtvaardigde verschillen tussen de lidstaten, terwijl de Commissie deze volgens haar mededeling van 2019 juist wilde vermijden.
- 50 De Republiek Polen voert met name aan dat de rechtspraak inzake artikel 260, lid 2, VWEU niet automatisch kan worden toegepast op lid 3 van dat artikel, aangezien lid 3 tot doel heeft een minder zware inbreuk te bestraffen dan de inbreuk die wordt bedoeld in lid 2 en die bestaat in de niet-uitvoering van een eerste arrest van het Hof waarin een niet-nakoming wordt vastgesteld. In ieder geval is de door de Commissie vastgestelde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk van 10 onevenredig aan de ernst van de vermeende niet-nakoming, aangezien deze geen rekening houdt met het reële risico van de gevolgen van de vermeende inbreuk voor de publieke en particuliere belangen. Bovendien heeft de Commissie geen rekening gehouden met het feit dat richtlijn 2016/680 zelf bepaalt dat geautomatiseerde verwerkingssystemen die zijn opgezet vóór 6 mei 2016 onder bepaalde voorwaarden uiterlijk op 6 mei 2023 of binnen een langere termijn in overeenstemming kunnen worden gebracht met de eisen van de richtlijn. Derhalve moet de hoogte van de door de Commissie voorgestelde forfaitaire som worden verlaagd.

– Beoordeling door het Hof

- 51 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat, ten eerste, wanneer een lidstaat de verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een richtlijn niet nakomt, hetzij door in het geheel geen of slechts een gedeeltelijke mededeling te verrichten, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen, dit op zichzelf al kan rechtvaardigen dat krachtens artikel 258 VWEU een procedure tot vaststelling van deze niet-nakoming wordt ingeleid [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 51; 16 juli 2020,

Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 64, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 74].

- 52 Ten tweede bestaat het doel dat met de invoering van het mechanisme in artikel 260, lid 3, VWEU wordt nagestreefd, er niet alleen in om de lidstaten ertoe te brengen om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder een dergelijke maatregel wellicht zou blijven voortduren, maar ook om de procedure voor het opleggen van geldelijke sancties wegens niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van een maatregel ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn te vereenvoudigen en te versnellen, waarbij dient te worden gepreciseerd dat het vóór de invoering van dat mechanisme tot jaren na een eerste arrest van het Hof kon duren voordat een geldelijke sanctie kon worden opgelegd aan lidstaten die dit arrest niet tijdig hadden uitgevoerd en hun omzettingplicht niet waren nagekomen [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 52; 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 64, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 74].
- 53 Vastgesteld moet worden dat er, om het door artikel 260, lid 3, VWEU nagestreefde doel te bereiken, is voorzien in twee soorten geldelijke sancties: de forfaitaire som en de dwangsom.
- 54 In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat welke van die twee maatregelen wordt toegepast, afhangt van de geschiktheid van elk ervan om het nagestreefde doel te bereiken naargelang de omstandigheden van het betrokken geval. De oplegging van een dwangsom lijkt in het bijzonder geschikt om een lidstaat ertoe te brengen om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder die maatregel wellicht zou blijven voortduren, terwijl de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som veeleer berust op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming lang is blijven voortbestaan [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 66, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 76].
- 55 Wat in de eerste plaats de noodzaak betreft om in casu een dwangsom op te leggen, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de oplegging van een dwangsom in beginsel alleen gerechtvaardigd is voor zover de niet-nakoming die met deze dwangsom moet worden bestraft, voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 60].
- 56 Het Hof heeft geoordeeld dat deze rechtspraak over artikel 260, lid 2, VWEU mutatis mutandis moet worden toegepast op artikel 260, lid 3, VWEU, aangezien met de dwangsommen die krachtens deze bepalingen kunnen worden opgelegd hetzelfde doel wordt nagestreefd, namelijk een lidstaat ertoe brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder die maatregel wellicht zou blijven voortduren [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 61].
- 57 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het onderzoek van de feiten door het Hof moet worden geacht plaats te vinden op de datum waarop de procedure wordt afgesloten [zie met name arrest van 13 januari 2021, Commissie/Slovenië (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 58 Hieruit volgt dat, om te bepalen of in casu kan worden overwogen om een dwangsom op te leggen, om te beginnen moet worden onderzocht of de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU aan het Koninkrijk Spanje verweten niet-nakoming, zoals vastgesteld in punt 21 van het onderhavige arrest, heeft voortgeduurd tot de afsluiting van de procedure op 6 mei 2020.
- 59 Dienaangaande blijkt uit de schriftelijke opmerkingen en de aan het Hof overgelegde stukken dat het Koninkrijk Spanje op de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling de noodzakelijke maatregelen ter omzetting van de bepalingen van richtlijn 2016/680 in Spaans recht niet had vastgesteld en dus ook niet had meegedeeld.
- 60 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door op die datum niet de maatregelen te hebben vastgesteld die nodig zijn om de bepalingen van richtlijn 2016/680 om te zetten in nationaal recht, en door deze omzettingsmaatregelen a fortiori evenmin aan de Commissie te hebben meegedeeld, in zijn niet-nakoming heeft volhard.
- 61 Derhalve is het Hof van oordeel dat de door de Commissie gevorderde veroordeling van het Koninkrijk Spanje tot betaling van een dwangsom een geschikt financieel middel is om te verzekeren dat deze lidstaat op zo kort mogelijke termijn een einde maakt aan de vastgestelde niet-nakoming en de krachtens richtlijn 2016/680 op hem rustende verplichtingen nakomt. Aangezien daarentegen niet kan worden uitgesloten dat de omzetting van deze richtlijn op de dag van de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak zal zijn voltooid, moet deze dwangsom alleen worden opgelegd voor zover de niet-nakoming op de datum van uitspraak van dit arrest voortduurt.
- 62 In herinnering dient te worden gebracht dat het aan het Hof staat om, in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied, de dwangsom op een zodanig bedrag vast stellen dat zij, ten eerste, in overeenstemming is met de omstandigheden en evenredig is aan zowel de vastgestelde niet-nakoming als de draagkracht van de betrokken lidstaat en, ten tweede, overeenkomstig artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU niet hoger is dan het door de Commissie aangegeven bedrag [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 83].
- 63 In het kader van de beoordeling die het Hof verricht met het oog op de vaststelling van het bedrag van de dwangsom, moeten in beginsel de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als basiscriteria worden gehanteerd om te verzekeren dat met die dwangsom druk wordt uitgeoefend met het oog op de eenvormige en effectieve toepassing van het Unierecht. Bij de toepassing van deze criteria dient het Hof in het bijzonder rekening te houden met de consequenties van de niet-nakoming voor de particuliere en de publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet zijn verplichtingen na te komen [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 84].
- 64 Wat de ernst van de inbreuk betreft, moet in herinnering worden gebracht dat de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om die maatregelen aan de Commissie mee te delen, voor de lidstaten kernverplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen moet worden geacht van een zekere ernst te zijn [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 85;

16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 73, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 82].

- 65 In casu moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, zoals blijkt uit punt 21 van het onderhavige arrest, bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, namelijk op 25 maart 2019, de op deze lidstaat rustende omzettingsverplichtingen niet was nagekomen, zodat de doeltreffendheid van het Unierecht niet te allen tijde was gewaarborgd. De ernst van deze niet-nakoming wordt bovendien verhoogd door de omstandigheid dat het Koninkrijk Spanje op die datum nog geen enkele maatregel ter omzetting van richtlijn 2016/680 had meegedeeld.
- 66 Wat de duur van de inbreuk betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat bij de beoordeling daarvan in beginsel rekening moet worden gehouden met de datum waarop het Hof de feiten beoordeelt, en niet met de datum waarop de Commissie zich tot het Hof heeft gewend [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 87].
- 67 Zoals volgt uit punt 57 van het onderhavige arrest, was er in casu op de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling voor het Hof nog geen einde aan de verweten niet-nakoming gekomen. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat deze niet-nakoming voortduurt sinds het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn op 25 maart 2019. Een meer dan anderhalf jaar durende inbreuk is aanzienlijk, gelet op het feit dat de lidstaten krachtens artikel 63 van richtlijn 2016/680 verplicht waren om de bepalingen van deze richtlijn uiterlijk op 6 mei 2018 om te zetten.
- 68 In het licht van het voorgaande en gelet op de beoordelingsbevoegdheid die het Hof ontleent aan artikel 260, lid 3, VWEU, dat bepaalt dat de dwangsom die het Hof oplegt niet hoger mag zijn dan het door de Commissie aangegeven bedrag, moet, ingeval de in punt 21 van het onderhavige arrest vastgestelde niet-nakoming op de datum van uitspraak van het onderhavige arrest voortduurt, het Koninkrijk Spanje worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 89 000 EUR per dag vanaf die datum tot het tijdstip waarop die lidstaat een einde maakt aan de vastgestelde niet-nakoming.
- 69 Betreffende, in de tweede plaats, de noodzaak om in casu een forfaitaire som op te leggen, dient in herinnering te worden gebracht dat het aan het Hof staat om in elke zaak, aan de hand van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen [arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 78; 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 68, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 78].
- 70 In de onderhavige zaak dient te worden geoordeeld dat, hoewel het Koninkrijk Spanje gedurende de volledige precontentieuze procedure medewerking aan de diensten van de Commissie heeft verleend en hen op de hoogte heeft gesteld van de redenen die deze lidstaat ervan verhinderden richtlijn 2016/680 in nationaal recht om te zetten, alle juridische en feitelijke factoren die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid – met name het feit dat bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn en zelfs op de datum waarop het

onderhavige beroep is ingesteld, geen enkele mededeling had plaatsgevonden van de maatregelen die nodig waren om richtlijn 2016/680 om te zetten – een aanwijzing vormen dat er, om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen, een afschrikkende maatregel, zoals de oplegging van een forfaitaire som, moet worden vastgesteld [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 69, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 79].

- 71 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door het in punt 36 van het onderhavige arrest genoemde argument. Ten eerste, zoals in dat punt in herinnering is gebracht, staat het immers aan de Commissie om te beoordelen of het noodzakelijk is om tegen een lidstaat op te treden en om het moment te kiezen waarop zij een procedure wegens niet-nakoming tegen die lidstaat instelt. Ten tweede wordt niet aangevoerd dat de antwoordtermijnen die in casu in de aanmaningsbrief en in het met redenen omklede advies waren vastgesteld, bijzonder kort of onredelijk waren en afbreuk konden doen aan de doelstellingen van de precontentieuze procedure, namelijk de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven [arrest van 19 september 2017, Commissie/Ierland (Registratiebelasting), C-552/15, EU:C:2017:698, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bovendien was het Koninkrijk Spanje, zoals blijkt uit de in de punten 5 en 6 van het onderhavige arrest vermelde feiten, volledig op de hoogte van het feit dat het de krachtens artikel 63 van richtlijn 2016/680 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet was nagekomen, en dit ten minste vanaf 7 mei 2018.
- 72 Aan deze beoordeling wordt evenmin afgedaan door het argument dat is ontleend aan de institutionele situatie van het Koninkrijk Spanje tussen 27 april 2016, de datum waarop richtlijn 2016/680 is vastgesteld, en 6 mei 2018, de datum waarop de in die richtlijn gestelde omzettingstermijn verstreek, een situatie die werd gekenmerkt door herhaalde ontbindingen van het nationale parlement en het feit dat het land tijdens de relevante periode een demissionaire regering had en er nieuwe verkiezingen werden gehouden. Het Hof heeft immers in een soortgelijke situatie als de onderhavige geoordeeld dat dergelijke omstandigheden niet kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (zie in die zin arrest van 13 juli 2017, Commissie/Spanje, C-388/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:548, punt 41).
- 73 Wat de berekening betreft van de forfaitaire som waarvan de oplegging in casu passend is, dient in herinnering te worden gebracht dat het aan het Hof staat om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake, zoals afgebakend door de voorstellen van de Commissie, de hoogte van die forfaitaire som waartoe een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld zodanig vast te stellen dat deze som in de gegeven omstandigheden passend is en evenredig is aan de begane inbreuk. Relevante factoren in dit verband zijn de ernst van de niet-nakoming, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 72, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 81].
- 74 Wat ten eerste de ernst van de inbreuk betreft, moet worden vastgesteld dat de verplichting om nationale maatregelen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten en de verplichting om die maatregelen aan de Commissie mee te delen, voor de lidstaten kernverplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen moet worden geacht van een zekere ernst te zijn

[arresten van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 85; 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 73, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 82].

- 75 Daar komt bij dat richtlijn 2016/680 is bedoeld om bij te dragen aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnen de Unie, waarbij een solide en coherent kader voor de bescherming van persoonsgegevens wordt ontwikkeld om de eerbiediging te waarborgen van het grondrecht van de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dat is erkend in artikel 8, lid 1, van het Handvest en artikel 16, lid 1, VWEU. Het ontbreken of de ontoereikendheid, op nationaal niveau, van regels ter waarborging van het goed functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnen de Unie, moet worden beschouwd als bijzonder ernstig gelet op de gevolgen ervan voor de publieke en particuliere belangen binnen de Unie.
- 76 De ernst van de vastgestelde niet-nakoming wordt bovendien vergroot door de omstandigheid dat het Koninkrijk Spanje bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, dat wil zeggen op 25 maart 2019, maar ook op de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling voor het Hof, nog geen enkele maatregel ter omzetting van richtlijn 2016/680 had vastgesteld.
- 77 De door het Koninkrijk Spanje gegeven uitleg voor de bij de omzetting van richtlijn 2016/680 opgelopen vertraging, te weten het feit dat de regering gedurende een lange periode alleen de lopende zaken kon beheren, kan niet afdoen aan de ernst van de betrokken inbreuk, aangezien uit vaste rechtspraak volgt dat nationale praktijken of situaties van een lidstaat geen rechtvaardiging kunnen opleveren voor de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen en termijnen en evenmin voor een te late of onvolledige omzetting ervan (arrest van 13 juli 2017, Commissie/Spanje, C-388/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:548, punt 41).
- 78 Hieraan moet worden toegevoegd dat, anders dan het Koninkrijk Spanje heeft betoogd, bijzondere institutionele omstandigheden zoals die welke de onderhavige niet-nakoming kenmerken, niet kunnen worden beschouwd als verzachtende omstandigheden in de zin van de rechtspraak van het Hof (zie in die zin arrest van 30 mei 2013, Commissie/Zweden, C-270/11, EU:C:2013:339, punten 54 en 55).
- 79 Wat ten tweede de duur van de inbreuk betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat bij de beoordeling daarvan in beginsel rekening moet worden gehouden met de datum waarop het Hof de feiten beoordeelt en niet met de datum waarop de Commissie zich tot het Hof heeft gewend. Deze beoordeling van de feiten moet worden geacht plaats te vinden op de datum waarop de procedure wordt afgesloten [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 77, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 86].
- 80 In casu staat vast dat de betrokken niet-nakoming op de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling op 6 mei 2020 nog niet was beëindigd.
- 81 Aangaande het begin van de periode waarmee rekening moet worden gehouden voor de bepaling van de hoogte van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen forfaitaire som, heeft het Hof geoordeeld dat, in tegenstelling tot bij de dwangsom per dag, de datum die in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de duur van de betrokken niet-nakoming niet de

datum is van het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn gestelde omzettingstermijn is verstreken [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 79, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 90].

- 82 In casu wordt niet betwist dat het Koninkrijk Spanje op de in artikel 63 van richtlijn 2016/680 bepaalde omzettingsdatum, te weten 6 mei 2018, niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld om te voldoen aan de omzetting van deze richtlijn, en bijgevolg evenmin de maatregelen ter omzetting van die richtlijn had meegedeeld aan de Commissie. Hieruit volgt dat de betrokken niet-nakoming twee jaar heeft geduurd.
- 83 Wat ten derde de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de recente evolutie van het bbp van die lidstaat, in de stand ervan op de datum van het feitenonderzoek door het Hof, in aanmerking moet worden genomen [arresten van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 85, en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 97].
- 84 Gelet op alle omstandigheden van deze zaak en op de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU, waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven, moet worden geoordeeld dat, om daadwerkelijk te voorkomen dat inbreuken die vergelijkbaar zijn met die welke voortvloeien uit de schending van artikel 63 van richtlijn 2016/680 en die de volle werking van het Unierecht aantasten, zich in de toekomst zullen herhalen, een forfaitaire som moet worden opgelegd waarvan de hoogte dient te worden vastgesteld op 15 000 000 EUR.
- 85 Bijgevolg moet het Koninkrijk Spanje worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van 15 000 000 EUR.

Kosten

- 86 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie.
- 87 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement, waarin is bepaald dat de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, zal de Republiek Polen haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart:

- 1) Door niet binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld om te voldoen aan richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van**

straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, en door deze bepalingen bijgevolg niet aan de Europese Commissie te hebben meegedeeld, is het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 63 van deze richtlijn op die lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.

- 2) Doordat het op de dag waarop het Hof de feiten heeft onderzocht niet de maatregelen had getroffen die nodig waren om de bepalingen van richtlijn 2016/680 om te zetten in zijn nationale recht, en bijgevolg deze maatregelen evenmin aan de Commissie had meegedeeld, heeft het Koninkrijk Spanje in zijn niet-nakoming volhard.**
- 3) Voor het geval dat de in punt 1 geconstateerde niet-nakoming nog zou voortduren op de datum waarop het onderhavige arrest wordt gewezen, wordt het Koninkrijk Spanje veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 89 000 EUR per dag vanaf die datum tot het tijdstip waarop die lidstaat een einde maakt aan de vastgestelde niet-nakoming.**
- 4) Het Koninkrijk Spanje wordt veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van 15 000 000 EUR.**
- 5) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie.**
- 6) De Republiek Polen draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen