



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 juli 2020*

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering – Richtlijn (EU) 2015/849 – Geen omzetting en/of geen mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Verzoek om veroordeling tot betaling van een forfaitaire som”

In zaak C-549/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 27 augustus 2018,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door T. Scharf, L. Flynn, G. von Rintelen, L. Nicolae en L. Radu Bouyon als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Roemenië, aanvankelijk vertegenwoordigd door C.-R. Canțăr, E. Gane, L. Lițu en R. I. Hațieganu, vervolgens door de drie laatsten als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door C. Pochet, P. Cottin en J.-C. Halleux als gemachtigden,

Republiek Estland, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, B. Fodda en J.-L. Carré als gemachtigden,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

interveniëntes,

wijst

* Procestaal: Roemeens.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (rapporteur), A. Kumin, N. Jääskinen en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: M. Longar, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 december 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 maart 2020,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

- vast te stellen dat Roemenië zijn verplichtingen krachtens artikel 67 van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB 2015, L 141, blz. 73), niet is nagekomen door niet uiterlijk op 26 juni 2017 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 2015/849 of althans deze bepalingen niet aan de Commissie mede te delen;
- 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 21 974,40 EUR per dag vertraging vanaf de dag waarop het onderhavige arrest wordt gewezen;
- deze lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU een forfaitaire som te leggen in de vorm van een dagbedrag van 6 016,80 EUR, vermenigvuldigd met het aantal dagen tussen de dag volgend op het verstrijken van de in die richtlijn vastgestelde omzettingstermijn en de dag van de regularisatie van de inbreuk door dezelfde lidstaat, of – indien er geen regularisatie plaatsvindt – de dag van de uitspraak van het onderhavige arrest, met een minimale forfaitaire som van 1 887 000 EUR, en
- Roemenië te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 2015/849 luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn heeft ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat witwassen en terrorismefinanciering verboden zijn.”

3 Artikel 67 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 26 juni 2017 aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.

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

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

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

- 4 Omdat zij niet binnen de in artikel 67 van richtlijn 2015/849 bepaalde omzettingstermijn, die afliep op 26 juni 2017, informatie van Roemenië had ontvangen over de vaststelling en bekendmaking van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om aan deze richtlijn te voldoen, heeft de Commissie deze lidstaat op 19 juli 2017 een aanmaningsbrief gezonden.
- 5 Uit het antwoord van Roemenië van 19 september 2017 bleek dat de omzettingsmaatregelen van die richtlijn nog maar in voorbereiding waren. De Commissie heeft deze lidstaat daarom op 8 december 2017 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 2015/849 te voldoen.
- 6 Nadat zijn verzoeken tot verlenging van de termijn om op het met redenen omklede advies van 8 december 2017 te antwoorden zijn afgewezen, heeft Roemenië bij brief van 8 februari 2018 op dat advies geantwoord en de Commissie medegedeeld dat het wetsontwerp houdende de maatregelen ter omzetting van richtlijn 2015/849 door het Parlement zou worden goedgekeurd in mei 2018.
- 7 Aangezien de Commissie van mening was dat Roemenië niet de nationale maatregelen ter omzetting van die richtlijn had vastgesteld en evenmin dergelijke maatregelen had medegedeeld, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld, waarmee zij het Hof verzoekt de verweten niet-nakoming vast te stellen en deze lidstaat te veroordelen tot betaling van niet alleen een forfaitaire som maar ook een dwangsom per dag.
- 8 Bij brief van 28 augustus 2019 heeft de Commissie het Hof ervan op de hoogte gesteld dat zij haar beroep deels introk in zoverre zij niet langer verzocht om de oplegging van een dwangsom per dag, aangezien deze vordering zonder voorwerp was geworden na de volledige omzetting van richtlijn 2015/849 in Roemeens recht, met ingang van 21 juli 2019. Tevens heeft zij verduidelijkt dat de in casu door haar gevorderde forfaitaire som 4 536 667,20 EUR bedroeg en betrekking had op de periode van 27 juni 2017 tot 20 juli 2019, dus 754 dagen aan 6 016,80 EUR per dag.
- 9 Bij beslissingen van de president van het Hof van 5, 31 en 27 december 2018 zijn respectievelijk het Koninkrijk België, de Republiek Estland, de Franse Republiek en de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van Roemenië.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

- 10 Volgens de Commissie heeft Roemenië niet voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 67 van richtlijn 2015/849 door niet uiterlijk op 26 juni 2017 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan deze richtlijn, of althans door deze bepalingen niet aan de Commissie mede te delen
- 11 De Commissie herinnert er onder meer aan dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, en dat de lidstaten zich niet op binnenlandse situaties of praktische problemen kunnen beroepen om de niet-omzetting van een richtlijn binnen de door de Uniewetgever gestelde termijn te rechtvaardigen. Bijgevolg moet elk van de lidstaten rekening houden met de fasen die volgens zijn binnenlandse rechtsorde noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de vereiste wetgeving, om te verzekeren dat de omzetting van de betrokken richtlijn kan plaatsvinden binnen de gestelde termijn.
- 12 Met betrekking tot de nationale maatregelen waarvan na de indiening van het verzoekschrift in oktober 2018 kennis is gegeven en die volgens Roemenië moeten worden beschouwd als een gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2015/849, merkt de Commissie om te beginnen op dat deze lidstaat haar geen enkele concordantietabel heeft doen toekomen waaruit de relevantie van de meegedeelde maatregelen blijkt en waarin het verband tussen de bepalingen van die richtlijn en deze maatregelen wordt toegelicht. De lidstaten zijn evenwel verplicht om een dergelijk toelichtend document over te leggen.
- 13 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat wanneer een richtlijn, zoals in richtlijn 2015/849 in artikel 67 ervan is geschied, uitdrukkelijk bepaalt dat in de omzettingsbepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar die richtlijn moet worden verwezen, het in ieder geval noodzakelijk is een positieve omzettingshandeling van de betrokken richtlijn aan te nemen (arrest van 11 juni 2015, Commissie/Polen, C-29/14, EU:C:2015:379, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu wordt echter in geen enkele van de 40 maatregelen waarvan in oktober 2018 door Roemenië kennis is gegeven, verwezen naar richtlijn 2015/849. Overigens werden 37 van deze maatregelen genomen voordat die richtlijn was vastgesteld.
- 14 Tot slot kan niet worden beweerd, zoals Roemenië doet, dat de omzetting van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB 2005, L 309, blz. 15) en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (PB 2006, L 214, blz. 29), volstaat om de omzetting van richtlijn 2015/849 te verzekeren, aangezien deze laatste richtlijn vele nieuwe punten invoert die wezenlijk verschillen van die waarin is voorzien bij de eerste twee richtlijnen. Nu de door Roemenië in oktober 2018 meegedeelde maatregelen niet richtlijn 2015/849 maar wel de richtlijnen 2005/60 en 2006/70 omzetten in nationaal recht, kunnen deze maatregelen niet in aanmerking worden genomen in het kader van de onderhavige procedure. Derhalve zijn de beweringen van Roemenië inzake de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2015/849 ongegrond.

- 15 Roemenië is van mening dat het beroep van de Commissie gedeeltelijk moet worden afgewezen, gelet op de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2015/849 door de nationale wetgeving die van kracht was voordat de in artikel 67 van die richtlijn gestelde termijn was verstreken. Deze lidstaat benadrukt dat hij sinds de aanvang van de precontentieuze procedure niet-aflatende inspanningen heeft geleverd om tot een oplossing te komen in deze zaak, en actief de dialoog met de Commissie is aangegaan met betrekking tot de vaststelling van de maatregelen die nodig waren om een volledige omzetting van richtlijn 2015/849 te verzekeren, welke maatregelen uiteindelijk in werking zijn getreden op 21 juli 2019.
- 16 Roemenië wijst erop dat het de Commissie in het kader van zijn samenwerking met deze instelling in oktober 2018 40 nationale maatregelen, die reeds van kracht waren in de nationale rechtsorde, heeft medegedeeld als maatregelen ter omzetting van richtlijn 2015/849. Aangezien deze 40 maatregelen de volledige omzetting verzekerden van de richtlijnen 2005/60 en 2006/70, die grotendeels zijn overgenomen in richtlijn 2015/849 waarbij die richtlijnen zijn ingetrokken, moeten deze maatregelen als een gedeeltelijke omzetting van laatstgenoemde richtlijn worden beschouwd. Het Hof dient rekening te houden met deze gegevens en de bijzonderheden van het geval alsook met de houding van Roemenië.
- 17 De omstandigheid dat de 40 maatregelen in kwestie pas aan de Commissie zijn medegedeeld nadat het beroepsverzoekschrift is ingediend en niet tijdens de precontentieuze procedure, doet niet af aan het feit dat deze instelling reeds op de hoogte was van het bestaan van deze maatregelen zelfs voordat de in artikel 67 van richtlijn 2015/849 gestelde omzettingstermijn inging, aangezien deze maatregelen waren medegedeeld als handelingen tot omzetting van de richtlijnen 2005/60 en 2006/70. Bovendien geeft de bij het verweerschrift gevoegde concordantietabel duidelijk en beknopt de bepalingen van richtlijn 2015/849 aan die worden geacht te zijn omgezet, alsook de overeenstemmende bepalingen van de vigerende nationale wetgeving. Het feit dat diezelfde maatregelen geen verwijzing naar die richtlijn bevatten, betekent niet dat zij geen omzettingsmaatregelen zijn, daar hiermee de doelstellingen van die richtlijn kunnen worden verwezenlijkt.
- 18 Aangezien het voorwerp van dit beroep het volledige ontbreken van de omzetting van richtlijn 2015/849 in Roemeens recht betreft, moet het argument van de Commissie dat de in de concordantietabel vermelde maatregelen, gelet op de door richtlijn 2015/849 ingevoerde wijzigingen, geen omzetting van deze richtlijn kunnen opleveren, het voorwerp vormen van een ander beroep.

Beoordeling door het Hof

- 19 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van 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 latere wijzigingen [arresten van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, C-103/00, EU:C:2002:60, punt 23; 18 oktober 2018, Commissie/Roemenië, C-301/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:846, punt 42, en 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 23].
- 20 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat wanneer een richtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten verplicht zijn te verzekeren 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 omzettingshandeling van de betrokken richtlijn aannemen (zie in die zin arresten van 27 november 1997, Commissie/Duitsland, C-137/96, EU:C:1997:566, punt 8; 18 december 1997, Commissie/Spanje, C-360/95, EU:C:1997:624, punt 13, en 11 juni 2015, Commissie/Polen, C-29/14, EU:C:2015:379, punt 49).

- 21 In de onderhavige zaak heeft de Commissie haar met redenen omklede advies aan Roemenië doen toekomen op 8 december 2017, zodat de daarin vastgestelde termijn van twee maanden is verstreken op 8 februari 2018. Of 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 [zie naar analogie arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 22 In verband daarmee wordt niet betwist dat de 40 nationale maatregelen, waarvan Roemenië stelt dat zij de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2015/849 verzekeren, als maatregelen ter omzetting van deze richtlijn zijn aangemeld na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies van 8 december 2017 gestelde termijn, namelijk in oktober 2018.
- 23 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, staat het voorts in elk geval vast dat deze 40 maatregelen in strijd met de voorschriften van artikel 67 van richtlijn 2015/849 geen enkele verwijzing naar deze richtlijn bevatten.
- 24 Hieruit volgt dat de betrokken maatregelen niet kunnen worden beschouwd als een positieve omzettingshandeling in de zin van de in punt 20 van dit arrest vermelde rechtspraak.
- 25 Derhalve moet worden vastgesteld dat Roemenië bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies van 8 december 2017 gestelde termijn niet de nodige maatregelen had vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2015/849, en deze omzettingsmaatregelen bijgevolg evenmin had medegedeeld aan de Commissie.
- 26 Geoordeeld moet dan ook worden dat Roemenië zijn verplichtingen krachtens artikel 67 van richtlijn 2015/849 niet is nagekomen door niet binnen de in het met redenen omklede advies van 8 december 2017 gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld om te voldoen aan die richtlijn, en door deze bepalingen bijgevolg evenmin aan de Commissie te hebben medegedeeld.

Niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU

Toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU

– Argumenten van partijen

- 27 Volgens de Commissie is artikel 260, lid 3, VWEU bij het Verdrag van Lissabon ingevoegd ter versterking van de sanctieregeling die eerder bij het Verdrag van Maastricht was ingevoerd. Gelet op het feit dat deze bepaling een novum was en op de noodzaak om de transparantie en de rechtszekerheid te handhaven, heeft deze instelling de mededeling met de titel „Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU” (PB 2011, C 12, blz. 1; hierna: „mededeling van 2011”) vastgesteld.
- 28 Het doel van deze bepaling is om de lidstaten er nog sterker toe aan te zetten om de richtlijnen binnen de door de Uniewetgever vastgestelde termijnen om te zetten en te waarborgen dat de Uniewetgeving wordt toegepast.
- 29 De Commissie is van oordeel dat artikel 260, lid 3, VWEU zowel van toepassing is in het geval waarin in het geheel geen maatregelen ter omzetting van een richtlijn zijn meegedeeld als in het geval van een gedeeltelijke mededeling van deze maatregelen.

- 30 Bovendien is deze instelling van mening dat, aangezien in artikel 260, lid 3, VWEU sprake is van de niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichting tot „mededeling van maatregelen ter omzetting van een [...] richtlijn”, deze bepaling niet alleen geldt wanneer geen kennisgeving van de nationale maatregelen ter omzetting van een richtlijn is geschied, maar ook van toepassing is wanneer geen dergelijke maatregelen zijn vastgesteld. Met een zuiver formele uitlegging van die bepaling, als zou zij uitsluitend bedoeld zijn om te verzekeren dat effectief kennis wordt gegeven van nationale maatregelen, wordt niet gewaarborgd dat alle uit de betrokken richtlijn voortvloeiende verplichtingen naar behoren worden omgezet en wordt aan de verplichting om richtlijnen om te zetten in nationaal recht elk nuttig effect ontnomen.
- 31 In de onderhavige zaak gaat het er juist om, Roemenië een sanctie op te leggen wegens zijn verzuim om de juridische bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig waren om de omzetting van richtlijn 2015/849 in het nationale recht te verzekeren, en dus wegens het niet mededelen daarvan aan de Commissie.
- 32 Aangaande de argumenten waarmee Roemenië betwist dat artikel 260, lid 3, VWEU van toepassing is op de onderhavige zaak, voert de Commissie met name aan dat haar beslissing om stelselmatig de oplegging van een financiële sanctie volgens die bepaling te vorderen, niet aldus kan worden opgevat als zou zij daarmee verzuimen haar beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen. In punt 16 van de mededeling van 2011 heeft zij immers uitdrukkelijk rekening gehouden met het feit dat die bepaling haar een ruime discretionaire bevoegdheid geeft, analoog aan de discretionaire bevoegdheid om al dan niet de inbreukprocedure van artikel 258 VWEU in te leiden. De beleidsbeslissing om het in artikel 260, lid 3, VWEU neergelegde middel in beginsel te gebruiken in alle zaken die betrekking hebben op de in die bepaling bedoelde niet-nakomingen, is vastgesteld in uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid. Ook al sluit de Commissie niet uit dat er specifieke gevallen kunnen zijn waarin het vorderen van een sanctie op grond van die bepaling haar niet gepast lijkt, zij benadrukt dat dit in casu niet het geval is.
- 33 Aangaande het argument van Roemenië dat de meeste lidstaten de omzettingstermijn van richtlijn 2015/849 niet hebben nageleefd, erkent de Commissie dat bij het verstrijken van de omzettingstermijn ervan, namelijk op 26 juni 2017, slechts acht lidstaten haar maatregelen hadden medegedeeld waarmee die richtlijn volledig was omgezet. Dit neemt niet weg dat Roemenië op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld, namelijk 27 augustus 2018, de enige lidstaat was die geen enkele maatregel tot omzetting van die richtlijn had medegedeeld.
- 34 Roemenië concludeert dat het beroep van de Commissie moet worden verworpen voor zover het strekt tot de oplegging van geldelijke sancties op grond van artikel 260, lid 3, VWEU, en voert daartoe primair aan dat, aangezien het Roemeense recht op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld een gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2015/849 verzekerde, de sanctieregeling van die bepaling niet toepasselijk kan zijn. Subsidiair voert deze lidstaat aan dat de door de Commissie voorgestelde geldelijke sancties moeten worden aangepast aan deze situatie.
- 35 Ofschoon Roemenië niet betwist dat zowel het door de Commissie krachtens artikel 258 VWEU ingestelde beroep wegens niet-nakoming als het verloop van de onderhavige procedure bij het Hof regelmatig is, meent het evenwel dat artikel 260, lid 3, VWEU in casu niet toepasselijk is aangezien deze bepaling, die strekt tot een versnelde toepassing van een sanctieregeling voor een op artikel 258 VWEU gebaseerd beroep wegens niet-nakoming, strikt moet worden uitgelegd. Het doel van deze bepaling is immers om in een vroeger stadium een sanctie op te leggen voor een kennelijke niet-nakoming van een verplichting waarvan de wijze waarop daaraan moet worden voldaan, buiten kijf staat, namelijk de mededeling van maatregelen ter omzetting van richtlijnen. Artikel 260, lid 3, VWEU ziet aldus op duidelijke inbreuken waarvoor het een slechts een formaliteit vormt om vooraf een arrest van het Hof houdende vaststelling van de niet-nakoming ervoor te verkrijgen. De toepassing van deze

bepaling moet worden beperkt tot de situaties die uitputtend zijn omschreven in de bewoordingen ervan, namelijk de niet-nakoming van de „verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een [...] richtlijn”.

- 36 Volgens Roemenië hoeft het toezicht dat de Commissie in het kader van de toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU uitvoert, niet te worden beperkt tot de enkele formele vaststelling van het bestaan van de mededeling van de nationale maatregelen tot omzetting van de betrokken richtlijn. Het spreekt voor zich dat de Commissie een volledige analyse dient uit te voeren van de medegedeelde nationale maatregelen en dat zij moet nagaan of deze betrekking hebben op het onder de richtlijn vallende gebied, welke de termijn is waarbinnen deze in werking treden, en of zij van toepassing zijn op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat. Wanneer de lidstaten omzettingsmaatregelen vaststellen of, zoals in casu, aantonen dat deze al bestonden – zelfs wanneer het om gedeeltelijke maatregelen gaat – dan vereist de vaststelling van een niet-nakoming in de regel echter een tegensprekelijk debat tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, wat niet louter als een formaliteit mag worden opgevat.
- 37 Roemenië stelt dat deze uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU in overeenstemming is met de voorbereidende werkzaamheden die hebben geleid tot de vaststelling van deze bepaling en overigens het resultaat is van een letterlijke uitlegging ervan. Bovendien zou alleen deze uitlegging het mogelijk maken om zowel het rechtszekerheidsbeginsel als het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, aangezien daarmee een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het geval waarin er geen enkele omzettingsmaatregel is vastgesteld of medegedeeld, en anderzijds het geval waarin de omzettingsmaatregelen en de kennisgeving ervan slechts gedeeltelijk van aard zijn.
- 38 Wat de gevorderde geldelijke sanctie betreft, merkt Roemenië allereerst op dat de Commissie haar beslissing om in casu de oplegging van een dergelijke sanctie te vorderen, niet heeft gemotiveerd. De praktijk van de Commissie om in het kader van beroepen wegens niet-nakoming van de verplichting om de maatregelen ter omzetting van een richtlijn mede te delen, stelselmatig de toepassing van geldelijke sancties op grond van artikel 260, lid 3, VWEU te vorderen, is onterecht en schendt de door die bepaling nagestreefde doelen. Uit de bewoordingen van die bepaling als zodanig blijkt dat de Commissie „indien zij dit passend acht, [kan] aangeven wat [...] de [...] hoogte is voor de [...] forfaitaire som of dwangsom” die de betrokken lidstaat moet betalen, zodat de toepassing van geldelijke sancties een optie vormt voor de Commissie, die iedere situatie afzonderlijk moet beoordelen. Derhalve dient die instelling alle feitelijke en juridische omstandigheden van de onderhavige zaak te analyseren en, gelet op die omstandigheden, haar beslissing om het Hof om de toepassing van geldelijke sancties te verzoeken, te motiveren. De naleving van deze verplichting is des te belangrijker omdat uit artikel 260, lid 3, VWEU blijkt dat het Hof slechts een sanctie kan opleggen binnen de grenzen van het door de Commissie aangegeven bedrag, zodat het Hof, zonder een voorstel van de Commissie inzake het bedrag, geen financiële sanctie kan opleggen. Gelet op het voorgaande en op alle feitelijke en juridische omstandigheden van deze zaak alsook op het feit dat de Commissie haar beslissing om de toepassing van geldelijke sancties te vorderen, niet heeft gemotiveerd, betoogt Roemenië dat de oplegging van dergelijke sancties in casu niet mogelijk is.
- 39 Verder betoogt deze lidstaat dat de oplegging van een forfaitaire som een uitzondering vormt, die slechts kan worden toegepast wanneer uit de kenmerken van de betrokken niet-nakoming, uit het gedrag van de betrokken lidstaat en uit de beoordeling van de mate waarin publieke en particuliere belangen zijn geschaad, blijkt dat de toepassing van een dwangsom niet voldoende is, gelet op de doelstelling om zo spoedig mogelijk een einde te maken aan die niet-nakoming en ervoor te zorgen dat die lidstaat niet zal volharden in dergelijke gedragingen. Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat, gelet op de bewoordingen van artikel 260, lid 3, VWEU en het doel ervan, de veroordeling tot een forfaitaire som niet het automatische karakter mag aannemen dat de Commissie voorstelt. In casu heeft de Commissie om te beginnen erkend dat Roemenië tijdens de procedure voor het Hof alle maatregelen heeft vastgesteld die nodig waren voor de volledige omzetting van richtlijn 2015/849. Voorts waren de bepalingen van richtlijn 2015/849 met betrekking tot de gevolgen voor de particuliere en de publieke actoren reeds omgezet middels geldende nationale wetgeving, en was dit

zelfs het geval voordat op 21 juli 2019 Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (wet nr. 129/2019 inzake de voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering en inzake de strijd tegen die activiteiten, tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetgevende handelingen), van 11 juli 2019 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 589 van 18 juli 2019) in werking is getreden. Voor bepaalde van de in deze richtlijn opgenomen verplichtingen is de omzettingstermijn overigens nog niet verstreken. Tot slot bevindt Roemenië zich op de mediaan wat de plaats van de lidstaten betreft inzake het aantal beroepen waarmee is verzocht vast te stellen dat de verplichting tot mededeling van de maatregelen waarmee richtlijnen zijn omgezet niet is nagekomen, en is Roemenië nog nooit door het Hof veroordeeld wegens niet-nakoming van de verplichting tot tijdige omzetting van een richtlijn. Bovendien is de gemiddelde duur van de precontentieuze procedures die betrekking hebben op Roemenië de kortste van alle lidstaten, en is er in de onderhavige zaak minder dan een jaar verlopen tussen het begin van de precontentieuze fase en de datum waarop de zaak aanhangig is gemaakt bij het Hof. Derhalve is het verzoek van de Commissie om de betaling van een forfaitaire som op te leggen niet alleen ongerechtvaardigd maar ook, gelet op de feiten van de zaak en de hoofddoelstelling van dit soort geldelijke sanctie, onevenredig.

- 40 Het Koninkrijk België, de Republiek Estland en de Franse Republiek voeren in wezen aan dat artikel 260, lid 3, VWEU alleen van toepassing is wanneer een lidstaat in het geheel niets heeft ondernomen om een richtlijn om te zetten in nationaal recht en dus heeft verzuimd om binnen de gestelde termijn maatregelen ter omzetting van deze richtlijn te treffen en deze aan de Commissie mee te delen. De werkingssfeer van deze bepaling strekt zich in geen geval uit tot het geval waarin een lidstaat de Commissie omzettingsmaatregelen heeft meegedeeld, maar die laatste hem verwijt dat hij de richtlijn in kwestie niet juist of slechts gedeeltelijk heeft omgezet.
- 41 Deze lidstaten voeren in dit verband met name aan dat de door hen bepleite uitlegging van artikel 260, lid 3, VWEU voortvloeit uit de bewoordingen, de totstandkomingsgeschiedenis en het doel van die bepaling, aangezien deze bepaling slechts wordt geacht van toepassing te zijn op de ergste en duidelijkste gevallen van niet-nakoming van de omzettings- en mededelingsplicht met betrekking tot een richtlijn. Bovendien vindt deze uitlegging steun in de interne systematiek van artikel 260 VWEU en is zij de enige die de lidstaten niet in een uiterst lastig parket brengt, aangezien de lidstaten in de door de Commissie voorgestane benadering nooit de zekerheid zouden kunnen hebben dat deze instelling hun geen geldelijke sanctie wil opleggen.
- 42 Daarbij komt dat met de aldus verdedigde uitlegging kan worden verzekerd dat de werkingssfeer van artikel 258 VWEU ten volle wordt geëerbiedigd en dat zij de enige is die verenigbaar is met de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid. Zij heeft namelijk tot gevolg dat wanneer een lidstaat een richtlijn hangende de procedure voor het Hof heeft omgezet en alle omzettingsmaatregelen aan de Commissie heeft meegedeeld, de Commissie zou moeten afzien van haar verzoek om deze lidstaat te veroordelen tot betaling van een dwangsom of van een forfaitaire som. Daarenboven houdt zij slechts een te verwaarlozen risico in dat de lidstaten de toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU trachten te voorkomen door maatregelen ter omzetting van de betrokken richtlijn mee te delen die niet stroken met de werkelijkheid.
- 43 Volgens alle in punt 40 van dit arrest vermelde interveniërende lidstaten evenals de Republiek Polen kan artikel 260, lid 3, VWEU bovendien in casu niet worden toegepast aangezien de Commissie haar beslissing tot oplegging van financiële sancties niet omstandig heeft gemotiveerd. Een dergelijke beslissing moet immers specifiek worden gerechtvaardigd aan de hand van de bijzondere omstandigheden van iedere zaak, waarbij de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som volgens de rechtspraak van het Hof geen automatisch karakter mag hebben. De Commissie kan het in artikel 260, lid 3, VWEU neergelegde instrument niet louter principieel gebruiken zonder dat zij deze bepaling schendt. Bovendien dient de Commissie een gedetailleerde analyse van elk afzonderlijk geval te verrichten, aangezien die gegevens noodzakelijk zijn om te bepalen welke geldelijke sanctie moet worden opgelegd teneinde de betrokken lidstaat ertoe aan te zetten een einde te maken aan de

betrokken niet-nakoming en een bedrag te kunnen vaststellen dat in overeenstemming is met de omstandigheden van de zaak, zoals de rechtspraak van het Hof vereist. Het is overigens niet nodig om de betaling van een forfaitaire som én van een dwangsom te vorderen. Die aanpak van de Commissie kan in ieder geval tot discriminatie tussen de lidstaten leiden.

– *Beoordeling door het Hof*

- 44 Er zij aan herinnerd 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.
- 45 Wat de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU betreft, heeft het Hof geoordeeld dat moet 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 [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 58].
- 46 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 artikel 260, lid 3, VWEU 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 [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 59].
- 47 Nu blijkens de punten 25 en 26 van dit arrest vaststaat dat Roemenië bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies van 8 december 2017 vastgestelde termijn, geen maatregelen ter omzetting van richtlijn 2015/849 in de zin van artikel 260, lid 3, VWEU aan de Commissie had medegedeeld, valt de aldus vastgestelde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van die bepaling.

- 48 Wat de vraag betreft of de Commissie, zoals Roemenië en de lidstaten die aan zijn zijde hebben geïntervenieerd betogen, haar beslissing om een geldelijke sanctie te vorderen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU per geval moet motiveren, dan wel dat deze instelling dit in elke binnen de werkingssfeer van die bepaling vallende situatie kan doen zonder dat zij dit hoeft te motiveren, dient eraan te worden herinnerd 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.
- 49 De toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU mag immers niet afzonderlijk worden beschouwd, maar moet worden gezien in samenhang met de inleiding van een procedure wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU. Voor zover het verzoek om veroordeling tot een geldelijke sanctie overeenkomstig artikel 260, lid 3, VWEU slechts accessoir is aan de procedure wegens niet-nakoming, waarvan het de doeltreffendheid moet verzekeren, en voor zover de Commissie met betrekking tot de mogelijkheid om een dergelijke procedure in te leiden beschikt over een discretionaire bevoegdheid die door het Hof niet aan een rechterlijke toetsing kan worden onderworpen (zie in die zin arresten van 14 februari 1989, *Star Fruit/Commissie*, 247/87, EU:C:1989:58, punt 11; 6 juli 2000, *Commissie/België*, C-236/99, EU:C:2000:374, punt 28, en 26 juni 2001, *Commissie/Portugal*, C-70/99, EU:C:2001:355, punt 17), kunnen de toepassingsvoorwaarden van deze bepaling niet restrictiever zijn dan die welke voor de toepassing van artikel 258 VWEU gelden.
- 50 Bovendien dient erop te worden gewezen dat volgens artikel 260, lid 3, VWEU alleen het Hof bevoegd is om een geldelijke sanctie op te leggen aan een lidstaat. Wanneer het Hof na een tegensprekelijk 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 van de betrokken lidstaat.
- 51 Hieraan dient te worden toegevoegd dat de omstandigheid dat de Commissie niet per geval haar beslissing hoeft te motiveren om een geldelijke sanctie te vorderen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU, 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 haar vastgestelde richtsnoeren, zoals die welke in de mededelingen van de Commissie zijn opgenomen, die weliswaar niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd (zie, naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU, arrest van 30 mei 2013, *Commissie/Zweden*, C-270/11, EU:C:2013:339, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 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.
- 53 De opstellers van artikel 260, lid 3, VWEU hebben immers niet alleen bepaald dat het aan de Commissie staat om de „hoogte [...] voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom” aan te geven, maar hebben ook verduidelijkt dat het Hof slechts een geldelijke sanctie kan opleggen „die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven”. Op deze wijze hebben zij een rechtstreeks verband gelegd tussen de door de Commissie gevorderde sanctie en die welke het Hof op grond van deze bepaling kan opleggen.
- 54 Het argument dat de oplegging van een forfaitaire som volgens de rechtspraak van het Hof (zie met name arrest van 9 december 2008, *Commissie/Frankrijk*, C-121/07, EU:C:2008:695, punt 63) geen automatisch karakter mag hebben, is evenmin van invloed op de bevoegdheid van de Commissie om een procedure krachtens artikel 260, lid 3, VWEU, in te leiden in alle gevallen waarin zij van mening

is dat een niet-nakoming binnen de werkingssfeer van die bepaling valt. Die rechtspraak heeft immers betrekking op de beoordeling van de vraag of een door de Commissie bij het Hof ingediend verzoek om de lidstaat tot betaling van een geldelijke sanctie te „veroordelen”, gegrond is, en niet op de vraag of het opportuun is om een dergelijk verzoek in te dienen.

- 55 Wat het betoog van Roemenië betreft inzake zijn positie ten opzichte van de andere lidstaten met betrekking tot de omzetting van richtlijn 2015/849, de gemiddelde duur van de precontentieuze procedures waarbij het betrokken is, dan wel de duur van de onderhavige precontentieuze procedure, dient te worden opgemerkt dat dit betoog geen verband houdt met de toepasselijkheid van artikel 260, lid 3, VWEU op een niet-nakoming als die welke in casu aan de orde is, maar wel met de vraag of de vordering tot betaling van een forfaitaire som in casu gegrond is, hetgeen verder in dit arrest zal worden beoordeeld. Hoe dan ook kunnen de overwegingen die de Commissie ertoe hebben gebracht de onderhavige procedure tegen Roemenië in te leiden, en dit op de door haar gekozen datum, niet afdoen aan de toepasselijkheid van artikel 260, lid 3, VWEU of aan de ontvankelijkheid van de op grond van deze bepaling ingestelde vordering.
- 56 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 een forfaitaire som in het onderhavige geval

– Argumenten van partijen

- 57 Wat het bedrag van de op te leggen geldelijke sanctie betreft, is de Commissie overeenkomstig haar standpunt in punt 23 van de mededeling van 2011 van mening dat aangezien een niet-nakoming van de verplichting om de omzettingsmaatregelen van een richtlijn mede 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 sancties dezelfde moet zijn als die welke in het kader van de procedure van lid 2 van dat artikel wordt toegepast.
- 58 In casu vordert de Commissie de oplegging van een forfaitaire som waarvan het bedrag is berekend overeenkomstig de richtsnoeren die zijn opgenomen in haar mededeling van 13 december 2005, met als titel „Uitvoering van artikel [260 VWEU]” [SEC(2005) 1658], zoals bijgewerkt bij haar mededeling van 13 december 2017, met als titel „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 waarvan het minimale forfaitaire bedrag voor Roemenië 1 887 000 EUR bedraagt. Dit minimale forfaitaire bedrag kan in casu evenwel niet worden toegepast aangezien het lager is dan het bedrag dat uit de berekening van de forfaitaire som volgens die mededelingen voortvloeit. Om het dagbedrag te bepalen dat als basis dient voor die berekening, moet het uniforme forfaitaire basisbedrag, dat 230 EUR bedraagt, worden vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor de ernst, die in casu 8 bedraagt op een schaal van 20, en de factor „n”, die voor Roemenië 3,27 bedraagt. Het dagbedrag bedraagt dus 6 016,80 EUR en moet worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat is verlopen tussen 27 juni 2017, namelijk de dag na de omzettingsdatum die in richtlijn 2015/849 is vastgesteld, en 20 juli 2019, de dag die voorafgaat aan die waarop de volledige omzetting ervan was verzekerd, hetzij 754 dagen. Aldus bedraagt de forfaitaire som 4 536 667,20 EUR.
- 59 De Commissie betwist voorts dat de oplegging van een forfaitaire som uitzonderlijk is en slechts wordt toegepast in uitzonderlijke omstandigheden. De te late omzetting van richtlijnen schaadt immers niet alleen de bescherming van de door de Uniewetgever nagestreefde algemene belangen, die geen enkele vertraging kan dulden, maar ook en vooral de bescherming van de Europese burgers die subjectieve rechten ontleen aan die wetgeving. Bovendien zou de geloofwaardigheid van het Unierecht in zijn geheel worden bedreigd indien het vele jaren zou duren voordat wetgevende handelingen hun

rechtswerking in de lidstaten ten volle kunnen ontplooiën. Bijgevolg vormen de vertragingen in de omzetting van richtlijnen bijzondere omstandigheden die voldoende ernstig zijn om de oplegging van een forfaitaire som te rechtvaardigen.

- 60 Roemenië betwist de benadering van de Commissie waarbij het bedrag van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen sancties wordt berekend aan de hand van dezelfde criteria en regels als die welke worden gebruikt bij de toepassing van artikel 260, lid 2, VWEU. Een dergelijke benadering is immers onjuist en onevenredig, gelet op de verschillende kenmerken van het soort niet-nakoming en van het door de Commissie op grond van de ene dan wel de andere van die bepalingen ingestelde beroep.
- 61 In casu is de door de Commissie toegepaste coëfficiënt voor de ernst veel te hoog, aangezien het hier niet gaat om een niet-nakoming van een eerste arrest waarbij een niet-nakoming is vastgesteld of om het volledig ontbreken van de omzetting van richtlijn 2015/849 in nationaal recht, en aangezien Roemenië tijdens de hele procedure heeft meegewerkt. Wat de coëfficiënt voor de duur betreft, is Roemenië van mening dat het ongepast is om een dergelijke coëfficiënt in aanmerking te nemen aangezien het begrip „duur van de inbreuk” in wezen afhangt van de datum waarop het Hof de betrokken inbreuk heeft vastgesteld. In het kader van artikel 260, lid 3, VWEU is deze datum juist de datum van de uitspraak van het arrest van het Hof overeenkomstig artikel 258 VWEU. Indien het Hof deze zienswijze niet volgt, is Roemenië van mening dat voor de bepaling van de duur van de inbreuk de in het met redenen omklede advies vastgestelde datum als referentiedatum in aanmerking moet worden genomen, overeenkomstig de praktijk van het Hof inzake niet-nakomingen volgens artikel 258 VWEU.
- 62 Gelet op de specifieke kenmerken van het beroep dat door de Commissie op grond van artikel 258 juncto artikel 260, lid 3, VWEU wordt ingesteld, betoogt Roemenië bovendien dat het beter zou zijn om voor de forfaitaire som een minimum- en maximumbedrag vast te stellen dat varieert naargelang de ernst van de door de betrokken lidstaat begane inbreuk. Bij de bepaling van die bedragen moeten alle relevante omstandigheden in aanmerking worden genomen. Zo moet er dus enerzijds een minimale forfaitaire som worden bepaald, die aanmerkelijk lager is dan het huidige voorstel van de Commissie en die moet worden toegepast wanneer de betrokken lidstaat blijkt geeft van een opbouwende en medewerkende houding en het een minder ernstige inbreuk betreft. De maximale forfaitaire som moet anderzijds een weerspiegeling vormen van een weerbarstige houding van de betrokken lidstaat en van een ernstiger inbreuk. In casu is de door de Commissie voorgestelde minimale forfaitaire som van 1 887 000 EUR onevenredig in het licht van de kenmerken van de zaak, de houding en de handelwijze van Roemenië en de nieuwe minimale forfaitaire som van 1 651 000 EUR die is voorgesteld in de mededeling van de Commissie van 13 september 2019, met als titel „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie van de Europese Unie voorstelt in het kader van inbreukprocedures (PB 2019, C 309, blz. 1). Ingeval het Hof een forfaitaire som zou opleggen, moet het bedrag ervan dan ook aanzienlijk worden verminderd en moet daaruit bovendien blijken dat, ook al is wet nr. 129/2019 van 11 juli 2019 pas op 21 juli 2019 in werking getreden, richtlijn 2015/849 reeds gedeeltelijk was omgezet voordat de daarin vastgestelde omzettingstermijn is verstreken. Bovendien, zelfs indien het Hof beslist om de door de Commissie voorgestane benadering te volgen, moet het bedrag van de forfaitaire som worden verminderd doordat uitsluitend rekening wordt gehouden met het aantal dagen dat is verlopen tussen de in het met redenen omklede advies bepaalde datum, namelijk 8 februari 2018, en, naargelang het geval, de datum van de regularisatie van de betrokken inbreuk of de datum van de uitspraak van dit arrest.
- 63 De lidstaten die hebben geïntervenieerd aan de zijde van Roemenië stellen met name dat het bedrag van de op grond van artikel 260, lid 3, VWEU opgelegde geldelijke sancties moet worden vastgesteld op een lager niveau dan dat van de sancties die worden opgelegd op grond van lid 2 van dat artikel, aangezien het een minder ernstige inbreuk betreft dan die waarbij een eerste arrest van het Hof tot

vaststelling van een niet-nakoming niet werd nageleefd. Gelet op alle omstandigheden van de onderhavige zaak moet het door de Commissie voorgestelde bedrag van de forfaitaire som in elk geval worden verminderd.

– *Beoordeling door het Hof*

- 64 Wat in de eerste plaats het argument betreft dat het onevenredig zou zijn om een forfaitaire som op te leggen aangezien Roemenië de betrokken niet-nakoming in de loop van de procedure heeft beëindigd, dient eraan te worden herinnerd dat 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 dit verzuim wordt ingeleid [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 51]. Verder 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 nationale maatregel ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn lichter en sneller te maken, waarbij dient te worden gepreciseerd dat het vóór de invoering van een dergelijk 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 [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 52].
- 65 Vastgesteld moet worden dat de opstellers van artikel 260, lid 3, VWEU, teneinde het bij deze bepaling nagestreefde doel te bereiken, in twee soorten geldelijke sancties hebben voorzien: de forfaitaire som en de dwangsom.
- 66 In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat welke van de 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, 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 (zie, naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU, arrest van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk, C-304/02, EU:C:2005:444, punt 81).
- 67 In die omstandigheden kan een verzoek waarbij, zoals in de onderhavige zaak, de oplegging van een forfaitaire som wordt gevorderd, niet als onevenredig worden afgewezen om de enkele reden dat het een niet-nakoming betreft die, hoewel zij een hele tijd heeft voortgeduurd, was beëindigd ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof.
- 68 Wat in de tweede plaats de noodzaak van de oplegging van een geldelijke sanctie in de onderhavige zaak betreft, dient eraan te worden herinnerd 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 [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 78].

- 69 In de onderhavige zaak dient te worden geoordeeld dat, hoewel Roemenië gedurende de volledige precontentieuze procedure medewerking aan de diensten van de Commissie heeft verleend en het en aantal inspanningen heeft geleverd waardoor de verweten niet-nakoming in de loop van de procedure kon worden beëindigd, alle juridische en feitelijke factoren samen 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 2015/849 om te zetten, een aanwijzing vormen dat, 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 (zie in die zin, naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU, arresten van 11 december 2012, Commissie/Spanje, C-610/10, EU:C:2012:781, punt 142, en 4 december 2014, Commissie/Zweden, C-243/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2413, punt 63).
- 70 Die conclusie komt niet op losse schroeven te staan door het argument waarnaar in punt 55 van dit arrest is verwezen. Zoals in dat punt in herinnering is gebracht, staat het immers met name aan de Commissie om te beoordelen of het opportuun is om op te treden tegen een lidstaat en om het moment te kiezen waarop zij een procedure wegens niet-nakoming tegen die lidstaat instelt. Uit de doelstellingen van de precontentieuze procedure, te weten 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], volgt voorts dwingend dat de Commissie de lidstaten een redelijke termijn moet laten om op de aanmaningsbrief te antwoorden en zich te voegen naar het met redenen omkleed advies of, in voorkomend geval, hun verweer voor te bereiden. Om uit te maken of de verleende termijn redelijk is, moet rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval. Zo kunnen zeer korte termijnen gerechtvaardigd zijn in bijzondere omstandigheden, met name wanneer met spoed moet worden opgetreden tegen een niet-nakoming of wanneer een lidstaat lang vóór het begin van de procedure volledig op de hoogte was van het standpunt van de Commissie (arrest van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk, C-1/00, EU:C:2001:687, punt 65).
- 71 Vastgesteld moet evenwel worden dat in casu niet wordt beweerd dat de antwoordtermijnen, zoals deze in de aanmaningsbrief en in het met redenen omklede advies zijn vastgesteld, uitzonderlijk kort of onredelijk waren. Bovendien blijkt uit de in de punten 4 en 5 van dit arrest vermelde niet-betwiste feiten dat Roemenië moet worden geacht minstens vanaf 27 juni 2017 volledig op de hoogte te zijn geweest van het feit dat het zijn verplichtingen krachtens artikel 67 van richtlijn 2015/849 niet was nagekomen.
- 72 Wat in de derde plaats 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. Vooral de ernst van de vastgestelde inbreuk, de periode gedurende welke die inbreuk is blijven voortbestaan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat zijn in dit verband relevante factoren [zie, naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU, arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 73 Wat ten eerste de ernst van de inbreuk betreft, dient eraan te worden herinnerd 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 [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260,

lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 85]. Hierbij komt nog dat richtlijn 2015/849 een belangrijk instrument is om te zorgen voor een doeltreffende bescherming van het financiële stelsel van de Unie tegen de bedreigingen door het witwassen van geld en terrorismefinanciering. Het ontbreken of de ontoereikendheid van een dergelijke bescherming van het financiële stelsel van de Unie moet worden beschouwd als bijzonder ernstig gelet op de gevolgen ervan voor de publieke en particuliere belangen binnen de Unie.

- 74 Het is waar dat Roemenië de verweten niet-nakoming in de loop van de procedure heeft beëindigd, maar dat neemt niet weg dat deze niet-nakoming voortduurde bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies van 8 december 2017 gestelde termijn, namelijk op 8 februari 2018, zodat de doeltreffendheid van het Unierecht niet te allen tijde was gewaarborgd.
- 75 De ernst van deze niet-nakoming wordt bovendien verzaamd door de omstandigheid dat Roemenië op die datum nog geen enkele maatregel ter omzetting van richtlijn 2015/849 had vastgesteld.
- 76 De door Roemenië gegeven uitleg voor de bij de omzetting van richtlijn 2015/849 opgelopen vertraging, namelijk de complexiteit van de bepalingen van die richtlijn, het moeizame wetgevingsproces dat noodzakelijk was voor de vaststelling ervan, en de wens om die richtlijn naar behoren om te zetten, 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. Evenzo is het niet van belang of de niet-nakoming door een lidstaat voortvloeit uit technische moeilijkheden die hij zou hebben ondervonden (zie met name arrest van 7 mei 2002, Commissie/Nederland, C-364/00, EU:C:2002:282, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 77 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 [zie in die zin 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]. Deze beoordeling van de feiten moet worden geacht plaats te vinden op de datum waarop de procedure wordt afgesloten.
- 78 In casu staat vast dat de betrokken niet-nakoming is beëindigd op 21 juli 2019, dus vóórdat de procedure is afgesloten.
- 79 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, dient erop te worden gewezen dat, in tegenstelling tot wat het Hof met betrekking tot de vaststelling van een per dag op te leggen dwangsom heeft geoordeeld in punt 88 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), de datum die in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de duur van de betrokken niet-nakoming voor de oplegging van een forfaitaire som volgens artikel 260, lid 3, VWEU, niet de datum is van het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, maar wel die van het verstrijken van de in de betrokken richtlijn vastgestelde omzettingsdatum.
- 80 Zoals de advocaat-generaal heeft aangegeven in punt 74 van zijn conclusie, heeft deze bepaling immers tot doel, de lidstaten ertoe aan te zetten richtlijnen om te zetten binnen de door de Uniewetgever bepaalde termijnen, en de volledige doeltreffendheid van de Uniewetgeving te waarborgen. Terwijl de aanleiding voor de toepassing van de procedure van artikel 260, lid 2, VWEU dus bestaat in het feit dat een lidstaat de verplichtingen niet heeft nageleefd die voortvloeien uit een arrest waarbij een

niet-nakoming is vastgesteld, bestaat deze bij de procedure van artikel 260, lid 3, VWEU in het feit dat een lidstaat zijn verplichting niet is nagekomen om voor een richtlijn omzettingsmaatregelen vast te stellen en deze mede te delen uiterlijk op de bij die richtlijn vastgestelde datum.

- 81 Iedere andere oplossing zou bovendien afdoen aan de doeltreffendheid van de bepalingen van de richtlijnen waarin de datum wordt vastgesteld waarop de omzettingsmaatregelen in werking moeten treden. Aangezien volgens vaste rechtspraak van het Hof een verzuim van een op de betrokken lidstaat rustende verplichting rechtsgeldig moet kunnen worden aangevoerd door de Commissie alvorens krachtens artikel 258, eerste alinea, VWEU een aanmaningsbrief kan worden verzonden [arrest van 5 december 2019, Commissie/Spanje (Afvalbeheerplannen), C-642/18, EU:C:2019:1051, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak], beschikken de lidstaten die een richtlijn niet hebben omgezet op de daarin bepaalde datum in dat geval immers hoe dan ook over een extra omzettingstermijn waarvan de duur bovendien afhangt van de snelheid waarmee de Commissie de precontentieuze procedure instelt, zonder dat evenwel rekening kan worden gehouden met de duur van die termijn bij de beoordeling van de duur van de betrokken niet-nakoming. Vast staat dat de datum vanaf wanneer de volledige doeltreffendheid van een richtlijn gewaarborgd moet zijn, de omzettingsdatum is zoals deze is vastgesteld in de richtlijn zelf, en niet de datum waarop de in het met redenen omklede advies gestelde termijn verstrijkt.
- 82 Anders dan Roemenië betoogt, doet deze benadering geen afbreuk aan het nuttige effect van de precontentieuze procedure waarin artikel 258, eerste alinea, VWEU voorziet. In een situatie zoals die in de onderhavige zaak kan de betrokken lidstaat immers niet met recht stellen dat hij niet ervan op de hoogte was dat hij de krachtens de betrokken richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen vanaf de in die richtlijn vastgestelde omzettingsdatum. Bovendien mag de door de precontentieuze procedure geboden bescherming van de rechten van verdediging van de betrokken lidstaat niet tot gevolg hebben dat deze lidstaat ontsnapt aan ieder geldelijk gevolg van die niet-nakoming voor het tijdvak dat voorafgaat aan de datum waarop de in het met redenen omklede advies vastgestelde termijn verstrijkt.
- 83 Teneinde de volledige doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen, dient derhalve, bij de beoordeling van de duur van de inbreuk om de hoogte van de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU op te leggen forfaitaire som te bepalen, rekening te worden gehouden met de omzettingsdatum die in de betrokken richtlijn zelf is vastgesteld.
- 84 In casu wordt niet betwist dat Roemenië op de in artikel 67 van richtlijn 2015/849 bepaalde omzettingsdatum, namelijk 26 juni 2017, niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld om te voldoen aan de omzetting van deze richtlijn, en de maatregelen ter omzetting van die richtlijn bijgevolg evenmin had medegedeeld aan de Commissie. Hieruit volgt dat de betrokken niet-nakoming, die pas op 21 juli 2019 is beëindigd, iets meer dan twee jaar heeft voortgeduurd.
- 85 Wat ten derde de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de recente evolutie van het bruto binnenlands product (bbp) van die lidstaat, in de stand ervan op de datum van het feitenonderzoek door het Hof, in aanmerking moet worden genomen [zie, naar analogie met artikel 260, lid 2, VWEU, arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 86 Gelet op de 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 op artikel 67 van richtlijn 2015/849 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 3 000 000 EUR.

- 87 Bijgevolg moet Roemenië worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van 3 000 000 EUR.

Kosten

- 88 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 Roemenië in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.
- 89 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, waarin is bepaald dat de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, zullen het Koninkrijk België, de Republiek Estland, de Franse Republiek en de Republiek Polen hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Door niet binnen de in het met redenen omklede advies van 8 december 2017 gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld om te voldoen aan richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, en door die bepalingen bijgevolg evenmin aan de Europese Commissie te hebben medegedeeld, is Roemenië de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 67 van richtlijn 2015/849 niet nagekomen.**
- 2) **Roemenië wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een forfaitaire som van 3 000 000 EUR.**
- 3) **Roemenië wordt verwezen in de kosten.**
- 4) **Het Koninkrijk België, de Republiek Estland, de Franse Republiek en de Republiek Polen dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen