

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/213937>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-24 and may be subject to change.

EU-richtlijnen, implementatieverplichtingen en de inbreukprocedure

De versnelde sanctiemogelijkheid verduidelijkt

Prof. mr. H. de Waele

Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote Kamer) 8 juli 2019, zaak C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573 (*Commissie/België*)

1 Inleiding: *compliance* en de getrouwe naleving van het EU-recht

Het Nederlandse recht wordt in beginsel getrouw toegepast door Nederlandse autoriteiten. Wat betreft het recht van de Europese Unie liggen de kaarten anders: de getrouwe toepassing daarvan is namelijk afhankelijk van de bereidwillige medewerking van de lidstaten, en die is helaas niet vanzelfsprekend. In de praktijk leidt dit tot serieuze compliance-problemen, die op hun beurt al vele decennia onderwerp zijn van academische en politieke discussies. De situatie in Polen en Hongarije biedt momenteel een actueel voorbeeld, dat veelvuldig in het nieuws opduikt. In werkelijkheid is er al sinds het begin van het integratieproces in 1952 geen enkel EU-land dat erin slaagt om altijd en overal binnen de lijntjes te kleuren – van Spanje tot Litouwen, van Malta tot Zweden.

De Europese Commissie brengt jaarlijks een verslag uit over de stand van zaken ten aanzien van de naleving van het EU-recht, mede met de bedoeling om via *naming & shaming* de lidstaten te stimuleren hun leven te beteren.¹ In dit jaarlijkse verslag is ook een overzicht te vinden van het aantal zogenoemde ‘inbreukzaken’ dat de Commissie heeft opgestart en afgerond. Dit verwijst naar de centrale

procedure in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), waarmee schendingen van het EU-recht op een *top-down* manier aan de kaak worden gesteld. Na het doorlopen van diverse stadia kan dit eindigen met een veroordeling door het Europees Hof van Justitie (hierna ook: het Hof). Dit is echter niet de enige manier waarop handhaving kan plaatsvinden, en zoals uit onderzoek blijkt, evenmin de meest effectieve.² Voor juristen is het nochtans één van de meest bekende aanvliegroutes, waar zij ook onverminderd veel vertrouwen in stellen. Het hier besproken arrest leent zich er uitstekend voor om nader in te gaan op het doel, de inrichting en het succes van de procedure anno nu.

Het recht van de Europese Unie, doorgaans in zijn geheel aangeduid als het *acquis communautaire*, beslaat vandaag de dag vele duizenden bladzijden. Het beginsel van loyale samenwerking, genoemd in artikel 4 lid 3 van het EU-Verdrag (VEU), eist dat

‘de Unie en de lidstaten elkaar [respecteren en steunen] bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.’

1 Gemakkelijk te raadplegen op https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en.

2 Zie bijv. J. Polak, *What works to make EU law*

work? An analysis of the usefulness of national, transnational, and supranational compliance instruments (diss. Maastricht), 2015, uitgebreid besproken in H. de Waele, ‘Wat bevordert de toe-

passing en naleving van EU-recht? Een dappere poging tot demystificatie’, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2017, p. 271-274.

Dit betekent dat alle overheidsorganen, als ze tenminste niet de toorn van ‘Brussel’ willen wekken, zich dienstbaar moeten opstellen – met inbegrip van bijvoorbeeld lokale en regionale autoriteiten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen, ja zelfs nationale rechtscolleges.³

Een bijzondere uitdaging in dit verband levert het Europese reguleringsinstrument op dat ‘richtlijn’ heet, en waar ook een belangrijk deel van het *acquis communautaire* uit bestaat. Volgens artikel 288 VWEU is een richtlijn

‘verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen’.

Dit geeft de lidstaten normaliter een behoorlijke vrijheid om te kiezen hoe en waar de relevante Europese bepalingen worden omgezet in het nationale recht. Deze subtiele aanpak sluit goed aan bij het principe van ‘subsidiariteit’, dat sinds de jaren 90 van de vorige eeuw een populair *buzzword* is onder wetenschappers en politici (grof gezegd: nationaal wat nationaal kan; supranationaal wat supranationaal moet).

Tegelijk treffen we hier, gelet op de gewenste loyale toepassing van het EU-recht, een echte achilleshiel aan. Iedere vrijheid die men schenkt, kan immers gemakkelijk worden misbruikt. Lidstaten nemen helaas regelmatig een loopje met de implementatieverplichting, en gebrekkige omzetting van richtlijnen staat bovenaan het lijstje van vaakst voorkomende inbreuken. Het arrest in de zaak *Commissie/België*, begin juli geweest, vormt hiervan een droevige illustratie.

2 Aanleiding en procesverloop

Ongeveer vijf jaar geleden kwam Richtlijn 2014/61/EU tot stand, die beoogt om het uitrollen van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid te stimuleren en vergemakkelijken.⁴ De daarin opgenomen bepalingen zorgen onder meer voor een gelijktrekken van de uiteenlopende wettelijke minimumvoorschriften voor digitale infrastructuur op nationaal niveau. Hierdoor zou het vooral voor aanbieders van breedbandinternet gemakkelijker moeten worden om hun activiteiten uit te breiden en nieuwe markten aan te boren.

De lidstaten waren verplicht om uiterlijk op 1 januari 2016 de nodige implementatiemaatregelen te treffen en de Europese Commissie daarvan in kennis te stellen.⁵ Op de bewuste datum had België niets van zich laten horen. In dit soort situaties komt er tegenwoordig een automatische melding tot stand: dit wil zeggen dat er ergens in het Berlaymontgebouw een scherm oplicht, dankzij een

geavanceerde database waarmee ambtenaren van de Commissie continu de stand van zaken kunnen monitoren waar het omzetting van richtlijnen betreft. Als ‘hoedster van de Verdragen’ is het vervolgens aan haar om in actie te schieten. Zoals de eerste alinea van artikel 258 VWEU stelt:

‘Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dien aangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.’

Hoewel deze bepaling vrij dwingend is geformuleerd, pakt de Commissie echter alleen door wanneer zij dat opportuun acht. Ze beschikt in dit kader namelijk over een discretionaire bevoegdheid, waardoor ze schendingen van het EU-recht soms bewust door de vingers ziet, omdat de schaarse tijd en middelen aan andere dossiers moeten worden besteed.⁶ Informele contacten willen overigens op dit moment ook al dikwijls tot een gunstig resultaat leiden, waardoor het zetten van vervolgstappen in het zogenoemde ‘precontentieuze stadium’ niet meer noodzakelijk is.

In artikel 258 VWEU vinden we evenmin letterlijk terug het vaste gebruik om lidstaten, wanneer een inbreukprocedure opportuun wordt geacht en informeel overleg niets oplevert, een zogeheten ‘aanmaningsbrief’ te sturen. In de huidige casus gebeurde dit op 23 maart 2016. België reageerde medio juli van dat jaar met de mededeling dat de maatregelen ter omzetting van de richtlijn nog in voorbereiding waren. Daarop ging de Commissie er eind september 2016 toe over een ‘met redenen omkleed advies’ uit te brengen, waarbij werd verzocht om binnen twee maanden tot implementatie over te gaan. Na een tussentijds toegekende verlenging van die termijn, meldde de Belgische regering in het voorjaar van 2017 dat het nog altijd ging om ‘werk in uitvoering’. Op dat moment kwam de tweede alinea van artikel 258 VWEU in beeld:

‘Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.’

Aldus geschiedde: op 13 juli 2017 startte de Commissie een procedure bij het Hof van Justitie, die is uitgemond in het voorliggende arrest. Het voorgaande illustreert dat het varkentje in het zogenaamde ‘contentieuze stadium’ niet zo heel snel wordt gewassen; een uitkomst na een steekspel van twee jaar is niet ongebruikelijk. Geen wenselijke situatie wanneer men denkt aan het Engelse gezegde *justice delayed is justice denied*, en voor de rechtszekerheid evenmin een prettig gegeven.

³ Zie hierover o.m. K.J.M. Mortelmans & J.W. van de Gronden, ‘Een novum: een Europeesrechtelijke veroordeling van een lidstaat wegens incorrecte toepassing van het Gemeenschapsrecht door zijn hoogste nationale rechterlijke instantie’, *Ars Aequi* 2004, p. 198-205 (AA20040192), en recent nog HvJ EU 4 oktober 2018, zaak C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 (*Commissie/Frankrijk*), *JB* 2018/197,

m.nt. J. Krommendijk.

⁴ Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid, *PbEU* 2014, L 155, p. 1.

⁵ Conform art. 13 van de richtlijn.

⁶ Het Hof van Justitie heeft deze werkwijze

aanvaard in zijn arrest van 14 februari 1987 in zaak 247/87, ECLI:EU:C:1989:58 (*Star Fruit*). Hierover meer gedetailleerd het standaardwerk van K. Lenaerts, I. Maselis en K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 182-183.

3 Het arrest geannoteerd

De Belgische regering betwistte in casu niet dat ze het Europees recht geweld had aangedaan. Een dergelijke erkenning is tamelijk zeldzaam wanneer eenmaal de contentieuze fase wordt bereikt. Meestal betogen beide partijen dan met kracht van argumenten dat het gelijk geheel aan hun zijde ligt, zelfs wanneer de feiten eenduidig één kant op wijzen.

In het eerste deel van het arrest lijkt de eerlijke opstelling van de gedaagde te resulteren in een ABC'tje. Zoals het Hof van Justitie concludeert in paragraaf 27, na de klachten van de Commissie te hebben gewogen:

'Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door niet binnen de termijn als vastgesteld in het met redenen omklede advies van 30 september 2016, zoals verlengd door de Commissie, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om aan deze richtlijn te voldoen, en, a fortiori, door de Commissie geen dergelijke omzettingsmaatregelen mee te delen, zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van richtlijn 2014/61 niet is nagekomen.'

Wanneer niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU is geconstateerd, en het Hof een lidstaat daarvoor veroordeelt, wil die laatste nog wel eens volharden in de *non-compliance*. Wanneer de lidstaat het aldus vertikt om het arrest van het Hof na te leven, kan de Commissie op grond van artikel 260 VWEU een nieuwe procedure initiëren. In die situatie is lid 2 van dat artikel van belang:

'Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, kan zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, de zaak voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht. Indien het Hof vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen. Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 259.'

Een forfaitaire som of dwangsom geeft dé prikkel om eindelijk tot getrouwe naleving over te gaan – althans, dat was de verwachting bij de introductie van deze bepaling in 1992, bij de sluiting van het Verdrag van Maastricht.⁷ Zoals de lezer wel zal vermoeden, betekent deze toevoeging tegelijk dat het nóg meer tijd kost voordat het geschil tot een einde komt, terwijl de schending van het EU-recht ondertussen eveneens voortduurt. Om de ellende te verzachten, is per 1 december 2009 in het derde lid van artikel 260 VWEU de volgende passage opgenomen:

'Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 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, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de

betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.'

Het is net deze nieuwe mogelijkheid die de Commissie in de huidige casus heeft willen uitbuiten, om een lidstaat sneller dan ooit tevoren met een financiële sanctie te confronteren.⁸ Omdat alle eerdere zaken waarin dit geprobeerd werd uitdraaiden op een schikking, kon het Hof zich tot nu toe hier nog niet over uitspreken. Hierin schuilt de grote relevantie van het arrest in *Commissie/België*, dat vanwege zijn constitutionele belang niet voor niets door een Grote Kamer (waarin 15 van de 28 rechters zetelen) werd gewezen.

De hamvraag die het Hof moest beantwoorden is wat de zinsnede 'verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting niet is nagekomen' precies wil zeggen, en hoe restrictief of extensief die passage moet worden geïnterpreteerd. Betekent die namelijk dat de Commissie alléén kan vragen om een financiële sanctie voor het Hof wanneer er *totaal* geen mededeling heeft plaatsgevonden – of ook in dossiers waarin een lidstaat slechts *gedeeltelijk of onjuist* implementeerde, maar daar *wel* eerlijk over berichtte? In hoeverre behoort het inzetten van artikel 260 lid 3 bovendien tot de mogelijkheden wanneer een lidstaat feitelijk *niet* implementeerde, maar de Commissie meldde dat *wel* te hebben gedaan?

Tien lidstaten kozen ervoor in het geding te intervenieren aan de zijde van België, om vooral een restrictieve lezing te bepleiten. De Commissie durfde van het tegendeel uit te gaan. In paragraaf 51 van het arrest vat het Hof deze koe bij de horens:

'[De] mededeling dient [...] voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te bevatten over de inhoud van de nationale normen waarbij een richtlijn wordt omgezet. Zo moet in deze mededeling, die vergezeld kan gaan van een concordantietabel, op ondubbelzinnige wijze zijn uiteengezet met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de lidstaat meent aan de verschillende voor haar uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat na te gaan of de lidstaat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Komt een lidstaat deze verplichting niet na, hetzij door in het geheel geen of slechts een gedeeltelijke mededeling te verrichten, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf al rechtvaardigen dat krachtens artikel 258 VWEU een procedure ter vaststelling van dit verzuim wordt ingeleid (zie in die zin arresten van 16 juni 2005, *Commissie/Italië*, C-456/03, EU:C:2005:388, punt 27, en 27 oktober 2011, *Commissie/Polen*, C-311/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:702, punten 30-32).'

Weliswaar leunt deze passage zichtbaar op oudere rechtspraak, maar de typische formulering 'zie in die zin' wijst er vaak op dat het niet om louter een herhaling van zetten gaat, en dat er toch van enige innovatie sprake is. Het Hof lijkt hier de verplichtingen in het kader van de specifieke instrumenten die in de genoemde jurisprudentie centraal stonden te generaliseren: voor zover iemand daar serieuze

⁷ Het illusoire karakter hiervan wordt overtuigend gedemonstreerd door Polak 2015, p. 177-189; hierover tevens M. Smith, 'Enforcement, Monitoring, Verification, Outsourcing: The Decline and Decline of the Infringement Process', *European Law Review* 2008, p. 777. Dat een forfaitaire som

en dwangsom eventueel allebei zijn op te leggen bleek uit HvJ EG 12 juli 2015, zaak C-304/02, ECLI:EU:C:2005:444 (*Commissie/Frankrijk*).

⁸ In 2011 maakte de Commissie bekend op welke manier het van de versnelde sanctioneringsmogelijkheid gebruik wilde gaan

maken: zie 'Mededeling van de Commissie – Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU', *PbEU* 2011 C 12, p. 1. Eén van de uitgangspunten is om dit te doen in ieder dossier dat draait om een wetgevende richtlijn.

twijfel over had durven koesteren, gelden de nadere eisen die aan de mededeling worden gesteld nu expliciet ten aanzien van iedere richtlijn. Het opsturen van een zogenoemde concordantietabel is daarentegen, gelet op de formulering ‘vergezeld kan gaan’, nog geen algemene must.⁹ Het Hof vervolgt:

‘Wat vervolgens de doelstelling van artikel 260, lid 3, VWEU betreft, moet in herinnering worden gebracht dat deze bepaling grotendeels overeenstemt met het ontwerp van artikel 228, lid 3, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa [...]. [Hieruit] blijkt dat het doel dat met de invoering van het mechanisme in artikel 260, lid 3, VWEU wordt nagestreefd, er niet alleen in bestaat 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 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.’

Een effectievere naleving van EU-recht was kortom de *raison d'être* van de versnelde sanctiemogelijkheid. Uit het verleden zijn voorbeelden bekend waarin het soms wel twintig jaar (!) duurde voordat een lidstaat tot implementatie overging. Er zat doorgaans ook erg veel tijd tussen het uitspreken van een eerste veroordeling, en de uiteindelijke oplegging van een financiële sanctie door het Hof. In dat licht was een extra stok achter de deur uiteraard heel welkom – ook al ziet die niet op alle, maar alleen op richtlijnen die volgens een wetgevingsprocedure zijn aangenomen.¹¹

Direct na de bovenstaande overweging verwerpt het Hof de stelling van België dat de Commissie alleen een financiële sanctie kan eisen wanneer er in het geheel geen mededeling plaatsvindt. Een lidstaat zou dan te gemakkelijk de dans kunnen ontspringen door maar een deel van een richtlijn om te zetten en Brussel daarover te informeren (wat voor de effectiviteit van het EU-recht uiteraard geen zegen zou zijn). Aan de andere kant weigert het te accepteren dat artikel 260 lid 3 VWEU kan worden ingezet in casus waarin een lidstaat wél een mededeling heeft gedaan, maar de kwestieuze richtlijn in de ogen van de Commissie onjuist heeft omgezet:

‘Die uitlegging zou evenmin te verenigen zijn met de context waarin artikel 260, lid 3, VWEU te plaatsen is, waarvan de in artikel 258 VWEU bedoelde niet-nakomingsprocedure deel uitmaakt. Op dat punt moet worden benadrukt dat de in die bepaling bedoelde procedure de lidstaten de mogelijkheid biedt om zich te verweren tegen het standpunt dat de Commissie in een bepaald geval inneemt ten aanzien van de maatregelen waarmee een juiste omzetting van de betrokken richtlijn kan worden verzekerd, zonder meteen al aan het risico van een geldelijke sanctie te worden blootgesteld, aangezien een dergelijke sanctie volgens artikel 260, lid 2, VWEU slechts kan worden opgelegd indien de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan een eerste arrest van het Hof waarin een niet-nakoming wordt vastgesteld.’¹²

Door artikel 260 lid 3 zo niet té extensief te interpreteren, en te beperken tot situaties waarin niet of slechts gedeeltelijk is medegedeeld, behoudt de combinatie van artikel 258 VWEU en artikel 260 lid 2 VWEU zijn eigen plaats en functie. Wanneer de Commissie meent dat een verrichte implementatie niet correct was, maar er wél een notificatie heeft plaatsgevonden, zal zij derhalve nog steeds de reguliere procedure in twee rondes moeten doorlopen als ze uiteindelijk de oplegging een financiële sanctie wil realiseren.

Voor een versterking van de *compliance-control* was natuurlijk een ruimere lezing van artikel 260 lid 3 prettiger geweest, waarin niet de notificatie maar de correctheid van de implementatie doorslaggevend zou zijn. Naar de letter genomen zouden lidstaten anders immers een financiële straf opgelegd kunnen krijgen voor een abusievelijk niet-notificeren in casus waarin zij een richtlijn *de jure* en *de facto* wel degelijk implementeerden, wat niet echt rationeel of proportioneel overkomt. Omgekeerd houden lidstaten nu de mogelijkheid om een valse mededeling te doen waarin een volledige implementatie wordt gerapporteerd terwijl er niet daadwerkelijk is geïmplementeerd, puur om toepassing van artikel 260 lid 3 te verhinderen.

Het Hof had echter de bewoordingen van het VWEU vérgaand moeten relativiseren om deze risico's uit te sluiten, waar het zichtbaar niet toe bereid was. In wezen lag de fout bij de oorspronkelijke auteurs van artikel 260 VWEU, toen zij daarin de nadruk legden op de notificatie-handeling als zodanig, niet op het onderliggende resultaat. Het arrest houdt in dit opzicht tegelijk wat merkwaardigs, omdat het Hof er lang niet altijd voor terugdeinst om onbevredigende bepalingen op een creatieve(re) manier uit te leggen. In dat soort gevallen geeft het nogal eens prioriteit aan overkoepelende normen en beginselen als institutioneel evenwicht, transparantie, *effet utile* en democratie, om zodoende het systeem van de Verdragen wat op te poetsen.¹³ Sommige commentatoren noemen dit ook wel een *praeter legem* manier van rechtspreken.¹⁴ In de voorliggende casus ziet het daarentegen af van dergelijk activisme, mede met het oog op de rechten van de verdediging van lidstaten die anders in de knel zouden komen, en worden tekstuele barrières als definitief gezien.¹⁵ Hoewel voor de handhaving van het Unierecht geen optimale uitkomst, is deze terughoudende benadering anderzijds voor de legitimiteit van het optreden van de Europese rechterlijke macht geen slechte zaak.

Voor België is de afloop sowieso niet florissant. Na te hebben vastgesteld dat het land zijn verplichtingen niet is nagekomen, en dat het zelfs in de niet-nakoming heeft

9 De Commissie vraagt daar niettemin veelvuldig om, en spoort lidstaten ook aan dit te doen: zie bijv. de ‘Aanbeveling betreffende de omzetting in nationaal recht van internemarktrichtlijnen’, *PbEG* 2005, L 98, p. 47.

10 Par. 52 van het arrest.

11 Voor een uitleg van deze procedure en het onderscheid tussen wetgeving en niet-wetgeving, zie J.W. van de Gronden e.a., *Kern van het Europees recht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 59-64.

12 Par. 57.

13 Zie bijv. HvJ EG 23 april 1986, zaak 294/83, ECLI:EU:C:1986:166 (*Les Verts*); HvJ EG 22 mei 1990, zaak C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217 (*Commissie/Raad*); HvJ EG 19 november 1992, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428 (*Francoovich*); HvJ EU 28 maart 2017, zaak C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 (*Rosneft*).

14 Zie bijv. V. Constantinesco, ‘The ECJ as a Law-Maker: *Praeter aut Contra Legem?*’, in D. O’Keefe

& A. Bavasso (red.), *Judicial Review in European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley* (Volume I), Den Haag: Kluwer Law International 2000, p. 73.

15 Advocaat-Generaal M. Szpunar lijkt wat dat betreft iets rekkelijker in par. 81 van zijn Conclusie, waar hij het Hof voorstelde om het verstrekken van irrelevante informatie gelijk te stellen aan het in het geheel niet meedelen.

volhard door ondanks herhaaldelijke aanmaning niet tot omzetting en mededeling over te gaan, legt het Hof een dwangsom op van 5.000 euro voor elke dag dat de staat in gebreke blijft.¹⁶ Een historische primeur: nooit tevoren werd al een financiële sanctie opgelegd bij de eerste veroordeling in het kader van de inbreukprocedure. Heel misschien zal het precedent dat hiermee is geschapen zo afschrikwekkend overkomen dat er nog maar weinig van dit soort arresten zullen volgen...

4 Afsluiting

Een laatste opmerking over de positionering van artikel 260 lid 3 VWEU, die uiteindelijk wat vreemd blijft. De mogelijkheid om sneller een sanctie op te leggen is zeker nuttig, maar we vinden deze wat verdekt opgesteld terug, in een bepaling die juist grotendeels ziet op de 'tweede

ronde' van de inbreukprocedure. De formulering ervan, toegespitst op het ontbreken van een mededeling, en niet op het verzuim tot implementatie over te gaan, leidt bovendien tot een verdunning van de meerwaarde. Mede door de gerichtheid op slechts één type richtlijn (de wetgevende), is het evenmin een krachtig instrument om landen in het gareel te dwingen die een loopje nemen met de *rule of law*, de bescherming van mensenrechten en democratische minderheden. Toch bewijst de inbreukprocedure als zodanig daar inmiddels redelijk goede diensten, zoals een recente serie veroordelingen wegens ondermijning van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aantoonst.¹⁷ Door de verplichtingen van lidstaten te onderstrepen, en versnelde sancties toe te staan wanneer die maar gedeeltelijk over hun omzetting informeren, draagt het arrest *Commissie/België* een klein maar fijn steentje bij aan een verbeterde cultuur van *compliance* in de EU. ■

¹⁶Conform de slotzinnen van lid 3 kan de opgelegde forfaitaire som of dwangsom niet hoger zijn dan het bedrag waar de Commissie om heeft verzocht (die beleidsregels heeft vastgesteld voor de precieze berekening), en gaat de verplichting tot

betaling in op een door het Hof bepaald moment (in dit geval de datum waarop het arrest is gegeven).

¹⁷Zie bijv. HvJ EU 24 juni 2019, zaak C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 (*Commissie/Polen*). Een

zodanige energieke inzet werd al bepleit in o.a. H. de Waele, 'De Commissie-Hongarijeconfrontatie', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2013, p. 219-223.