

EUR Research Information Portal

Niet-uitvoering van HvJ-arrest door VK; 'boete' van € 17 miljoen

Publication status and date:

Published: 12/01/2023

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document License/Available under:

Article 25fa Dutch Copyright Act

Citation for the published version (APA):

Schoneveld, A. (2023). Niet-uitvoering van HvJ-arrest door VK; 'boete' van € 17 miljoen. Case note on: Advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, 8/12/22, C-692/20, ECLI:EU:C:2022:972 2023(0121).

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: openaccess.library@eur.nl. Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

NLF 2023/121

Niet-uitvoering van HvJ-arrest door VK; 'boete' van € 17 miljoen

A-G HvJ 8 december 2022, C-692/20, ECLI:EU:C:2022:972

SAMENVATTING

In het arrest van het HvJ van 17 oktober 2018 (C-503/17, ECLI:EU:C:2018:831 (niet gepubliceerd)) is geoordeeld dat het Verenigd Koninkrijk (VK) en Noord-Ierland hun verplichtingen krachtens Richtlijn 95/60 betreffende het merken van gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden niet zijn nagekomen.

Op 21 december 2020 heeft de Europese Commissie (de Commissie) krachtens artikel 260 VWEU het onderhavige beroep ingesteld tegen het VK waarin zij vraagt om vast te stellen dat het VK het arrest in zaak C-503/17 niet heeft uitgevoerd en waarin zij het HvJ verzoekt een financiële sanctie op te leggen.

Het onderhavige beroep bevat ten minste drie nieuwe kenmerken. Ten eerste is dit het enige in zijn soort dat tegen het VK is ingesteld tijdens zijn lidmaatschap van de Europese Unie. Ten tweede is het ingesteld tijdens de overgangperiode die is vastgesteld in het Akkoord inzake de terugtrekking van het VK en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (het terugtrekkingsakkoord). Ten derde was het VK bij het verstrijken van die overgangperiode alleen met betrekking tot Noord-Ierland verplicht het arrest in zaak C-503/17 uit te voeren.

A-G Collins geeft het HvJ in overweging om de Commissie in het gelijk te stellen en het VK te gelasten een forfaitaire som van € 17 miljoen aan de Commissie te betalen.

NOOT

Overgangperiode Brexit

Een 'slap on the wrist' van € 17 miljoen voor het Verenigd Koninkrijk (VK) waar A-G Collins van het Hof van Justitie (HvJ) concludeert dat het VK de verplichting om het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk van 17 oktober 2018¹ (hierna: het arrest) uit te voeren, die op het VK rust op grond van artikel 260, lid 1, VWEU, niet is nagekomen, althans niet voldoende.

Wat speelde in het niet nagekomen arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk? In dit arrest oordeelde het HvJ dat het VK zijn verplichtingen van de Europese richtlijn betreffende het merken van gasolie en kerosine² (hierna: de richtlijn) niet is nagekomen door het gebruik van gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen toe te staan. Gemerkte brandstof is brandstof waaraan een kleurstof is toegevoegd ('rode diesel'). Deze kleur dient als fiscale markering, waardoor snelle identificatie

1 HvJ 17 oktober 2018, C-503/17 (Commissie/ Verenigd Koninkrijk), ECLI:EU:C:2018:831.

2 Richtlijn 95/60/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende het merken van gasolie en kerosine.

mogelijk is bij de beoordeling of gasolie en kerosine al dan niet tegen het normale tarief zijn belast. Door het gebruik van gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen toe te staan heeft het VK de richtlijn niet volledig geïmplementeerd in nationale wettelijke bepalingen. Op 21 december 2020 heeft de Europese Commissie (EC) beroep ingesteld op grond van artikel 260 VWEU (ofwel de niet-nakomingsprocedure) met het verzoek aan het HvJ om financiële sancties op te leggen aan het VK. Een drietal nieuwe kenmerken springt in het oog. Nog niet eerder is tegen het VK in dit kader een beroep ingesteld. Verder is het beroep ingesteld tijdens de Brexit-overgangperiode³ en tot slot is bij het verstrijken van de overgangperiode alleen het VK met betrekking tot Noord-Ierland op grond van het protocol⁴ nog gehouden om het arrest uit te voeren.

Achtergrond

Artikel 260, lid 1, VWEU bepaalt het volgende:

‘Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichting niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.’

Vervolgens kan de EC, indien zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet voldoende inspanningen heeft geleverd om uitvoering aan het arrest te geven, nadat de lidstaat de mogelijkheid is geboden om opmerkingen in te dienen, de zaak voorbrengen aan het HvJ.⁵ Op 22 oktober 2019 heeft de EC het VK verzocht om binnen twee maanden de voorgenomen maatregelen om het arrest na te komen kenbaar te maken. Het VK heeft op 19 december 2019 geantwoord, waarbij praktische moeilijkheden die het ondervond zijn toegelicht met de toevoeging voornemens te zijn om een verbod in 2019 vast te stellen en in 2020 aan het parlement voor te leggen. Op 15 mei 2020 heeft de EC een aanmaningsbrief gestuurd met het verzoek binnen vier maanden te reageren. Op 11 september 2020 heeft het VK gereageerd met de toelichting dat geen begrotingswet was vastgesteld en dat uit een raadpleging van betrokken partijen, zoals havens, praktische problemen bleken te spelen. Een nieuwe raadpleging met betrokken partijen en het VK zou daarom plaatsvinden op 1 oktober 2020. Na uitblijvende reactie heeft de EC op 21 december 2020 beroep ingesteld.

Beoordeling niet-nakomingsprocedure

Bij de beoordeling van de niet-nakomingsprocedure door de A-G komt een aantal punten naar voren. Zo betoogt het VK dat de procedure van artikel 260 VWEU ‘voorbarig’ was en dat rekening moet worden gehouden met onder andere de praktische problemen, de niet vastgestelde begrotingswet en de omstandigheid dat het VK harder zou zijn getroffen door de COVID-19-pandemie. Verder betoogt het VK in dupliek dat een buitensporige bevoegdheid wordt toegekend aan de EC ten aanzien van de beoordeling en vaststelling van de uitvoeringsdatum van het arrest. Het VK verwijst naar een aantal gevallen waarin lidstaten meer tijd hebben gekregen dan het VK om uitvoering te geven aan een arrest

3 Zie in dit kader het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie. PbEU 2020, L 29.

4 Zie het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland.

5 Met als grondslag artikel 260, lid 2, VWEU.

op grond van artikel 260 VWEU. Bij de beoordeling door de A-G komt naar voren dat hoewel artikel 260 VWEU niet aangeeft binnen welke termijn de uitvoering moet plaatsvinden, vaste jurisprudentie aangeeft dat dit onmiddellijk in gang wordt gezet en snel wordt voltooid.⁶ Daarnaast dient objectief te worden beoordeeld of de lidstaat de betreffende verplichtingen toch is nagekomen, met andere woorden: bestaat er geen ruimte voor rechtvaardigingsargumenten gebaseerd op nationale bepalingen of omstandigheden. Het VK heeft vier maanden de tijd gehad om te reageren op de aanmaningsbrief en 23 maanden om het arrest uit te voeren. De A-G concludeert terecht dat de interne moeilijkheden waar het VK op stuit niet de schending van de verplichting rechtvaardigen. Ook het argument van het VK in dupliek dat andere lidstaten meer tijd hadden gekregen van de EC houdt volgens de A-G geen stand. Zoals de A-G juist opmerkt en te lezen is in de eerste zin van artikel 260, lid 2, VWEU⁷ is elk geval anders en is het aan de EC om te beoordelen of en wanneer de zaak wordt voorgedragen aan het HvJ. Daarnaast blijkt niet uit de feiten en omstandigheden dat het VK een disproportioneel korte termijn had om te reageren en de verplichting uit te voeren.

Beoordeling forfaitaire som

De EC stelt een forfaitaire som voor per dag⁸ en die som wordt vermenigvuldigd met het aantal dagen tussen het arrest van 17 oktober 2018 en de uitvoering van het arrest door het VK op 30 september 2021, met een totaalbedrag van € 37,7 miljoen (afgerond). Bij het vaststellen van de som per dag wordt, volgens vast toegepaste methoden van de EC,⁹ rekening gehouden met de ernst van de niet-nakoming door een coëfficiënt toe te passen van 0 tot 20. De forfaitaire som wordt vermenigvuldigd met deze coëfficiënt. Tot slot wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de lidstaat, de zogenoemde 'n'-factor. De EC stelt een coëfficiënt voor van 10 op 20 en een 'n'-factor van 3,41. Volgens vaste jurisprudentie heeft het HvJ een ruime beoordelingsvrijheid ten aanzien van het opleggen van de forfaitaire sommen en beoordeelt het die aan de hand van relevante kenmerken zoals de ernst van de inbreuk, de mate van medewerking van de betrokken lidstaat en de duur van uitvoering van het arrest.

Ernst van de inbreuk

Bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk gaat de A-G eerst in op medewerking die het VK heeft verleend voorafgaand aan de ingestelde procedure. Medewerking kan in een verzachtende omstandigheid resulteren bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk, al concludeert de A-G terecht dat hier geen sprake van is. Zo heeft het VK zich niet aan eigen plannen gehouden, de EC niet altijd proactief en volledig geïnformeerd en is de vereiste wetgeving pas in oktober 2021 in werking getreden. Wat is wel een verzachtende omstandigheid? Volgens de A-G, zoals hieronder nader toegelicht, is dit (i) het feit dat dit de eerste van zijn soort is, nog niet eerder is tegen het VK een artikel 260-beroep

6 Zie bijvoorbeeld HvJ 22 februari 2018, C-328/16 (Commissie/Griekenland), ECLI:EU:C:2018:98, r.o. 100.

7 '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.'

8 Een forfaitaire som per dag van € 35.873,20.

9 Zie voor de methode van vaststelling van de som: Mededeling van de Commissie – uitvoering van artikel 260 lid 3 van het VWEU, PbEU 2011, C 12, p. 1.

ingesteld, (ii) de beperkte belemmering van de richtlijn zoals blijkt uit het evaluatieonderzoek van 2018 van de EC en (iii) (in geringe mate) de maatregelen die het VK heeft ingevoerd.

De A-G gaat in op het effect van de inbreuk. In beginsel is de interne markt van de EU enkel doeltreffend en legitiem als alle lidstaten de Europese wet- en regelgeving juist uitvoeren. Wanneer dit door een lidstaat niet wordt gedaan is dit in beginsel ernstig, al kan de omvang van het effect de mate van de ernst van de inbreuk beïnvloeden. Een door de EC opgesteld evaluatieonderzoek in 2018 over de toepassing van de richtlijn concludeert echter dat het fiscale markeren van brandstof van beperkte invloed is in het kader van het wegnemen van belemmeringen voor handel binnen de EU. De doelstelling van de richtlijn is (slechts) een aanvulling op Richtlijn 2003/96.¹⁰ Daarnaast betoogt het VK dat het met maatregelen zo veel mogelijk heeft gezorgd dat belastingheffing correct verliep.¹¹ Volgens de A-G kunnen voornoemde overwegingen de ernst van de inbreuk verminderen, alleen heeft het VK de doeltreffendheid van deze maatregelen niet verder onderbouwd. Daarnaast werden inwoners van het VK met een pleziervaartuig in andere lidstaten geconfronteerd met andere wetgeving en vice versa, hetgeen een efficiënte controle naar betaling van de juiste accijns bemoeilijkt. De genomen maatregelen door het VK zijn daarmee van geringe betekenis bij het beoordelen van de ernst van de inbreuk.

De A-G kent een coëfficiënt toe van 8 op 20 tot en met het eind van de overgangperiode van het terugtrekkingsakkoord van 31 december 2020 (periode 1). Voor wat betreft de periode na afloop van de overgangperiode (periode 2) stelt de A-G een coëfficiënt van 4 op 20 voor, gelet op het feit dat de verplichting om de richtlijn na te komen dan enkel voor Noord-Ierland geldt. Hoewel de geografische omvang van de gevolgen beperkter zijn in periode 2, immers alleen Noord-Ierland komt dan de verplichting niet na, kan niet, zoals gesteld door het VK, worden geconcludeerd dat het minder 'ernstig' is wanneer 'kleinere lidstaten' de verplichting niet nakomen vergeleken met 'grotere lidstaten'. De inbreuk kan als minder ernstig worden beschouwd indien niet de gehele bevolking maar een gedeelte daarvan wordt getroffen.¹²

Financiële draagkracht

De 'n'-factor wordt berekend aan de hand van recente bbp-cijfers¹³ van de lidstaat en het aantal zetels in het Europees Parlement. Het VK stelt dat de forfaitaire som voor de periode na de overgangperiode dient te worden verlaagd, aangezien de verplichting dan alleen ziet op Noord-Ierland en derhalve een veel lager bbp dient te worden toegerekend.¹⁴ Daarnaast zou de afschrikkende werking van de forfaitaire som na de overgangperiode zijn verminderd. Volgens de A-G snijden deze argumenten geen hout. Aangezien het VK op de beoordelingsdatum de richtlijn niet is nagekomen, is het aan het VK op grond

10 De richtlijn is een aanvulling op Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, PbEU 2003, L 283.

11 Personen met een pleziervaartuig betaalden door een in 2008 ingevoerde regeling het normale accijnstarief voor brandstof.

12 Zie mededeling van 2005, punt 16.4.

13 Zie bijvoorbeeld HvJ 7 september 2016, C-584/14 (Commissie/Griekenland), ECLI:EU:C:2016:636, r.o. 81.

14 Het Verenigd Koninkrijk stelt in dit kader 2,25% van het totale bbp van het Verenigd Koninkrijk in 2020 voor om in aanmerking te nemen bij het bepalen van de forfaitaire som.

van het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland om te zorgen dat dit niet nogmaals gebeurt.¹⁵ Indien een forfaitaire som zou worden verlaagd omdat de omvang van de verplichting is beperkt tot Noord-Ierland, zal het VK minder snel gehouden zijn om EU-verplichtingen te handhaven en zou de forfaitaire som eerder moeten worden verhoogd. Hoewel ik de A-G kan volgen, deel ik een eventueel strengere benadering voor de berekening van de forfaitaire som in dit geval niet. De financiële sanctie wordt zodanig berekend dat het voor lidstaten een voldoende afschrikkende werking heeft; ik zie niet in waarom een afschrikkende werking anders zou uitpakken voor het uitgetreden VK indien de sanctie op basis van het volledige bbp van het VK wordt berekend.

Hoewel de A-G wel rekening houdt met de situatie na de overgangperiode voor het bepalen van de ernst van de inbreuk, doet hij dit niet voor het bepalen van de financiële draagkracht, er zou ten onrechte tweemaal met dezelfde verzachtende omstandigheid rekening worden gehouden. In dit kader haalt de A-G onder andere het arrest Commissie/Griekenland van 20 januari 2022 aan, waarin het HvJ heeft herhaald dat voor het bepalen van de financiële draagkracht het bbp leidend is.¹⁶ In tegenstelling tot wat de EC betoogt, speelt het institutionele gewicht (het aantal stemmen waarover de lidstaat beschikt in het Europees Parlement) geen rol meer.¹⁷

Afsluitende opmerkingen

Uit deze zaak kunnen wij concluderen dat indien specifiek overgangsrecht ontbreekt er voor het HvJ een belangrijke taak is weggelegd om meer duidelijkheid te scheppen en invulling te geven aan wettelijke criteria, hetgeen weer van belang is voor fiscale zaken zoals die in staatssteunaangelegenheden. Het moge duidelijk zijn dat het VK geen uitvoering heeft gegeven aan het arrest. De A-G komt echter op een lagere sanctie uit dan de EC, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met de uittreding van het VK na 31 december 2020 als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de ernst van de inbreuk.

A. de Leeuw-Schoneveld LLM
Erasmus Universiteit Rotterdam

BRON ECLI:EU:C:2022:972

Voorlopige editie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. COLLINS

van 8 december 2022 (1)

Zaak C#692/20

Europese Commissie

¹⁵ Artikel 12, lid 1, Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland.

¹⁶ HvJ 20 januari 2022, C-51/20 (Commissie/Griekenland, terugvordering van staatssteun – Ferronikkel), ECLI:EU:C:2022:36, r.o. 114-117.

¹⁷ HvJ 20 januari 2022, C-51/20 (Commissie/Griekenland, terugvordering van staatssteun – Ferronikkel), ECLI:EU:C:2022:36, r.o. 110. Hier wordt verwezen naar HvJ 14 november 2018, C-93/17 (Commissie/Griekenland), ECLI:EU:C:2018:903.

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

„Niet-nakoming – Richtlijn 95/60/EG – Merken van gasolie voor fiscale doeleinden – Niet-uitvoering van een arrest – Artikel 260, lid 1, VWEU – Oplegging van een forfaitaire som – Artikel 260, lid 2, VWEU – Ernst van de niet-nakoming – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie – Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland – Voortbestaan van de niet-nakoming ten aanzien van Noord-Ierland na afloop van de overgangperiode – Gevolgen voor de berekening van de forfaitaire som”

I. Inleiding

1. In zijn arrest van 17 oktober 2018, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C#503/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:831; hierna: „arrest in zaak C#503/17”), heeft het Hof geoordeeld⁽²⁾ dat door het gebruik van gemerkte brandstof⁽³⁾ voor particuliere pleziervaartuigen toe te staan, ook al is die brandstof niet vrijgesteld van accijns of niet aan een verlaagd accijnstarief onderworpen, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn verplichtingen krachtens richtlijn 95/60/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende het merken van gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden niet was nagekomen.⁽⁴⁾

2. Op 21 december 2020 heeft de Europese Commissie krachtens artikel 260 VWEU het onderhavige beroep ingesteld tegen het Verenigd Koninkrijk waarin zij vraagt om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk het arrest in zaak C#503/17 niet had uitgevoerd en waarin zij het Hof verzoekt een financiële sanctie op te leggen.

3. Het onderhavige beroep bevat ten minste drie nieuwe kenmerken. Ten eerste is dit het enige in zijn soort dat tegen het Verenigd Koninkrijk is ingesteld tijdens zijn lidmaatschap van de Europese Unie. Ten tweede is het ingesteld tijdens de overgangperiode die is vastgesteld in het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: „terugtrekkingsakkoord”).⁽⁵⁾ Ten derde was het Verenigd Koninkrijk bij het verstrijken van die overgangperiode alleen met betrekking tot Noord-Ierland verplicht het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren.⁽⁶⁾ Bij de beoordeling van het onderhavige beroep moet het Hof dus nagaan of het laatste van deze drie kenmerken a) de niet-uitvoering minder ernstig maakt en/of b) tot gevolg heeft dat het bruto binnenlands product (bbp) van Noord-Ierland, in tegenstelling tot dat van het Verenigd Koninkrijk, moet worden gebruikt voor de berekening van de forfaitaire som.

II. Precontentieuze procedure

4. Bij brief van 22 oktober 2018 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk verzocht om binnen een termijn van twee maanden aan te geven welke maatregelen het voornemens was te nemen ter uitvoering van het arrest van 17 oktober 2018 in zaak C#503/17. Het Verenigd Koninkrijk heeft bij brief van 19 december 2018 op die brief geantwoord. Het heeft de praktische moeilijkheden toegelicht die het bij de uitvoering van het arrest ondervond.⁽⁷⁾ Het heeft aangegeven voornemens te zijn het gebruik van gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen te verbieden door in 2019 primaire wetgeving vast te stellen en in 2020 de vereiste secundaire wetgeving aan het parlement voor te leggen.

5. Aangezien de Commissie geen verdere informatie heeft ontvangen, heeft zij het Verenigd Koninkrijk op 15 mei 2020 een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij stelde dat het nog niet de maatregelen had genomen die nodig waren ter uitvoering van het arrest in zaak C#503/17. In die brief werd het Verenigd Koninkrijk verzocht om binnen vier maanden na ontvangst opmerkingen te maken, waarna de Commissie de zaak krachtens artikel 260, lid 2, VWEU voor het Hof kon brengen.

6. Tijdens een telefoonconferentie op 12 augustus 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk aan de diensten van de Commissie uitgelegd dat, terwijl een verdere raadpleging van de betrokken partijen over het gebruik van gemerkte brandstof gaande was, de desbetreffende primaire wetgeving was vastgesteld en dat het zou overgaan tot vaststelling van de vereiste secundaire wetgeving.

7. Het Verenigd Koninkrijk heeft op 11 september 2020 op de aanmaningsbrief gereageerd. Het heeft uitgelegd dat er als gevolg van de algemene verkiezingen van december 2019 in dat jaar geen begrotingswet was vastgesteld. Uit de antwoorden op voornoemde raadpleging is ook gebleken dat de uitvoering van de maatregelen ter voldoening aan het arrest in zaak C#503/17 op een aantal praktische problemen stuitte. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven dat op 1 oktober 2020 een nieuwe openbare raadpleging zou worden afgesloten, waarna het zou besluiten wanneer het recht om gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen te gebruiken, zou worden ingetrokken.

III. Procedure bij het Hof

8. Aangezien de Commissie geen verdere mededeling van het Verenigd Koninkrijk heeft ontvangen, heeft zij op 21 december 2020 het onderhavige beroep ingesteld.⁽⁸⁾ Zij verzoekt het Hof:

- te verklaren dat het Verenigd Koninkrijk, door niet de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest in zaak C#503/17, de verplichtingen niet is nagekomen die op die staat rusten krachtens artikel 260, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 127 en 131 van het terugtrekkingsakkoord;
- het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 260, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 127 en 131 van het terugtrekkingsakkoord, te gelasten aan de Commissie een forfaitaire som van 35 873,20 EUR te betalen, vermenigvuldigd met het aantal dagen dat is verstreken tussen de datum waarop het arrest in zaak C#503/17 is gewezen en hetzij de datum waarop het Verenigd Koninkrijk dat arrest zal hebben uitgevoerd, hetzij de datum van het arrest in de onderhavige zaak, indien deze datum eerder valt, met een minimale forfaitaire som van 8 901 000 EUR;
- het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten van onderhavige procedure.

9. Het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie vervolgens meegedeeld dat het op 28 juni 2021 vastgestelde afgeleide recht uitvoering geeft aan de bepalingen van de Finance Act 2020⁽⁹⁾ en het gebruik van gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen in Noord-Ierland met ingang van 1 oktober 2021 verbiedt.⁽¹⁰⁾ Bij brief van 11 februari 2022 aan het Hof heeft de Commissie aangegeven dat zij om die reden de grief in het verzoekschrift tot oplegging van een dwangsom per dag introk. Zij handhaafde niettemin de vordering om een forfaitaire som op te leggen wegens niet-uitvoering tussen 17 oktober 2018, de datum van het arrest in zaak C#503/17, en 30 september 2021, de datum waarop het Verenigd Koninkrijk daaraan had voldaan.

10. Op 28 september 2022 hebben de Commissie en het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting pleidooi gehouden en de vragen van het Hof beantwoord.

IV. Analyse

A. Heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk voldoende tijd gegeven om het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren?

1. Argumenten van partijen

11. Bij haar aanmaningsbrief van 14 mei 2020 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk verzocht om binnen vier maanden na de datum van ontvangst, dus uiterlijk op 15 september 2020 (hierna: „beoordelingsdatum”), zijn opmerkingen kenbaar te maken. Volgens de Commissie is het onderhavige beroep gerechtvaardigd omdat het Verenigd Koninkrijk, door op de beoordelingsdatum het arrest in zaak C#503/17 niet te hebben uitgevoerd, de verplichtingen niet is nagekomen die op die staat rusten krachtens artikel 260, lid 1, VWEU. Volgens de Commissie kan een lidstaat zich niet op praktische moeilijkheden beroepen om de niet-uitvoering van een arrest van het Hof te rechtvaardigen. In ieder geval rechtvaardigen de door het Verenigd Koninkrijk beschreven moeilijkheden niet de vertraging die het heeft opgelopen bij de uitvoering.

12. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat zowel de aanmaningsbrief van de Commissie als de inleiding van de procedure van artikel 260 VWEU voorbarig was. Uit het vereiste in de rechtspraak dat een lidstaat zo spoedig mogelijk uitvoering moet geven aan een rechterlijke beslissing, vloeit voort dat de Commissie bij de beoordeling of een lidstaat voldoende tijd heeft gehad om zich naar een rechterlijke beslissing te voegen, naar behoren rekening houdt met eventuele praktische belemmeringen voor de verwezenlijking van dat resultaat.

13. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de Commissie juridische of politieke moeilijkheden heeft verward met bepaalde concrete praktische moeilijkheden waarmee het werd geconfronteerd. Het noemde onder meer de lengte van de kustlijn van het Verenigd Koninkrijk, het grote aantal havens van uiteenlopende omvang, de levensvatbaarheid van kleinere havens die ongemerkte brandstof leveren voor particuliere pleziervaartuigen en gemerkte brandstof voor commerciële schepen, en de moeilijkheid om vergunningen te verkrijgen voor de plaatsing van tweede tanks in een kwetsbaar marien milieu. De brandstof werd aangetast bij langdurige opslag doordat deze in kleine hoeveelheden werd verkocht. Wanneer er voor personen met een pleziervaartuig geen ongemerkte brandstof beschikbaar is, zouden zij ertoe kunnen worden gebracht dergelijke brandstof aan boord van hun schip op te slaan of gemerkte brandstof te kopen zonder het juiste bedrag aan rechten te betalen.⁽¹¹⁾ Boten die niet over twee tanks beschikken voor gescheiden opslag van motorbrandstof en brandstof voor koken en verwarming zouden tegen problemen aanlopen, net als schepen die een deel van het jaar commercieel en een ander deel recreatief worden gebruikt.

14. De Commissie had op zijn minst moeten uitleggen waarom zij van mening was dat die praktische moeilijkheden niet rechtvaardigden dat het Verenigd Koninkrijk extra tijd kreeg om het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren.

15. Het Verenigd Koninkrijk merkt ook op dat de COVID-19-pandemie, die het Verenigd Koninkrijk zwaarder heeft getroffen dan de meeste andere landen in Europa, in de zeven maanden direct

voorafgaand aan de beoordelingsdatum voor extra problemen heeft gezorgd bij de uitvoering van het arrest.

16. In zijn dupliek voert het Verenigd Koninkrijk aan dat indien het niet nemen van passende maatregelen vóór de in de aanmaningsbrief genoemde beoordelingsdatum automatisch leidt tot schending van artikel 260 VWEU, de Commissie daarmee een buitensporige bevoegdheid krijgt om de datum vast te stellen waarop uitvoering aan dat arrest moet zijn gegeven. Bovendien heeft de Commissie daartoe de verschillende lidstaten bij gelegenheid verschillende termijnen toegekend. Het Verenigd Koninkrijk verwijst naar een aantal gevallen waarin de in de aanmaningsbrief gestelde termijn voor uitvoering langer was dan in de onderhavige zaak en waarin nog een aanzienlijke periode mocht verstrijken tussen het verzenden van de aanmaningsbrief en het begin van de procedure van artikel 260 VWEU. Dergelijke verschillen in benadering zijn volgens het Verenigd Koninkrijk ontoelaatbare schendingen van het beginsel van gelijke behandeling.

2. Beoordeling

17. Artikel 260 VWEU geeft niet aan binnen welke termijn uitvoering moet worden gegeven aan een arrest van het Hof waarbij wordt verklaard dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Volgens vaste rechtspraak vereist het belang van onverwijlde en eenvormige toepassing van het Unierecht dat die uitvoering onmiddellijk in gang wordt gezet en zo snel mogelijk wordt voltooid. (12) Het lijkt buiten kijf te staan dat de lidstaten een redelijke termijn moet worden gegund om de maatregelen te nemen die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen. (13) Partijen zijn het erover eens dat 15 september 2020 de datum is waarop moet worden beoordeeld of er sprake is van niet-nakoming in de zin van artikel 260 VWEU. (14) Hieruit volgt dat de Commissie het Verenigd Koninkrijk vier maanden heeft gegeven om op de aanmaningsbrief te reageren en 23 maanden om het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren. Het onderhavige beroep is ingesteld op 21 december 2020, drie maanden na de beoordelingsdatum.

18. Volgens vaste rechtspraak is een niet-nakomingsprocedure gebaseerd op de objectieve vaststelling dat een lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Een lidstaat kan zich dus niet beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van die verplichtingen. (15) Bovendien biedt de rechtspraak van het Hof geen steun voor het onderscheid dat het Verenigd Koninkrijk tracht te maken tussen juridische en politieke moeilijkheden, die volgens die staat inderdaad geen onnodige vertraging bij de uitvoering van een arrest van het Hof kunnen rechtvaardigen, en praktische problemen of belemmeringen, die wel een dergelijke rechtvaardiging kunnen vormen.

19. Het Hof heeft het argument van een lidstaat verworpen dat een situatie van overmacht en financieringsproblemen in verband met een bouwproject een belemmering vormde voor de uitvoering van een arrest van het Hof betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater. (16) Het Hof verwierp ook de argumenten dat niet-uitvoering kon worden gerechtvaardigd door de complicaties en de kosten die gepaard gaan met de ontwikkeling en uitvoering van een programma voor de sluiting van illegale stortplaatsen. (17) In het kader van staatssteun zijn noch de moeilijkheid om de begunstigden van onrechtmatige steun vast te stellen (18), noch problemen bij de berekening van de terug te vorderen bedragen (19) aanvaard als legitieme rechtvaardigingen voor de niet-uitvoering van een arrest van het Hof. Het Hof aanvaardde evenmin het argument dat gewelddadige protesten een vertraging kunnen

rechtvaardigen bij de uitvoering van een arrest van het Hof waarin was vastgesteld dat een lidstaat een richtlijn van de Europese Unie niet had uitgevoerd.(20)

20. In overeenstemming met die rechtspraak moeten de door het Verenigd Koninkrijk beschreven moeilijkheden worden beschouwd als een in de interne rechtsorde van die staat heersende situatie, die schending van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen niet rechtvaardigt.

21. Het lijdt geen twijfel dat het Verenigd Koninkrijk uitvoering aan het arrest heeft willen geven door middel van wetgeving. Dit is op zich niet ingewikkeld of uitdagend. De praktische moeilijkheden waarnaar het Verenigd Koninkrijk verwijst, en waarop het zich ook in zaak C#503/17 heeft beroepen, betreffen immers voornamelijk de kosten die de brandstofleveranciers in havens waarschijnlijk zouden moeten maken om te voldoen aan wetgeving die een correcte omzetting is van richtlijn 95/60. In dat verband legt het Verenigd Koninkrijk niet uit hoe de vertraging bij de uitvoering van het arrest in zaak C#503/17 die kosten heeft teruggedrongen, in plaats van deze slechts uit te stellen.

22. De COVID-19-pandemie is de andere praktische moeilijkheid die het Verenigd Koninkrijk in dit verband aanvoert. In de correspondentie die destijds tussen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie werd gevoerd, wordt de COVID-19-pandemie niet genoemd. Omdat er verder geen gegevens zijn over de wijze waarop de COVID-19-pandemie de uitvoering van het arrest in zaak C#503/17 heeft vertraagd, kan de pandemie moeilijk als een legitieme rechtvaardiging voor die vertraging worden aanvaard.

23. In deze context is het ook vrij belangrijk dat de niet-nakoming door het Verenigd Koninkrijk van richtlijn 95/60 op een bepaalde manier onderwerp van gesprek met de Commissie is geweest sinds de afwijking van richtlijn 95/60 in 2006 is verstreken.(21) Zoals de Commissie opmerkt, heeft Ierland bovendien uitvoering gegeven aan het arrest Commissie/Ierland(22), dat betrekking had op een soortgelijk geval van niet-nakoming van richtlijn 95/60, door een wettelijke regeling vast te stellen die op 1 januari 2020 in werking is getreden.

24. Ik ben derhalve van mening dat de omstandigheden die het Verenigd Koninkrijk aanvoert, rechtens noch feitelijk zijn stelling ondersteunen dat het op de beoordelingsdatum niet in staat was het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren.

25. Het betoog van het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie in de precontentieuze fase van deze procedure niet heeft uitgelegd waarom zij van mening was dat de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde omstandigheden geen legitieme gronden waren voor de niet-uitvoering van het arrest in zaak C#503/17, lijkt niet helemaal eerlijk. In de eerste plaats werd in de brief van het Verenigd Koninkrijk van 19 december 2018 een beschrijving gegeven van diverse belemmeringen voor de uitvoering van het arrest en werd daarin verklaard dat het Verenigd Koninkrijk voornemens was om in 2019 of 2020 wetswijzigingen in te voeren. In het door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde tijdschema werd het bestaan van deze praktische moeilijkheden dus erkend en werd daar rekening mee gehouden. Omdat er geen verdere informatie werd meegedeeld, heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in mei 2020 een aanmaningsbrief gestuurd met een antwoordtermijn van vier maanden. In zijn antwoord heeft het Verenigd Koninkrijk geen melding gemaakt van eventuele twijfels over de gevolgen van praktische moeilijkheden voor zijn voorgestelde tijdschema voor uitvoering. In de tweede plaats had het Verenigd Koninkrijk, zoals de Commissie opmerkt, dezelfde praktische moeilijkheden aangevoerd als verklaring voor zijn niet-naleving van richtlijn 95/60 in de procedure die tot het arrest in zaak C#503/17 heeft

geleid.(23) Ten slotte stelt de Commissie in de procedure krachtens artikel 260, lid 2, VWEU de sancties en/of forfaitaire sommen voor die zij passend acht, en laat zij het aan het Hof over om deze op te leggen. Beide partijen krijgen ruimschoots de gelegenheid om alle relevante kwesties aan het Hof voor te leggen. De stelling van het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie een eventuele plicht heeft geschonden, is dus ongegrond.

26. Evenmin ben ik overtuigd van de gegrondheid van het in dupliek aangevoerde argument dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld omdat er gevallen zijn waarin zij de lidstaten een langere termijn heeft verleend om een arrest van het Hof uit te voeren. Het is niet eenvoudig om in niet-nakomingsprocedures een uniforme termijn vast te stellen. Gelet op de specifieke feiten is elk geval anders, en mogelijk moet er rekening worden gehouden met een hele reeks omstandigheden alvorens het tijdstip en de vorm van een passende handavingsmaatregel kunnen worden vastgesteld. Het staat dus aan de Commissie om te bepalen of en wanneer het opportuun is om tegen een lidstaat op te treden wegens niet-nakoming.(24) De uitoefening van die bevoegdheid is onderworpen aan rechterlijke toetsing in het kader van een beroep krachtens artikel 260 VWEU. Een betoog met de strekking dat in een aantal gevallen andere lidstaten in andere omstandigheden meer tijd hebben gekregen om de arresten van het Hof uit te voeren, kan echter niet slagen.

27. Het Verenigd Koninkrijk betwist niet dat personen met een pleziervaartuig in het Verenigd Koninkrijk na het verstrijken van de beoordelingsdatum gemerkte brandstof voor hun vaartuigen konden gebruiken. Op die datum heeft het Verenigd Koninkrijk het arrest in zaak C#503/17 dus niet uitgevoerd en was het daardoor zijn verplichtingen krachtens artikel 260, lid 1, VWEU niet nagekomen.

28. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging te oordelen dat de precontentieuze fase van deze procedure niet onregelmatig was op basis van de punten die het Verenigd Koninkrijk in zijn schriftelijke en mondelinge pleidooien heeft aangevoerd.

B. Betaling van de forfaitaire som

1. Inleiding

29. De Commissie stelt het Hof voor om het Verenigd Koninkrijk een forfaitaire som op te leggen van 35 873,20 EUR per dag, te vermenigvuldigen met het aantal dagen tussen de datum waarop het arrest in zaak C#503/17 is geweest (17 oktober 2018) en de datum waarop het Verenigd Koninkrijk het arrest heeft uitgevoerd (30 september 2021), wat neerkomt op 38 743 056 EUR in totaal.

30. Voor de vaststelling van de dagelijkse forfaitaire som heeft de Commissie de methode gevolgd die in haar mededeling van 2005 was vastgesteld(25), zoals bijgewerkt in 2019 en 2020.(26) Die berekening zou moeten resulteren in een forfaitaire som met een voldoende afschrikkende werking, met inachtneming van de beginselen van evenredigheid en gelijke behandeling.(27) De door de Commissie voorgestelde forfaitaire som per dag is gebaseerd op het forfaitaire basisbedrag van 1 052 EUR(28), vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst van 10 op 20.(29) De uitkomst daarvan wordt op zijn beurt vermenigvuldigd met een bedrag dat de financiële draagkracht van de lidstaat moet weerspiegelen, de zogenoemde speciale factor „n”, die in het geval van het Verenigd Koninkrijk 3,41 bedraagt.(30)

31. Het Verenigd Koninkrijk betwist niet dat volgens vaste rechtspraak in de onderhavige omstandigheden een forfaitaire som kan worden opgelegd.(31) Het betoogt niettemin dat, gelet op de praktische moeilijkheden waarmee het werd geconfronteerd bij zijn pogingen om het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren, de zeer beperkte gevolgen van niet-nakoming en de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, de forfaitaire som niet hoger mag zijn dan 250 000 EUR.

32. Artikel 260, lid 2, VWEU verleent het Hof een ruime beoordelingsvrijheid bij het opleggen van forfaitaire sommen. Volgens vaste rechtspraak moet het opleggen van een forfaitaire som in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten die zowel verband houden met de kenmerken van de niet-nakoming als met de houding van de lidstaat. Zij vereist een beoordeling van zowel de ernst van de inbreuk, met inbegrip van de consequenties ervan voor de particuliere en de publieke belangen, als de duur ervan vanaf de datum van de uitspraak van het betrokken arrest tot de datum waarop het wordt uitgevoerd.(32)

2. Ernst van de niet-nakoming

a) Argumenten van partijen

33. De Commissie baseert zich op drie factoren ter rechtvaardiging van de door haar voorgestelde coëfficiënt voor de ernst van 10 op de in de mededeling van 2005 vastgestelde schaal van 1 tot 20. In de eerste plaats wijst zij erop dat de verplichting duidelijk is, zoals ook in het arrest in zaak C#503/17 is benadrukt.(33) Over de aard van de uitvoeringsmaatregelen die het Verenigd Koninkrijk moest nemen om dat arrest uit te voeren, kon geen twijfel bestaan.

34. In de tweede plaats merkt de Commissie op dat richtlijn 95/60 een aanvulling vormt op richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit(34), teneinde de voltooiing en de werking van de interne markt te bevorderen door een gemakkelijke en snelle identificatie mogelijk te maken van gasolie die niet tegen het normale tarief wordt belast. In de eerste overweging van richtlijn 95/60 wordt ook gesteld dat de doelstellingen ervan niet door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt. De Commissie is derhalve van mening dat de niet-nakoming in beginsel ernstig is.

35. De Commissie wijst erop dat het Accijnscomité zich in 2011 op het standpunt heeft gesteld dat, doordat de lidstaten het gebruik van niet-gemerkte gasolie als motorbrandstof niet verplicht hebben gesteld, het gehele systeem van gemeenschappelijk merken voor fiscale doeleinden werd aangetast. De Commissie betoogt dat het Verenigd Koninkrijk het voor de autoriteiten van andere lidstaten die schepen inspecteren, moeilijk heeft gemaakt om vast te stellen of een bepaald vaartuig brandstof had die in het Verenigd Koninkrijk rechtmatig tegen het normale accijnstarief is belast. Een flink aantal personen met een pleziervaartuig is waarschijnlijk getroffen doordat het Verenigd Koninkrijk het recht op het gebruik van gemerkte brandstof als motorbrandstof niet heeft ingetrokken, hoewel het precieze aantal niet bekend is. De Commissie verwijst ook naar gevallen waarin de autoriteiten van de lidstaten aan personen met een pleziervaartuig die vanuit het Verenigd Koninkrijk reisden, een boete hebben opgelegd omdat zij gemerkte brandstof voor hun vaartuigen gebruikten.

36. Ten derde heeft de Commissie er rekening mee gehouden dat dit de eerste keer is dat zij tegen het Verenigd Koninkrijk optreedt wegens niet-uitvoering van een arrest van het Hof.

37. Het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat het doel van richtlijn 95/60 ondergeschikt is aan het uiteindelijke doel van richtlijn 2003/96, namelijk ervoor te zorgen dat de lidstaten minimumbelastingniveaus op energieproducten heffen. In dat licht is het effect van een eventuele niet-nakoming beperkt door wettelijke maatregelen die het in 2008 en 2012 heeft vastgesteld.

38. In 2008 voerde het een regeling in waarbij met rode kleurstof gemerkte brandstof met korting beschikbaar werd gesteld voor gebruik in particuliere pleziervaartuigen onder de volgende voorwaarden. Personen met een pleziervaartuig moesten het normale accijnstarief betalen over de brandstof die zij voor hun vaartuig kochten, en moesten aangeven dat de brandstof voor dat doel werd gebruikt. Bij de aankoop van die brandstof werd een ontvangstbewijs afgegeven en werd de accijns door de geregistreeerde brandstofleverancier aan de belastingdienst afgedragen. De kopers van gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen werden aldus belast tegen het normale accijnstarief overeenkomstig het uiteindelijke doel van voornoemde richtlijnen. De belastingdienst kon nagaan of het juiste bedrag aan accijnzen was betaald door personen met een pleziervaartuig te vragen om een ontvangstbewijs te overleggen en, in voorkomend geval, door de geregistreeerde brandstofleverancier om een verkoopbevestiging te verzoeken.⁽³⁵⁾ In 2012 is voorts bepaald dat kopers van gemerkte brandstof moeten erkennen dat andere lidstaten maatregelen kunnen nemen indien zij ontdekken dat gemerkte brandstof voor particuliere pleziervaartuigen werd gebruikt.⁽³⁶⁾

39. Het Verenigd Koninkrijk merkt voorts op dat richtlijn 95/60 na afloop van de overgangperiode op 31 december 2020 alleen in Noord-Ierland van toepassing is. In Noord-Ierland zijn er ongeveer 1 500 particuliere pleziervaartuigen, die slechts een klein percentage van de in het Verenigd Koninkrijk verbruikte gemerkte brandstof gebruiken. Vanaf die datum is het toch al beperkte effect van de niet-nakoming dus verder verminderd.

40. Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat een coëfficiënt van 3 op 20 passend zou zijn voor de ernst van de niet-nakoming.

b) Beoordeling

1) Samenwerking en eerdere gedragingen

41. Bij de beoordeling van de ernst van een niet-nakoming moet rekening worden gehouden met de medewerking die een lidstaat aan de Commissie verleent, met name tijdens de precontentieuze procedure.⁽³⁷⁾

42. Op 19 december 2018 heeft het Verenigd Koninkrijk geantwoord op de eerste mededeling van de Commissie na de uitspraak van het arrest in zaak C#503/17. In dat antwoord zette het zijn plannen uiteen om de uitvoering daarvan te waarborgen. Vervolgens heeft het zich echter niet aan zijn eigen plannen gehouden. In zijn antwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie heeft het Verenigd Koninkrijk uitgelegd dat zijn vertraging op dat punt te wijten was aan de algemene verkiezingen van december 2019 en de voortzetting van een bredere raadpleging over het gebruik van gemerkte brandstof in verschillende sectoren. Na afloop van die raadpleging zou het beslissen wanneer het recht van personen met een pleziervaartuig om daar gemerkte brandstof voor te gebruiken, zou worden ingetrokken, en dat er later dat jaar verdere stappen zouden worden ondernomen. Het Verenigd Koninkrijk heeft de vereiste wetgeving in juli 2020 vastgesteld, maar pas in oktober 2021 had het

volledige nakoming bewerkstelligd. Hiermee week het af van de plannen die het aanvankelijk aan de Commissie had meegedeeld en deze afwijking bleef grotendeels zonder verklaring.

43. Het Verenigd Koninkrijk heeft in het bijzonder niet aan de Commissie uitgelegd waarom er twee raadplegingen nodig waren, waaronder één over bredere vraagstukken, om uitvoering van het arrest in zaak C#503/17 te bewerkstelligen, terwijl uitvoering van het arrest nimmer een vrije keuze was, zoals het Verenigd Koninkrijk in zijn antwoord op de aanmaningsbrief impliciet heeft erkend door te verklaren dat het het arrest zou uitvoeren zodra de raadpleging was afgesloten.⁽³⁸⁾ Als het doel van die raadplegingen was de belanghebbenden vooraf in kennis te stellen van de maatregelen die nodig waren om aan de nationale wetgeving te voldoen, had dat veel eerder en doeltreffender gekund. Zoals in punt 21 hierboven wordt uitgelegd, ben ik er bovendien niet van overtuigd dat uit de praktische moeilijkheden die het Verenigd Koninkrijk steeds is blijven opwerpen, blijkt dat het daadwerkelijk niet in staat is om het arrest uit te voeren.

44. Wil medewerking een verzachtende omstandigheid zijn bij de beoordeling van de ernst van de niet-nakoming, dan is er iets meer vereist dan een normale interactie met de Commissie. Ik zou een echte geest van medewerking⁽³⁹⁾ verwachten die tot uiting komt in een proactieve, eerlijke en constructieve dialoog met de Commissie en een oprechte intentie om zo spoedig mogelijk tot uitvoering te komen. Om de in het punt hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat daarvan geen sprake was gelet op de houding van het Verenigd Koninkrijk.

45. Hoewel gezegd wordt dat deugdzaamheid zijn eigen beloning is, biedt de rechtsorde van de Unie in dit geval ten minste één tastbare beloning. Dat het Verenigd Koninkrijk niet eerder verweerder is geweest in een beroep in het kader van artikel 260 VWEU, is een vaststaande verzachtende omstandigheid die in aanmerking moet worden genomen, zoals in het verzoekschrift wordt erkend.⁽⁴⁰⁾

2) Nagestreefde doelstelling

46. De totstandbrenging van de interne markt krachtens artikel 3, lid 3, VEU is een van de wezenlijke taken van de Europese Unie.⁽⁴¹⁾ Richtlijn 2003/96 beoogt de goede werking van de interne markt te vergemakkelijken door minimumbelastingniveaus voor de meeste energieproducten vast te stellen. Door gemeenschappelijke regels vast te stellen voor het merken voor fiscale doeleinden van gasolie en kerosine die niet tegen het normale tarief zijn belast wanneer deze brandstoffen als motorbrandstof worden gebruikt, vormt richtlijn 95/60 een aanvulling op richtlijn 2003/96. Richtlijn 95/60 bevordert derhalve de voltooiing en de werking van de interne markt⁽⁴²⁾ door een gemakkelijke en snelle identificatie mogelijk te maken van gasolie die niet tegen het normale tarief wordt belast.⁽⁴³⁾

47. Het lijdt geen twijfel dat er alleen sprake zal zijn van billijkheid, legitimiteit en doeltreffendheid van de interne markt van de Europese Unie wanneer alle lidstaten solidair handelen door alle relevante richtlijnen volledig en correct om te zetten. Dat een lidstaat zijn verplichtingen inzake de goede werking van de interne markt niet nakomt, is in beginsel ernstig. Dat geldt des te meer wanneer, zoals in casu, die verplichtingen duidelijk in de toepasselijke wettelijke regeling zijn vastgelegd.

48. In de punten 33 en 34 hierboven worden de argumenten van de Commissie in dit verband uiteengezet. Niettemin kan worden opgemerkt dat in het door de Commissie opgestelde evaluatieonderzoek van 2018 over de toepassing van richtlijn 95/60 wordt geconcludeerd dat fiscale markering vanuit het oogpunt van de interne markt van beperkt belang is voor het wegnemen van

belemmeringen voor de handel binnen de Europese Unie. Uit het evaluatieonderzoek van 2018 blijkt dat het grootste deel van de handel binnen de Europese Unie betrekking heeft op ongemerkte brandstof onder accijnsschorsing, waardoor belemmeringen in verband met de fiscale status van producten worden weggelaten. Ongeveer 80 % van de gemerkte brandstof wordt gebruikt voor activiteiten met een intrinsiek lokaal karakter, zoals verwarming, landbouw, elektriciteitsopwekking en bouw, waarbij het legale gebruik binnen de Europese Unie niet ter discussie staat.(44) Ter terechtzitting was de Commissie het ermee eens dat de procedure alleen betrekking heeft op een deel van de 20 % gemerkte brandstof dat bij grensoverschrijdende activiteiten wordt gebruikt. Zij benadrukte evenwel dat richtlijn 95/60 erop is gericht een doeltreffend controlesysteem binnen de Europese Unie in te voeren, hetgeen het Verenigd Koninkrijk niet heeft gedaan.

49. Het evaluatieonderzoek van 2018 geeft een nuttige en gezaghebbende kijk op de relevantie van fiscale markering bij het wegnemen van belemmeringen voor de handel binnen de Europese Unie. Bij de beoordeling van de ernst van de niet-nakoming kan het Hof dat dus in aanmerking nemen.

3) Gevolgen voor openbare en particuliere belangen

50. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de in punt 38 hierboven beschreven maatregelen het effect van de niet-nakoming hebben afgezwakt, aangezien zij ervoor hebben gezorgd dat, voor zover haalbaar, het juiste belastingniveau werd geheven en afgedragen. De Commissie betoogt dat die overweging niet relevant is voor de beoordeling van de ernst van de niet-nakoming, omdat richtlijn 95/60 het Verenigd Koninkrijk verplicht ervoor te zorgen dat gemerkte brandstof niet voor particuliere pleziervaartuigen wordt gebruikt.

51. Ik ben er niet van overtuigd dat het passend is om de enge benadering waarvoor de Commissie pleit, te volgen. Zoals in punt 46 hierboven is vermeld, vormt de doelstelling van richtlijn 95/60 een aanvulling op die van richtlijn 2003/96. Zo heeft het Accijnscomité in 2011 opgemerkt dat alle lidstaten het gebruik van ongemerkte gasolie verplicht moeten stellen en het normale tarief moeten toepassen dat geldt voor gasolie die als motorbrandstof wordt gebruikt.

52. Hoewel de in punt 38 hierboven beschreven maatregelen niet hebben gezorgd voor nakoming van richtlijn 95/60, volgt daaruit niet dat zij de ernst van de inbreuk niet konden afzwakken gelet op de ruimere doelstellingen die worden nagestreefd met de maatregelen waaraan het Verenigd Koninkrijk niet had voldaan.(45) Een juiste uitvoering en een correcte toepassing van die maatregelen hadden ervoor kunnen zorgen dat in het Verenigd Koninkrijk daadwerkelijk het juiste accijnsniveau werd geheven en afgedragen.

53. Het Verenigd Koninkrijk heeft echter geen informatie verstrekt over de doeltreffendheid van de maatregelen die het ten uitvoer heeft gelegd. Dergelijke maatregelen kunnen tot misbruik hebben geleid, aangezien het voor personen met een pleziervaartuig waarschijnlijk niet gunstig was om gemerkte brandstof te kopen tegen de hogere prijs van ongemerkte brandstof.(46) Het is duidelijk dat, anders dan richtlijn 95/60 beoogt, de autoriteiten niet konden vertrouwen op steekproefsgewijze controles om na te gaan of het juiste accijnsstarief was betaald voor brandstof voor particuliere pleziervaartuigen. In plaats daarvan moesten zij de brandstofbonnen en logboeken, indien beschikbaar, controleren om zich ervan te vergewissen dat de brandstof in de tank de brandstof was waarop een bepaalde bon betrekking had. In theorie konden de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de aankopen verifiëren bij de geregistreerde

brandstofleverancier die de bon had afgegeven, maar aan het Hof was niet meegedeeld dat er een systeem bestond waarmee de autoriteiten van andere lidstaten dergelijke aankopen konden verifiëren.

54. Wat de gevolgen voor particuliere belangen betreft, is het van belang dat, zoals het Verenigd Koninkrijk erkent, personen met een pleziervaartuig uit het Verenigd Koninkrijk in andere lidstaten met handhavingsmaatregelen dreigden te worden geconfronteerd, ook al hadden zij aan de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk voldaan.(47) De Commissie heeft aangetoond dat sommigen zijn vervolgd; anderen hebben wellicht gewoon besloten de wateren van het Verenigd Koninkrijk niet te verlaten. Bovendien konden degenen die moeilijkheden met de autoriteiten van andere lidstaten wilden vermijden als gevolg van het gebruik van gemerkte brandstof voor hun particuliere pleziervaartuigen, minder gemakkelijk ongemerkte brandstof krijgen. De reden daarvoor is dat de brandstofleveranciers in de havens van het Verenigd Koninkrijk minder geneigd waren ongemerkte brandstof te leveren, in vergelijking met de situatie die zou hebben bestaan indien het Verenigd Koninkrijk richtlijn 95/60 had omgezet en het arrest in zaak C#503/17 had uitgevoerd. Die omstandigheid zou ook gevolgen hebben gehad voor personen met een pleziervaartuig van andere lidstaten die in het Verenigd Koninkrijk wilden tanken.

55. Wellicht hebben de maatregelen van 2008 de gevolgen voor de openbare belangen in het Verenigd Koninkrijk enigszins afgezwakt. In hoeverre hangt af van de mate waarin personen met een pleziervaartuig en brandstofleveranciers die maatregelen naleven. Bovendien hebben de maatregelen de autoriteiten van andere lidstaten niet echt geholpen bij de controle of de juiste accijns is betaald over de brandstof die wordt gebruikt voor de particuliere pleziervaartuigen die vanuit het Verenigd Koninkrijk reizen. De gevolgen van de niet-nakoming voor de particuliere belangen in het grensoverschrijdende verkeer van particuliere pleziervaartuigen zijn dus niet of nauwelijks afgezwakt. Het afzwakkende effect van de maatregelen van 2008 en 2012 lijkt dus van geringe betekenis te zijn voor de beoordeling van de ernst van de niet-nakoming.

4) Noord-Ierland

56. Het terugtrekkingsakkoord is op 17 oktober 2019 vastgesteld en op 1 februari 2020 in werking getreden. Artikel 126 van dat akkoord bepaalt dat de overgangperiode ingaat op de datum van inwerkingtreding ervan en eindigt op 31 december 2020. Volgens artikel 127, lid 1, en artikel 131 van het akkoord is tijdens de overgangperiode het recht van de Unie van toepassing op en in het Verenigd Koninkrijk.

57. De Commissie en het Verenigd Koninkrijk zijn het erover eens dat het Verenigd Koninkrijk, na afloop van de overgangperiode, overeenkomstig het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland, met name artikel 8, betreffende de inning van btw en accijnsrechten, en bijlage 3 bij het protocol, gelezen in samenhang met artikel 185 van het terugtrekkingsakkoord, uitsluitend verplicht was om richtlijn 95/60 na te komen – en dus het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren – met betrekking tot Noord-Ierland.(48)

58. Het betoog van het Verenigd Koninkrijk dat dit een lagere forfaitaire som rechtvaardigt is gebrekkig, en wel omdat het aldus zou kunnen worden uitgelegd dat niet-nakoming door een „kleine” lidstaat intrinsiek minder ernstig is dan niet-nakoming door een „grote” lidstaat.(49) De rechtspraak van het Hof ondersteunt die stelling niet.

59. Niettemin staat het buiten kijf dat de gevolgen van de niet-nakoming, die in de punten 50 tot en met 55 hierboven worden behandeld, in de periode van 31 december 2020 tot de datum van nakoming minder groot waren dan in de daaraan voorafgaande periode, aangezien de impact ervan beperkt was tot personen met een pleziervaartuig in Noord-Ierland.(50) De geografische omvang van de gevolgen van de niet-nakoming was in de tweede periode dus beperkter dan in de eerste.

60. Dat dit element in aanmerking wordt genomen, strookt zowel met de mededeling van 2005(51) als met de rechtspraak van het Hof. Zo heeft het Hof in het arrest Commissie/Slovenië in het kader van de toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU geoordeeld dat de praktische gevolgen van de te late omzetting van richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van richtlijn 2002/92/EG en richtlijn 2011/61/EU(52) in het Sloveense recht voor de Sloveense financiële markt en de andere financiële markten van de Unie alsook voor de bescherming van de beleggers, gelet op de omvang van de financiële markt van die lidstaat, beperkt waren.(53)

61. Ik acht deze benadering evenmin in strijd met het arrest Commissie/Spanje(54), dat betrekking had op de niet-terugvordering van onrechtmatige staatssteun. Het Hof heeft opgemerkt dat, gelet op het bedrag van de betrokken steun, het aantal begunstigden en de multisectorale dimensie van de steunregeling, de ernst van de niet-terugvordering van de steun door die lidstaat niet geringer wordt door het feit dat zij slechts één autonome regio betreft en niet het gehele grondgebied van die lidstaat.(55) Die conclusie volgt uit het feit dat onrechtmatige staatssteun per definitie het handelsverkeer tussen de staten beïnvloedt, ongeacht de plaats waar de begunstigden van de steun zich bevinden. Om die redenen kan er geen geldige analogie worden getrokken tussen de omstandigheden waarin dat arrest is gewezen en die van de onderhavige zaak, zoals is uiteengezet in punt 59 hierboven.

62. Volledigheidshalve kan hieraan worden toegevoegd dat het Verenigd Koninkrijk niet betoogt dat de bevoegdheid om het arrest in zaak C#503/17 rechtstreeks uit te voeren, binnen de werkingssfeer van de aan Noord-Ierland overgedragen aangelegenheden viel. Zelfs indien dit het geval zou zijn geweest, moet in aanmerking worden genomen dat het Hof heeft geoordeeld dat de interne verdeling van bevoegdheden van centrale en decentrale instanties de toepassing van artikel 260 VWEU onverlet laat, aangezien de betrokken lidstaat altijd jegens de Europese Unie verantwoordelijk blijft voor de nakoming van zijn Unierechtelijke verplichtingen.(56)

63. In het algemeen ben ik van mening dat de omstandigheid dat het Verenigd Koninkrijk na afloop van de overgangperiode op 31 december 2020 moest voldoen aan richtlijn 95/60 en het arrest in zaak C#503/17 uitsluitend met betrekking tot Noord-Ierland moest uitvoeren, een verlaging van de coëfficiënt voor de ernst voor de periode tussen 1 januari 2021 en 30 september 2021 rechtvaardigt.

c) Algemene beoordeling van de ernst van de niet-nakoming

64. In het licht van de verzachtende omstandigheden die ik heb vastgesteld, namelijk i) dat dit de eerste keer is dat het Verenigd Koninkrijk zich moet verantwoorden voor de niet-uitvoering van een arrest van het Hof; ii) de geringere omvang van de schade voor het verwezenlijken van de doelstellingen van richtlijn 95/60, zoals blijkt uit de conclusies van het evaluatieonderzoek van 2018, en iii) het effect van de maatregelen die het Verenigd Koninkrijk in 2008 heeft ingevoerd, geef ik het Hof in overweging een coëfficiënt voor de ernst vast te stellen van 8 op 20.(57)

65. Om rekening te houden met de omstandigheid dat tussen 1 januari 2021 en 30 september 2021 de verplichting van het Verenigd Koninkrijk om te voldoen aan richtlijn 95/60 en het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren, enkel het grondgebied van Noord-Ierland betrof, geef ik in overweging de coëfficiënt voor de ernst voor die periode verder te verlagen tot 4 op 20.

3. Speciale factor „n”: financiële draagkracht

a) Argumenten van partijen

66. De Commissie is van mening dat de speciale factor „n”, die is berekend op basis van het bbp van de lidstaten(58) en hun institutionele gewicht zoals dat tot uiting komt in het aantal zetels dat aan hun nationale delegatie in het Europees Parlement is toegewezen(59), een passende vermenigvuldigingsfactor is omdat deze factor ervoor zorgt dat de forfaitaire som voldoende afschrikkende werking heeft, evenredig is aan de financiële draagkracht van de lidstaten en het beginsel van gelijke behandeling eerbiedigt.

67. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de speciale factor „n” van 3,41 die de Commissie voorstelt toe te passen, te hoog is. Aangezien het in 2020 voor grote economische uitdagingen stond, moeten voorts de meest recente bbp-cijfers worden gebruikt in plaats van de in het verzoekschrift vermelde bbp-gegevens over 2018. Voorts wijst het Verenigd Koninkrijk erop dat het sinds 1 februari 2020 geen zetels in het Europees Parlement heeft, zodat de speciale factor „n” daar geen rekening mee mag houden.

68. Volgens de Commissie is het niet van belang dat het Verenigd Koninkrijk geen zetels meer heeft in het Europees Parlement. Zij merkt op dat in de formule voor de speciale factor „n”, die wordt gebruikt voor de berekening van financiële sancties die aan het Verenigd Koninkrijk kunnen worden opgelegd na zijn terugtrekking uit de Europese Unie, het element van de berekening dat betrekking heeft op het aantal zetels in het Europees Parlement is vervangen door een vaste numerieke factor van 2,8. Die factor komt overeen met het aandeel van de zetels van het Verenigd Koninkrijk in het Europees Parlement in 2018 ten opzichte van het EU-gemiddelde, wat resulteert in een speciale factor „n” van 3,7.(60) Deze feiten ondermijnen de stelling van het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie in het onderhavige geval een te hoge speciale factor „n” heeft voorgesteld.

69. Het Verenigd Koninkrijk herhaalt dat zijn verplichting om het arrest in zaak C#503/17 uit te voeren vanaf het einde van de overgangperiode alleen op Noord-Ierland betrekking had. Volgens recent gepubliceerde cijfers vertegenwoordigde Noord-Ierland in 2020 2,25 % van het bbp van het Verenigd Koninkrijk, waarmee de speciale factor „n” rekening moet houden.

70. Ter terechtzitting heeft het Verenigd Koninkrijk benadrukt dat de omvang van zijn verplichtingen uit hoofde van het Unierecht na zijn terugtrekking uit de Europese Unie veel kleiner is geworden. Bijgevolg bevindt het Verenigd Koninkrijk zich in een andere positie dan de lidstaten, met name wat de afschrikking betreft, zodat een verschillende behandeling in dat opzicht gerechtvaardigd is. Aangezien afschrikking minder belangrijk is, kan dat effect ook worden bereikt door een lagere forfaitaire som op te leggen. De Commissie is het daar niet mee eens.

b) Beoordeling

71. Volgens vaste rechtspraak moet bij de vaststelling van de forfaitaire som rekening worden gehouden met recente bbp-gegevens.(61) Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk verklaard dat het nominale bbp van het Verenigd Koninkrijk voor 2020, zoals gepubliceerd

door het Office for National Statistics in het Blue Book 2021, 2 156 073 miljoen bedroeg. Ik heb begrepen dat dit cijfer in pond sterling (GBP) is vermeld. Op basis van een gemiddelde GBP/EUR-wisselkoers in 2020 van 1,1248 bedraagt het bbp van het Verenigd Koninkrijk voor 2020 2 425 151 miljoen EUR.

72. Partijen zijn het erover eens dat het Verenigd Koninkrijk verplichtingen is aangegaan uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord, waarvan het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland deel uitmaakt. De naleving van richtlijn 95/60 en de uitvoering van het arrest in zaak C#503/17 behoren tot die verplichtingen. Het doel van het opleggen van een forfaitaire som is het bestraffen van niet-nakoming uit het verleden en het afschrikken van niet-nakoming in de toekomst. Het Verenigd Koninkrijk heeft het arrest op de beoordelingsdatum niet uitgevoerd, en het staat in beginsel aan het Verenigd Koninkrijk, en niet aan Noord-Ierland, om ervoor te zorgen dat dit niet opnieuw gebeurt.(62) Het zou derhalve ongepast zijn om met betrekking tot een eventuele niet-nakoming na afloop van de overgangperiode rekening te houden met het bbp van Noord-Ierland in plaats van met dat van het gehele Verenigd Koninkrijk.

73. Het argument van het Verenigd Koninkrijk dat de forfaitaire som moet worden verlaagd omdat het Verenigd Koninkrijk na zijn terugtrekking uit de Europese Unie minder verplichtingen uit hoofde van het Unierecht heeft, is onlogisch. Dit argument zou alleen overtuigend zijn indien het Verenigd Koninkrijk geen verplichtingen meer had jegens de Europese Unie, hetgeen niet het geval is. Na zijn terugtrekking uit de Europese Unie is de prikkel voor het Verenigd Koninkrijk om bij te dragen tot de handhaving van de integriteit en de legitimiteit van de Unie en om solidair met haar lidstaten op te treden door al zijn verplichtingen op grond van het Unierecht na te komen, niet hetzelfde als toen het een lidstaat was. Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat de forfaitaire som eerder moet worden verhoogd dan dat die moet worden verlaagd om een voldoende afschrikkend effect te bereiken. Hoewel het Verenigd Koninkrijk zich na zijn terugtrekking uit de Europese Unie dus niet in dezelfde positie bevindt als de lidstaten, doet dat feit mijns inziens niets af aan het belang van het afschrikkingselement bij de berekening van een forfaitaire som. Het pleit er juist voor dat het Hof, in voorkomend geval, een strengere benadering toepast bij de berekening van een forfaitaire som.

74. In de punten 56 tot en met 63 hierboven stel ik voor dat het passend zou zijn om het feit dat de verplichting van het Verenigd Koninkrijk om te voldoen aan richtlijn 95/60 en uitvoering te geven aan het arrest in zaak C#503/17 vanaf 1 januari 2021 beperkt was tot het grondgebied van Noord-Ierland, in aanmerking te nemen als verzachtende omstandigheid bij de beoordeling van de ernst van de niet-nakoming.(63) Wanneer het bbp van Noord-Ierland, in plaats van dat van het Verenigd Koninkrijk, over dezelfde periode in aanmerking zou worden genomen, zou dat ten onrechte tot gevolg hebben dat twee keer met die verzachtende omstandigheid rekening wordt gehouden.

75. Het Hof heeft onlangs ook opnieuw bevestigd dat het bbp de bepalende factor is voor de beoordeling van de financiële draagkracht, en dat voor de vaststelling van voldoende afschrikkende en evenredige sancties geen rekening hoeft te worden gehouden met het institutionele gewicht zoals dat blijkt uit het aantal stemmen waarover de vertegenwoordigers van de lidstaten in het Europees Parlement beschikken.(64) Ik zie geen reden waarom die benadering hier niet zou moeten worden toegepast.

4. Looptijd

76. Het betoog van partijen over de looptijd betrof voornamelijk het opleggen van een dagelijkse (of periodieke) sanctie voor elke periode van vertraging na de datum van uitspraak van het arrest in het

onderhavige geding. Aangezien het Verenigd Koninkrijk het arrest in zaak C#503/17 met betrekking tot Noord-Ierland op 1 oktober 2021 heeft uitgevoerd, en het na afloop van de overgangperiode niet langer verplicht was om het arrest met betrekking tot Groot-Brittannië uit te voeren, handhaaft de Commissie die grief niet. Op die argumenten ga ik dus niet in.

77. Het volstaat om te zeggen dat volgens de mededelingen van de Commissie de duur van een niet-nakoming een objectieve parameter is bij de berekening van de forfaitaire som. De dagelijkse forfaitaire som wordt vermenigvuldigd met het aantal dagen vanaf 17 oktober 2018, de datum van het arrest in zaak C#503/17, tot en met 30 september 2021, de laatste dag van niet-uitvoering. Die benadering dient hier te worden toegepast, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat, indien het Hof de door mij in de punten 64 en 65 hierboven geformuleerde voorstellen overneemt, de dagelijkse forfaitaire som voor de periode van 17 oktober 2018 (de datum van het arrest in zaak C#503/17) tot en met 31 december 2020 (het einde van de overgangperiode) hoger zal zijn dan de dagelijkse forfaitaire som voor de periode van 1 januari 2021 (de eerste dag na het einde van de overgangperiode) tot en met 30 september 2021 (de laatste dag van niet-uitvoering van het arrest in zaak C#503/17).

5. Beoordeling en berekening van de forfaitaire som

78. In zijn arresten geeft het Hof bij de uitoefening van zijn volledige beoordelingsvrijheid om een forfaitaire som op te leggen niet veel details over de berekening of het gewicht van de verschillende factoren waarmee het rekening houdt. Naar mijn mening zou het in het kader van de transparantie goed zijn om in deze conclusie de berekening op te nemen die voortvloeit uit de beoordeling die ik het Hof voorstel aan te nemen, namelijk:

- voor de periode van 17 oktober 2018 tot en met 31 december 2020, waarbij (i) de coëfficiënt voor de ernst 8 is, en ii) de speciale factor „n” de vierkantswortel is van de bbp-ratio(65) (het nominale bbp van het Verenigd Koninkrijk voor 2020 gedeeld door het gemiddelde bbp van de 27 lidstaten in 2020(66)):
 $((1052 \times 8) \times 2,2) \times 807 \text{ dagen} = 14\,941\,766 \text{ EUR}$,
- voor de periode van 1 januari 2021 tot en met 30 september 2021, waarbij (i) de coëfficiënt voor de ernst 4 is, en ii) de speciale factor „n” hetzelfde is als hierboven is vermeld:
 $((1052 \times 4) \times 2,2) \times 273 \text{ dagen} = 2\,527\,324 \text{ EUR}$.

79. Dit levert een totaalbedrag op van 17 469 090 EUR, dat het Hof naar beneden zou kunnen afronden op 17 miljoen EUR.

V. Kosten

80. 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.

81. De Commissie heeft verwijzing in de kosten gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen krachtens artikel 260, lid 1, VWEU niet is nagekomen, moet het worden verwezen in de kosten, ook al is de Commissie in het ongelijk gesteld voor zover zij met haar verzoek de oplegging van een hogere forfaitaire som vorderde.

VI. Conclusie

82. Ik geef het Hof in overweging:

- vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door geen uitvoering te geven aan het arrest van 17 oktober 2018, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C#503/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:831), de verplichtingen niet is nagekomen die op die staat rusten krachtens artikel 260, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 127, 131 en 185 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie;
- het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 260, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 127, 131 en 185 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, te gelasten een forfaitaire som van 17 miljoen EUR aan de Commissie te betalen;
- het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Punt 46 van dat arrest.

3 „Gemerkte brandstof” is brandstof waaraan onder fiscaal toezicht een fiscale markering in de vorm van een kleurstof is toegevoegd voordat het product tot verbruik wordt uitgeslagen.

4 PB 1995, L 291, blz. 46. Richtlijn 95/60 bevordert de voltooiing en de werking van de interne markt door de identificatie te vergemakkelijken van gasolie die niet tegen het normale tarief wordt belast. Voor gasolie en kerosine (met uitzondering van reactiemotorbrandstof) die van accijns zijn vrijgesteld of waarvoor een ander accijnstarief geldt dan het normale tarief voor minerale oliën die als motorbrandstof worden gebruikt, moet een fiscale markering worden toegepast. Deze gemerkte brandstof wordt in het Verenigd Koninkrijk en Ierland ook wel „rode diesel” genoemd.

5 PB 2020, L 29, blz. 7.

6 Zie het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland en de punten 56#57 hieronder.

7 Zie punt 13 hieronder.

8 Zie de artikelen 86 en 89 van het terugtrekkingsakkoord betreffende de bevoegdheid van het Hof in aanhangige zaken en de bindende werking en uitvoerbaarheid van zijn arresten en beschikkingen voor en in het Verenigd Koninkrijk.

9 Zie Section 89 en Schedule 11 van de Finance Act 2020.

10 Finance Act 2020, Schedule 11 (Appointed Day) (Northern Ireland) Regulations 2021. Zie tevens de richtsnoeren van het Verenigd Koninkrijk getiteld „Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying”, Excise Notice 554, section 2.

11 In punt 38 hieronder worden de maatregelen beschreven die het Verenigd Koninkrijk in 2008 heeft vastgesteld.

12 Zie bijvoorbeeld arrest van 22 februari 2018, Commissie/Griekenland (C#328/16, EU:C:2018:98, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 Conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaak Commissie/Spanje (C#278/01, EU:C:2003:342, punten 31 en 32), en arrest van 25 november 2003 in diezelfde zaak (EU:C:2003:635, punten 30 en 31).

14 Zie bijvoorbeeld arresten van 25 juni 2013, Commissie/Tsjechië (C#241/11, EU:C:2013:423, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 12 november 2019, Commissie/Ierland (Derrybrien Wind Farm) (C#261/18, EU:C:2019:955, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 Zie bijvoorbeeld arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland (C#167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 Arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal (C#557/14, EU:C:2016:471, punten 33 en 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland (C#378/13, EU:C:2014:2405, punten 24 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 Arrest van 17 november 2011, Commissie/Italië (C#496/09, EU:C:2011:740, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Arrest van 7 juli 2009, Commissie/Griekenland (C#369/07, EU:C:2009:428, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 Arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk (C#121/07, EU:C:2008:695, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Europese Commissie, directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I – Main text*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2018, (<https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969>) (hierna: „evaluatieonderzoek van 2018”), blz. 61.

22 Arrest van 17 oktober 2018 (C#504/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:832).

23 Zie punt 39 van het arrest in zaak C#503/17.

24 Zie in dat verband arrest van 8 maart 2022, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Bestrijding van onderwaarderingsfraude) (C#213/19, EU:C:2022:167, punt 203 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 Mededeling van de Commissie – Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag [SEC(2005) 1658] (PB 2007, C 126, blz. 15) (hierna: „mededeling van 2005”), die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd uitgebreid tot de procedures waarvoor artikel 260, lid 2, VWEU geldt [zie Mededeling van de Commissie – Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het Verdrag, (PB 2011, C 12, blz. 1), lid 4 en afdeling V].

26 Mededeling van de Commissie – Wijziging van de methode voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die door de Commissie worden voorgesteld in het kader van niet-nakomingsprocedures bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB 2019, C 70, blz. 1) (hierna: „mededeling van 2019”), en Mededeling van de Commissie – 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 [C(2020) 6043] (PB 2020, C 301, blz. 1) (hierna: „mededeling van 2020”).

27 Op basis van deze methodiek bedraagt de maximale forfaitaire som voor het Verenigd Koninkrijk ter zake van de betrokken niet-nakoming 77,5 miljoen EUR ((1052 x 20 x 3,41) x 1080).

28 Mededeling van 2020, deel III, eerste alinea, punt 2.

29 Mededeling van 2005, punt 16.6.

30 Mededeling van 2020, deel III, eerste alinea, punt 3.

31 Arrest van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk (C#304/02, EU:C:2005:444, punt 83).

32 Zie in dat verband arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland (C#378/13, EU:C:2014:2405, punten 72, 73 en 76).

33 Punt 44 van het arrest in zaak C#503/17.

34 PB 2003, L 283, blz. 51.

35 Sections 14E en 14F van de Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 en de Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008, SI 2008/2599.

36 Section 14E(7A) van de Hydrocarbon Oil Duties Act 1979.

37 Zie bijvoorbeeld arrest van 25 juni 2013, Commissie/Tsjechië (C#241/11, EU:C:2013:423, punt 51).

38 In augustus 2007 was ten minste één eerdere raadpleging over de nakoming van richtlijn 2003/96 afgesloten, nadat de afwijking waarvan het Verenigd Koninkrijk gebruik had gemaakt, was verstreken [zie punt 7.4 van de toelichting bij de Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008].

39 Zie naar analogie arrest van 24 juni 2015, Fresh Del Monte Produce/Commissie en Commissie/Fresh Del Monte Produce (C#293/13 P en C#294/13 P, EU:C:2015:416, punt 184 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Arrest van 30 mei 2013, Commissie/Zweden (C#270/11, EU:C:2013:339, punt 55).

41 Arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland (C#93/17, EU:C:2018:903, punt 122).

42 Zie punt 46 van het arrest in zaak C#503/17.

43 De punten 2#14 van het arrest in zaak C#503/17 bevatten nadere gegevens over de juridische context.

44 Pagina 6 van het evaluatieonderzoek van 2018.

45 Zie tevens de punten 46#48 hierboven.

46 Het Verenigd Koninkrijk vermeldt dit in het kader van de belemmeringen die het ondervond om uitvoering aan het arrest te geven (zie de samenvatting in punt 13 hierboven).

47 Dit lijkt de motivering voor de maatregelen van 2012 te zijn geweest. Ik ben er dan ook niet van overtuigd dat die maatregelen de gevolgen voor de publieke en particuliere belangen wezenlijk hebben afgezwakt.

48 De Commissie verwijst in haar conclusies niet naar artikel 185 van het terugtrekkingsakkoord (zie punt 8 hierboven). Het Verenigd Koninkrijk heeft niettemin aangevoerd dat het een periode van niet-uitvoering van het arrest in zaak C#503/17 na afloop van de overgangperiode omvatte. Het heeft overigens geen grieven ontleend aan overschrijding van bevoegdheid of discrepanties tussen de conclusies en de inhoud daarvan.

49 Wanneer op basis van die bijvoeglijke naamwoorden naar de bevolking van de lidstaten wordt gekeken, hebben vijf lidstaten een bevolking die ongeveer even groot of kleiner is dan die van Noord-Ierland: Estland, Cyprus, Letland, Luxemburg en Malta.

50 Op 1 januari 2020 heeft Ierland uitvoering gegeven aan het arrest van 17 oktober 2018, Commissie/Ierland (C#504/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:832).

51 Zie de mededeling van 2005, punt 16.4: „de inbreuk kan als minder ernstig worden beschouwd wanneer zij niet de gehele bevolking van de betrokken lidstaat betreft”.

52 PB 2014, L 173, blz. 349.

53 Arrest van 13 januari 2021, Commissie/Slovenië (MiFID II) (C#628/18, EU:C:2021:1, punt 80).

54 Arrest van 13 mei 2014, Commissie/Spanje (C#184/11, EU:C:2014:316).

55 Arrest van 13 mei 2014, Commissie/Spanje (C#184/11, EU:C:2014:316, punten 81 en 82).

56 Arrest van 13 mei 2014, Commissie/Spanje (C#184/11, EU:C:2014:316, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Zie i) punt 45, ii) punten 48#49 en iii) punten 52#55 hierboven.

58 Mededeling van 2020, afdeling I, punt 4.

59 De formule voor de berekening van de speciale factor „n”, die is gebaseerd op het aantal zetels in het Europees Parlement, is te vinden in voetnoot 12 van de mededeling van 2019.

60 Afdeling IV van de mededeling van de Commissie – Aanpassing van de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die door de Commissie worden voorgesteld in het kader van niet-nakomingsprocedures bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, naar aanleiding van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (PB 2021, C 129, blz. 1).

61 Zie onder meer arresten van 7 september 2016, Commissie/Griekenland (C#584/14, EU:C:2016:636, punt 81); 22 februari 2018, Commissie/Griekenland (C#328/16, EU:C:2018:98, punt 101), en 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied) (C#658/19, EU:C:2021:138, punt 83).

62 Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland, artikel 12, lid 1.

63 Zie punten 59#63 hierboven.

64 Arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronikkel) (C#51/20, EU:C:2022:36, punten 114#117), en het uitvoerige onderzoek van de speciale factor „n” in de conclusie van advocaat-generaal Pitruzzella in diezelfde zaak (EU:C:2021:534). Zie tevens arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland (C#93/17, EU:C:2018:903, punten 139 en 142).

65 Uit de arresten van het Hof blijkt niet helemaal duidelijk of het bbp-element dat als bepalende factor in aanmerking moet worden genomen, gewoon de bbp-ratio of de vierkantswortel van de bbp-ratio is. Deze laatste benadering sluit aan bij de mededelingen van de Commissie en heeft tot gevolg dat de verschillen tussen de forfaitaire sommen die aan de lidstaten kunnen worden opgelegd, minder groot worden. De gewone bbp-ratio voor het Verenigd Koninkrijk bedraagt 4,9. Wanneer deze wordt gebruikt in

plaats van de vierkantswortel van de bbp-ratio (2,2), levert dit een totale forfaitaire som van 39 miljoen EUR op.

<66 Het door Eurostat gepubliceerde bbp van de 27 lidstaten voor 2020 bedroeg 13 450 460 miljoen EUR.