

Brussel, 18 september 2026
(OR. en)

13402/26

Interinstitutioneel dossier:
2023/0076 (COD)

ENER 584
ENV 1101
CLIMA 464
COMPET 1092
CONSOM 265
FISC 309

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	18 september 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2026) 488 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de doeltreffendheid van de invoering van strafrechtelijke sancties door de lidstaten voor opzettelijke en ernstige gevallen van marktmisbruik op de groothandelsmarkten voor energie van de Unie

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 488 final.

Bijlage: COM(2026) 488 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.9.2026
COM(2026) 488 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de doeltreffendheid van de invoering van strafrechtelijke sancties door de lidstaten
voor opzettelijke en ernstige gevallen van marktmisbruik op de groothandelsmarkten
voor energie van de Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de doeltreffendheid van de invoering van strafrechtelijke sancties door de lidstaten voor opzettelijke en ernstige gevallen van marktmisbruik op de groothandelsmarkten voor energie van de Unie

Inhoud

I.	Inleiding: inbreuken op Remit.....	2
II.	Methodiek.....	5
III.	EU-kader inzake strafbare feiten en sancties.....	7
IV.	Stand van zaken met betrekking tot inbreuken op Remit en belangrijkste geleerde lessen	8
V.	Bevindingen	14

I. Inleiding: inbreuken op Remit

Verordening (EU) nr. 1227/2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (“Remit”)¹ is gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/1106 (“Remit II”)², die op 7 mei 2024 in werking is getreden (naar de bij Remit II gewijzigde Remit wordt in dit verslag verwezen als “gewijzigde Remit”).

Remit is een belangrijk onderdeel van de EU-wetgeving. Zij heeft tot doel de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkten voor energie te waarborgen door een kader voor de preventie en opsporing van marktmisbruik in te voeren.

Artikel 21 bis, lid 2, van de gewijzigde Remit schrijft het volgende voor:

“2. Uiterlijk op 1 juni 2025 beoordeelt de Commissie de doeltreffendheid van de invoering van strafrechtelijke sancties door de lidstaten voor opzettelijke en ernstige gevallen van marktmisbruik op de groothandelsmarkten voor energie van de Unie en dient zij een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad. In dat verslag kunnen passende maatregelen worden voorgesteld, waaronder de indiening van een wetgevingsvoorstel.”

Met dit verslag (hierna “het verslag”) beoogt de Europese Commissie te voldoen aan haar verplichting uit hoofde van artikel 21 bis, lid 2, van de gewijzigde Remit. Deel I van het verslag bevat achtergrondinformatie over de gewijzigde Remit en de relevante verplichtingen voor de lidstaten op grond van Remit II met betrekking tot de handhaving in geval van inbreuken op Remit. In deel II wordt de door de Commissie bij het opstellen van dit verslag gehanteerde methode toegelicht. In deel III wordt een beschrijving gegeven van het rechtskader waarbinnen de Unie bevoegdheden heeft op het gebied van de onderlinge aanpassing van het strafrecht en de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht. Deel IV biedt een overzicht van de door de lidstaten genomen maatregelen om handhavingsacties te ondernemen tegen inbreuken op Remit, en van de handhavingspraktijken in het kader van Remit in de EU in het algemeen. Tot slot worden in deel V de bevindingen van de Commissie uiteengezet. Het verslag wordt bij het Europees Parlement en de Raad ingediend.

¹ Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie, PB L 326 van 8.12.2011, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1227/oj>.

² Verordening (EU) 2024/1106 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011 en (EU) 2019/942 wat de verbetering van de bescherming van de Unie tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie betreft, PB L, 2024/1106, 17.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1106/oj>.

Op grond van de oorspronkelijke formulering van artikel 18 van Remit waren de lidstaten verplicht om regels inzake op inbreuken op Remit van toepassing zijnde sancties vast te stellen en alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast. Ook bepaalde dit artikel dat die sancties doeltreffend, afschrikkend en evenredig moeten zijn en een afspiegeling moeten vormen van de aard, de duur en de ernst van de inbreuk, de schade voor de consumenten en de winst die mogelijk door handel met voorwetenschap of marktmanipulatie werd gemaakt. In artikel 18 van Remit werd geen specifiek sanctiekader voor de lidstaten vastgesteld.

Bij de herziening van Remit in de periode 2023-2024 werd geconstateerd dat de handhaving van de in Remit vastgelegde regels per EU-lidstaat aanzienlijk uiteenliep. Sommige lidstaten meldden een ongewoon laag niveau van handhavingsactiviteiten. In andere lidstaten bleken de boeten voor inbreuken onvoldoende afschrikwekkend om toekomstige inbreuken te voorkomen.

Met Remit II zijn diverse belangrijke wijzigingen doorgevoerd om deze discrepanties aan te pakken, een doeltreffende handhaving bij inbreuken op Remit te waarborgen en daarmee de marktintegriteit verder te versterken.

Meer in het bijzonder bleek uit Remit II de absolute noodzaak tot vaststelling van een meer uniforme en krachtiger kader ter voorkoming van marktmanipulatie op de groothandelsmarkten voor energie. Met het oog daarop is Remit gewijzigd opdat wordt voorzien in een specifieke lijst van maatregelen waarover de nationale regulerende instanties (“NRI’s”) bij de handhaving van inbreuken op Remit moeten kunnen beschikken. In Remit II werd met name het belang benadrukt dat de NRI’s over de nodige onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden beschikken, hetgeen reeds is vastgelegd in artikel 13, lid 2, van Remit, namelijk de bevoegdheden om a) toegang te verkrijgen tot ieder document, in enigerlei vorm, en een afschrift hiervan te ontvangen; b) inlichtingen te verlangen van iedere relevante persoon, met inbegrip van degenen die successievelijk betrokken zijn bij het doorgeven van handelsorders of het uitvoeren van de desbetreffende transacties, alsook hun opdrachtgevers, en in voorkomend geval het recht om een dergelijke persoon of opdrachtgever op te roepen en te horen; c) ter plaatse inspecties te verrichten; d) bestaande overzichten van telefoon- en dataverkeer op te vragen; e) te verlangen dat elke praktijk die in strijd is met Remit of met op grond daarvan vastgestelde gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen, wordt beëindigd; f) een rechter te vragen om vermogensbestanddelen te bevriezen of in beslag te nemen, en g) een rechterlijke of bevoegde instantie te verzoeken een tijdelijk verbod op beroepsuitoefening op te leggen.

Bovendien zijn bij het nieuwe artikel 18, lid 3, van Remit II verplichtingen voor de lidstaten ingevoerd om ervoor te zorgen dat de nationale regulerende instanties de bevoegdheid hebben om ten minste de volgende bestuursrechtelijke geldboeten op te leggen en andere bestuursrechtelijke maatregelen te nemen in verband met inbreuken op Remit: a) eisen dat aan de inbreuk een einde wordt gemaakt; b) gelasten dat de terugbetaling wordt gevorderd van de door de inbreuken behaalde winsten of vermeden verliezen, voor zover die kunnen worden bepaald; c) een waarschuwing doen uitgaan of een mededeling doen aan het publiek; d) dwangsommen opleggen, en e) bestuursrechtelijke geldboeten opleggen.

Met het nieuwe artikel 18, lid 4, van Remit II is een kader ingevoerd voor de minimale harmonisatie van administratieve boeten, waarin wordt bepaald op welke wijze de maximale administratieve boeten op nationaal niveau moeten worden vastgesteld³. Deze wijzigingen hadden tot doel te waarborgen dat elke lidstaat doeltreffende, afschrikkende en evenredige boeten oplegt.

Nader bepaald wordt in het nieuwe artikel 18, leden 4 en 5, van Remit II een kader voor minimale harmonisatie ingevoerd, op grond waarvan de lidstaten maximale bestuursrechtelijke boeten die ten minste even hoog zijn als de in dat artikel genoemde bedragen moeten vaststellen. Deze harmonisatie is van toepassing op inbreuken op de volgende artikelen van de gewijzigde Remit:

- artikel 3, waarbij handel met voorwetenschap wordt verboden;
- artikel 4, waarbij wordt bepaald dat marktdeelnemers verplicht zijn tot openbaarmaking van voorwetenschap;
- artikel 5, waarbij marktmanipulatie wordt verboden;
- artikel 8, waarbij marktdeelnemers worden verplicht om het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (“ACER”) te voorzien van gegevens in verband met voor de groothandel bestemde energieproducten⁴, alsmede fundamentele gegevens⁵ en gegevens met betrekking tot de blootstelling van marktdeelnemers. Nadere bijzonderheden inzake de rapportageverplichting voor

³ In het bijzonder mag de hoogte van de in een specifiek geval op te leggen administratieve boeten het in Remit II vastgestelde maximum bereiken, of het hogere bedrag zoals vastgesteld in de nationale wetgeving.

⁴ In artikel 2, punt 4, van Remit wordt een definitie gegeven van “voor de groothandel bestemde energieproducten”.

⁵ In artikel 2, punt 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1348/2014 van de Commissie wordt een definitie gegeven van “fundamentele gegevens”.

marktdeelnemers zijn vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) 2026/256 van de Commissie⁶;

- artikel 9, waarbij marktdeelnemers worden verplicht zich te laten registreren bij de NRI van de lidstaat waar zij zijn gevestigd of woonachtig zijn. Bij artikel 9 is tevens de verplichting ingevoerd voor marktdeelnemers die in een derde land zijn gevestigd of daar woonachtig zijn en die transacties aangaan die op grond van artikel 8, lid 1, van de gewijzigde Remit bij ACER moeten worden gemeld, om een vertegenwoordiger in de EU aan te wijzen. artikel 15, dat voorziet in een meldingsverplichting voor personen die beroepshalve transacties in voor de groothandel bestemde energieproducten tot stand brengen of uitvoeren, zoals dit bij Remit II is ingevoerd. Deze meldingsverplichtingen hebben betrekking op bepaalde inbreuken op Remit en zijn gericht aan ACER en de betrokken NRI's.

Remit II biedt de lidstaten instrumenten voor een doeltreffender handhaving in geval van inbreuken op Remit. Het feit dat bij Remit II een aangescherpt stelsel van bestuursrechtelijke boeten en andere bestuursrechtelijke maatregelen is ingevoerd, belet de lidstaten niet om strafrechtelijke sancties voor inbreuken op Remit in te voeren.

II. Methodiek

Om te voldoen aan haar verplichting op grond van artikel 21 bis, lid 2, van de gewijzigde Remit en om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van de sancties voor inbreuken op Remit zoals die momenteel in de lidstaten van toepassing zijn, heeft de Commissie een aan de NRI's gerichte vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is in september 2024 via de Raad van Europese energieregulators ("CEER") verspreid.

Deze vragenlijst, die uitsluitend betrekking had op de uitvoering van de Remit-wetgeving, bevatte vragen over de bestaande nationale regelgevingskaders, met name wat betreft bestuursrechtelijke boeten en andere bestuursrechtelijke maatregelen; het aantal lopende en afgeronde inbreukzaken per lidstaat (met inbegrip van de vaststelling van eventuele definitieve besluiten en rechterlijke uitspraken) en de daarbij opgelegde sancties; bijbehorende statistieken, die een beeld geven van de per lidstaat genomen handhavingsacties; en een overzicht van bij de bevoegde nationale rechtbanken ingestelde geslaagde en niet-geslaagde beroepen. De

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2026/256 van 30 januari 2026 van de Commissie inzake de gegevensrapportage overeenkomstig artikel 7 quater, lid 2, artikel 8, leden 1 bis, 2 en 6, van Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1348/2014 van de Commissie, PB L, 2026/256, 9.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/256/oj.

vragenlijst bevatte een aanvullende reeks vragen voor de lidstaten waarvan het sanctiekader voor inbreuken op Remit niet alleen voorziet in bestuursrechtelijke sancties en andere bestuursrechtelijke maatregelen, maar ook in strafrechtelijke sancties en andere strafrechtelijke maatregelen.

De Commissie ontving van de NRI van 26 lidstaten een ingevulde vragenlijst, waarvan er 21 in november 2024 werden ontvangen en de overige 5 eind juni 2025. Eén NRI stuurde geen ingevulde vragenlijst op. Dit verslag is daarom gebaseerd op de door 26 NRI's verstrekte informatie.

III. EU-kader inzake strafbare feiten en sancties

In dit deel wordt de achtergrond geschetst van de bevoegdheid van de EU om wetgeving vast te stellen op het gebied van materieel strafrecht. Deze bevoegdheid wordt geregeld in artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”).

Overeenkomstig artikel 21 bis, lid 2, van de gewijzigde Remit kan de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen indien zij het noodzakelijk acht dat de lidstaten strafrechtelijke sancties invoeren voor inbreuken op Remit.

Overeenkomstig artikel 83, lid 1, VWEU kan de Unie minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en strafrechtelijke sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie vaststellen. Deze strafbare feiten, die uitputtend in het VWEU worden opgesomd, zijn: terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit (“EU-misdrijven”). De Raad kan, mits het Europees Parlement hiermee instemt, deze lijst met eenparigheid van stemmen uitbreiden tot andere strafbare feiten die voldoen aan de criteria van ernst en grensoverschrijdend karakter.

Tot op heden is dit eenmaal gebeurd, namelijk bij Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad⁷, waarbij de schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de lijst van EU-misdrijven is toegevoegd.

Overeenkomstig artikel 83, lid 2, VWEU kan de Unie tevens minimumvoorschriften vaststellen ter bepaling van strafbare feiten en straffen op gebieden waarvoor in het kader van andere beleidsterreinen van de Unie harmonisatiemaatregelen zijn genomen. Deze bevoegdheid omvat in beginsel een breed en divers scala aan beleidsterreinen. Deze bevoegdheid kan echter alleen worden uitgeoefend wanneer strafrechtelijke handhaving **nodig blijkt** om de doeltreffende uitvoering van het betrokken beleid van de Unie te waarborgen — dit geldt met name voor ernstige gevallen van marktmisbruik op het gebied van financiële diensten⁸.

⁷ Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad van 28 november 2022 betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria, PB L 308, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2332/oj>.

⁸ Bijvoorbeeld met betrekking tot Richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik, Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt en Richtlijn (EU) 2024/1203 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PB L 173, 12.6.2014, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/57/oj>.

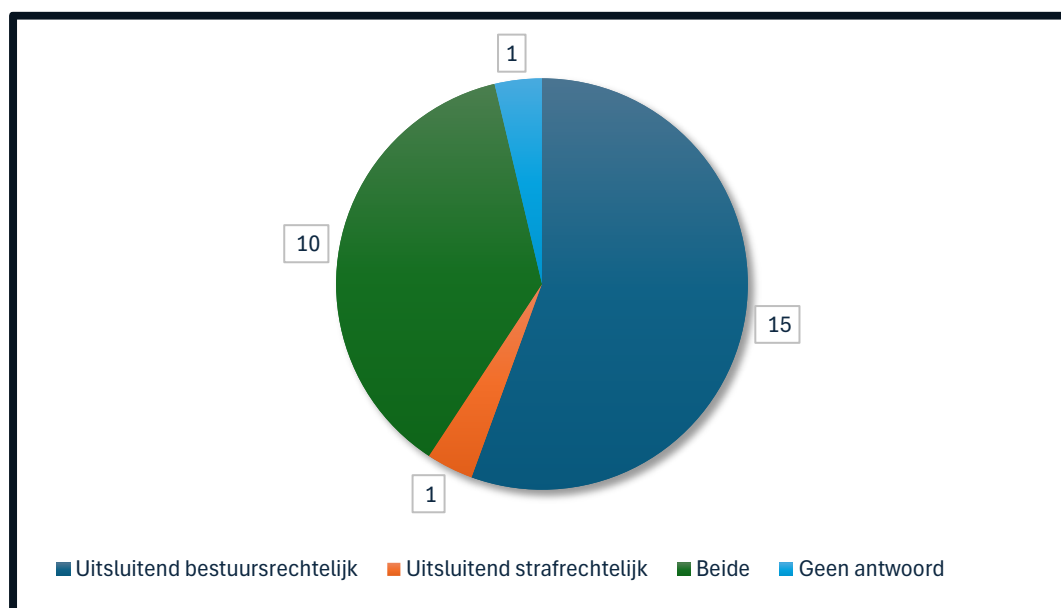
IV. Stand van zaken met betrekking tot inbreuken op Remit en belangrijkste geleerde lessen

Momenteel geldende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties in de EU-lidstaten

Uit de aan de Commissie verstrekte informatie blijkt dat sommige lidstaten uitsluitend bestuursrechtelijke maatregelen toepassen om in geval van inbreuken op Remit de naleving te waarborgen, terwijl andere lidstaten naast bestuursrechtelijke maatregelen ook strafrechtelijke sancties opleggen. Eén lidstaat beschikt over een uitsluitend uit strafrechtelijke sancties bestaand kader.

In de onderstaande figuur wordt het aantal lidstaten weergegeven dat gebruikmaakt van: i) uitsluitend bestuursrechtelijke maatregelen, ii) een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen en iii) uitsluitend strafrechtelijke maatregelen om de handhaving te waarborgen in geval van inbreuken op Remit.

Figuur 1: Sancties wegens inbreuken op Remit (aantal lidstaten)



**Bron: Antwoorden van 26 lidstaten op de vragenlijst van de Commissie*

Uit figuur 1 blijkt dat een meerderheid van **15 van de 26 lidstaten die hebben gereageerd**, heeft gekozen voor bestuursrechtelijke sancties, waaronder boeten, als voornaamste handhavingsinstrument om inbreuken op Remit aan te pakken en niet-naleving te voorkomen. Anderzijds heeft **1 lidstaat** (Ierland) een uitsluitend op strafrechtelijke sancties gebaseerd kader ingevoerd, terwijl de overige **10 lidstaten die hebben gereageerd** (Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen en Zweden) een tweeledige

aanpak hebben gekozen, waarbij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden gecombineerd als afschrikmiddel tegen inbreuken op Remit.

Eén NRI heeft de Commissie meegedeeld dat haar lidstaat overweegt het huidige kader, dat uitsluitend uit bestuursrechtelijke sancties bestaat, aan te vullen met strafrechtelijke sancties. In het bijzonder heeft de NRI in 2022 en 2023 bij het ministerie van Justitie voorstellen ingediend die ertoe strekken om bepaalde inbreuken op Remit, namelijk inbreuken op artikel 3 en artikel 5, als strafbare feiten aan te merken. Het door deze lidstaat beoogde doel is ervoor te zorgen dat zijn nationale regelgeving in overeenstemming is met de huidige bepalingen inzake overtredingen op het gebied van marktgedrag op grond van Verordening (EU) nr. 596/2014⁹.

Omgekeerd overweegt de enige lidstaat die momenteel uitsluitend strafrechtelijke sancties hanteert voor de handhaving bij inbreuken op Remit, om in plaats daarvan omwille van een doeltreffender handhaving bestuursrechtelijke boeten in te voeren.

Huidige regels in de nationale rechtsstelsels inzake bestuursrechtelijke boeten

In de vragenlijst hebben de respondenten informatie verstrekt over de hoogte van de wegens inbreuken op Remit opgelegde bestuursrechtelijke boeten. Deze niveaus lopen tussen de lidstaten sterk uiteen: in het regelgevingskader van sommige lidstaten worden bestuursrechtelijke boeten uitgedrukt in percentages, in dat van andere lidstaten worden uitsluitend bedragen vastgesteld, en in dat van weer andere worden beide benaderingen gecombineerd. Zo gaven sommige respondenten aan dat het toepasselijke kader voorziet in boeten van maximaal 8 % van de jaaromzet van de betrokken entiteit, die bij herhaalde overtredingen of rekening houdend met de financiële winst kunnen oplopen tot 20 %. Anderen gaven aan dat de bestuursrechtelijke boeten variëren van 20 000 tot 50 000 EUR, waarbij de hoogte van de boeten afhangt van de ernst van de inbreuken. Andere nationale regelingen voorzien in boeten die variëren van ongeveer 300 EUR, met de mogelijkheid van boeten tot 10 % van het jaarinkomen van de betrokken entiteit, in combinatie met tijdelijke beperkingen op handelsactiviteiten. Enkele lidstaten hanteren boeten die kunnen oplopen tot 6 miljoen EUR.

⁹ Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Richtlijnen 2003/124/EG, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/596/2026-06-05>.

Nationale regelgeving inzake strafrechtelijke sancties

Zoals hierboven is vermeld, gaven 11 respondenten aan dat het regelgevingskader van hun lidstaat in strafrechtelijke sancties voorzag. Hieronder vielen strafrechtelijke boeten en, in sommige gevallen, gevangenisstraffen met een maximale duur van 10 jaar. In sommige gevallen voorzag het kader ook in de bevrozing of inbeslagname van vermogensbestanddelen en in tijdelijke verboden op de beroepsactiviteiten.

Zo verstrekten een van de respondenten het volgende gedetailleerde overzicht van de in zijn lidstaat geldende strafrechtelijke sancties:

- Zich inlaten met marktmanipulatie: een boete van maximaal 5 000 dagtarieven, of een gevangenisstraf van 1 tot 10 jaar, of beide.
- Een overeenkomst aangaan om de markt te manipuleren: een boete van maximaal 2 500 dagtarieven.
- Het gebruik van voorwetenschap in strijd met artikel 3, lid 1, punt a), van de gewijzigde Remit: een boete van maximaal 5 000 dagtarieven, of een gevangenisstraf van 1 tot 10 jaar, of beide. Indien deze inbreuk wordt begaan door een persoon als bedoeld in artikel 3, lid 2, punten a) of c), van de gewijzigde Remit: een boete van maximaal 5 000 dagtarieven, of een gevangenisstraf van 2 tot 12 jaar, of beide.
- Onwettige openbaarmaking van voorwetenschap in strijd met artikel 3, lid 1, punt b), van de gewijzigde Remit: een boete van maximaal 2 500 dagtarieven, vrijheidsbeperking of een gevangenisstraf van 3 maanden tot 5 jaar.
- Het aanbevelen van of aanzetten tot de aankoop of verkoop van voor de groothandel bestemde energieproducten op basis van voorwetenschap, hetgeen in strijd is met artikel 3, lid 1, punt c), van de gewijzigde Remit: een boete van maximaal 2 500 dagtarieven, vrijheidsbeperking of een gevangenisstraf van 3 maanden tot 5 jaar.
- Het schenden van een beroepsgeheim, hetgeen in strijd is met artikel 17 van de gewijzigde Remit: een boete, vrijheidsbeperking of een gevangenisstraf van 3 maanden tot 5 jaar.
- Het verzuim van een professionele transactiebeheerder om de voorzitter van de NRI in kennis te stellen van redelijke vermoedens van marktmanipulatie, pogingen tot marktmanipulatie of oneigenlijk gebruik van voorwetenschap, hetgeen in strijd is met

het nieuwe artikel 15 van de gewijzigde Remit: een boete, vrijheidsbeperking of een gevangenisstraf van 3 maanden tot 5 jaar.

Uit de antwoorden in de ingevulde vragenlijsten blijkt dat lidstaten die beschikken over een kader waarin zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties voor inbreuken op Remit zijn gecombineerd, een gedifferentieerde aanpak hanteren, waarbij bestuursrechtelijke sancties van toepassing zijn op minder ernstige inbreuken op Remit, terwijl strafrechtelijke sancties gelden voor ernstiger inbreuken. Volgens de respondenten maakt deze aanpak een meer genuanceerde handhavingsstrategie mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van de betreffende inbreuk.

Zo verklaarde een van de respondenten dat een inbreuk op artikel 5 van de gewijzigde Remit (verbod op marktmanipulatie) zowel een strafbaar feit als een bestuursrechtelijke overtreding kan vormen, afhankelijk van de vraag of het gedrag in kwestie invloed heeft op de prijs van voor de groothandel bestemde energieproducten. Als de inbreuk geen invloed heeft op de prijs van de betrokken voor de groothandel bestemde energieproducten, wordt de inbreuk als minder ernstig beschouwd en zijn uitsluitend bestuursrechtelijke sancties van toepassing, en omgekeerd.

Uitdagingen bij de handhaving in geval van inbreuken op Remit

Drie respondenten gaven aan dat strafrechtelijke sancties mogelijk een grotere afschrikkende werking hebben dan bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen. Uit de antwoorden in de ingevulde vragenlijsten blijkt echter dat lidstaten die strafrechtelijke sancties toepassen — hetzij uitsluitend, hetzij in combinatie met bestuursrechtelijke maatregelen — te maken hadden met aanzienlijke uitdagingen bij de handhaving van inbreuken op Remit. Dit leidde tot een lagere mate van handhaving in die lidstaten, en wel om de hieronder vermelde redenen.

Sommige respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat het opleggen van strafrechtelijke sancties — waarbij de NRI een zaak voor de rechter moet brengen en/of een openbaar aanklager moet inschakelen, en die, indien dit lukt, tot een rechtszaak leiden — een uitdaging kan vormen voor de doeltreffende handhaving van Remit. Dit heeft de volgende redenen.

Ten eerste heeft het gehele proces gevolgen voor de planning. Het duurt doorgaans langer om een strafzaak af te ronden — waaronder het bereiken van de fase waarin strafrechtelijke sancties worden opgelegd — dan om een zaak af te ronden waarbij bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd. Dit komt ook doordat de NRI's bij administratieve sancties over rechtstreekse

bevoegdheden beschikken om boeten op te leggen aan de bij de inbreuk in kwestie betrokken personen. De Commissie is zich ervan bewust dat de lange duur van de procedure ook kan worden toegeschreven aan de complexiteit van marktmisbruik op de energiemarkten.

Ten tweede blijkt uit de antwoorden in de ingevulde vragenlijsten dat de strafrechtelijke vervolging van een inbreuk op Remit een proces is dat complexer is dan dat van inbreuken waarop bestuursrechtelijke sancties van toepassing zijn. De complexiteit in het eerstgenoemde geval houdt verband met het strafrechtelijke karakter van een sanctie, bijvoorbeeld de bewijslast die een NRI moet aandragen om tot vervolging te kunnen overgaan. Het verzamelen van voldoende bewijsmateriaal voor de bevoegde nationale instantie (meestal door openbare aanklagers die niet noodzakelijkerwijs vertrouwd zijn met de werking van de energiemarkten) om aan de bewijsdrempel voor strafrechtelijke procedures te voldoen, kan een uitdaging vormen. Dit is met name het geval wanneer de inbreuk op Remit betrekking heeft op gedragingen die neerkomen op marktmanipulatie of handel met voorwetenschap, waarbij de betrokken marktdeelnemers vaak zeer geraffineerd te werk gaan. Uit de antwoorden in de ingediende vragenlijsten blijkt dat dit heeft geleid tot zeer weinig (zo niet geen) geslaagde vervolgingen, waarbij veel zaken ofwel zijn geseponeerd ofwel hebben geleid tot vrijspraken.

Handhaving van bestuursrechtelijke sancties bij inbreuken op Remit

Hoewel er vrijwel geen definitieve rechterlijke uitspraken zijn waarin strafrechtelijke sancties worden opgelegd voor inbreuken op Remit¹⁰, wijst het aantal beslissingen en door de lidstaten aan marktdeelnemers opgelegde bestuursrechtelijke boeten op een andere handhavingspraktijk. Ter illustratie: de twee lidstaten met het hoogste aantal besluiten in zaken waarbij inbreuk op Remit ten laste werd gelegd, hebben het volgende gemeld:

- in een van deze lidstaten is sinds 2016 in 43 zaken waarin inbreuk op Remit ten laste werd gelegd, een besluit genomen, waarbij bestuursrechtelijke boeten ten bedrage van ongeveer 10 500 000 EUR zijn opgelegd;
- in de andere lidstaat zijn sinds de invoering van Remit in 2016 46 onderzoeken uitgevoerd; deze hebben geleid tot inbreukbesluiten in verband met Remit, waarbij 61 sancties zijn opgelegd voor een totaalbedrag van 115 060 096 EUR.

¹⁰ De 11 lidstaten waar strafrechtelijke sancties van kracht zijn, verstrekten de volgende antwoorden: in Cyprus, Denemarken, Hongarije, Ierland, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen en Zweden zijn tot nu toe geen handhavingsbesluiten vastgesteld; In Duitsland lopen momenteel twee zaken; in geen van beide is echter tot dusverre een besluit vastgesteld. Estland heeft geen inhoudelijk antwoord gegeven op de vraag.

In een andere lidstaat is naar verluidt voor diverse inbreuken op Remit een totaalbedrag van 2 560 000 EUR aan boeten opgelegd.

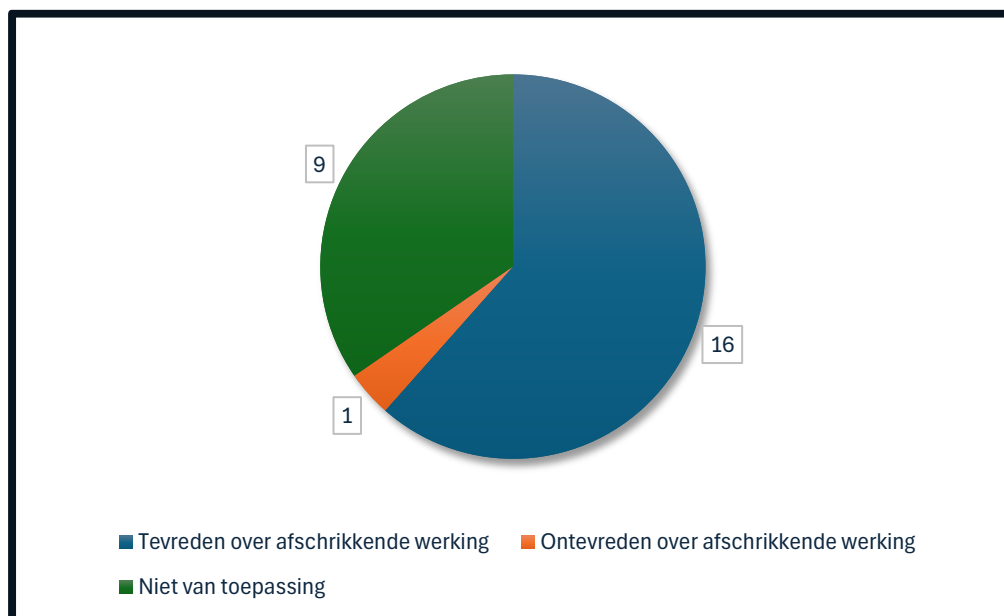
Uit de antwoorden in de ingevulde vragenlijsten blijkt dat lidstaten die beschikken over een stelsel van bestuursrechtelijke boeten voor inbreuken op Remit in staat waren een flexibeler en doeltreffender handhavingsstrategie uit te voeren en een groter aantal onderzoeken af te ronden met definitieve besluiten waarbij bestuursrechtelijke boeten of andere bestuursrechtelijke maatregelen werden opgelegd.

Afschrikkende werking van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties

De vragenlijst bevatte tevens een vraag over de afschrikkende werking van de in de lidstaten geldende sancties. Uit onderstaande figuur 2 blijkt het volgende:

- De meeste respondenten, te weten 16 van de 26, waren van mening dat deze maatregelen een voldoende afschrikkende werking hadden en bijdroegen aan een doeltreffende handhaving in geval van inbreuken op Remit. In die rechtsgebieden was het handhavingskader gebaseerd op bestuursrechtelijke maatregelen. Ter illustratie: een van die 16 respondenten merkte op dat in de vier zaken met betrekking tot Remit die sinds 2011 zijn behandeld en waarvoor bestuursrechtelijke sancties van 75 000 EUR zijn opgelegd, drie van de vier marktdeelnemers waaraan bestuursrechtelijke sancties waren opgelegd, nadien geen inbreuken op Remit meer hebben gepleegd.
- Eén respondent merkte evenwel op dat de hoogte van de in zijn rechtsgebied geldende bestuursrechtelijke boeten verwaarloosbaar was, gezien de omvang van de marktdeelnemers die betrokken waren bij vermeend onrechtmatig gedrag in het kader van Remit.
- Negen respondenten gaven aan dat zij geen gegevens hadden over inbreuken op Remit of dat er in hun rechtsgebied geen inbreukbesluiten waren genomen die tot boeten hadden geleid.

Figuur 2: Huidige mate van tevredenheid over de afschrikkende werking van bestuursrechtelijke maatregelen bij inbreuken op Remit (per aantal landen)



V. Bevindingen

Zoals hierboven aangegeven, kan de bevoegdheid van de Unie om strafrechtelijke sancties vast te stellen, overeenkomstig artikel 83, lid 2, VWEU, slechts worden uitgeoefend wanneer strafrechtelijke handhaving **nodig blijkt** om de doeltreffende uitvoering van het betrokken beleid van de Unie te waarborgen. Afgaande op de antwoorden in de ingevulde vragenlijsten, de informatie waarover de Commissie beschikt op het moment dat dit verslag is opgesteld, en artikel 18 van de herziene Remit, **zijn er momenteel geen aanwijzingen** dat strafrechtelijke handhaving essentieel is om de doeltreffende handhaving van het Remit-kader te waarborgen. Deze bevinding doet geen afbreuk aan het feit dat strafrechtelijke handhaving in andere gebieden, zoals marktmisbruik in de financiële dienstverlening, wel essentieel werd geacht ter waarborging van een doeltreffende uitvoering van het betrokken beleid van de Unie.

Afgaande op de antwoorden op de vragenlijst van de Commissie en in deze fase van de uitvoering van Remit lijkt het erop dat lidstaten met op strafrechtelijke sancties gebaseerde handhavingskaders — hetzij uitsluitend, hetzij in combinatie met bestuursrechtelijke sancties — bij het afronden van zaken in verband met Remit of het verkrijgen van definitieve uitspraken voor aanzienlijke uitdagingen staan. Ter vergelijking: lidstaten die beschikken over op bestuursrechtelijke maatregelen gebaseerde handhavingskaders voor inbreuken op Remit behalen betere resultaten wat betreft handhaving.

Bovendien zal de handhaving naar verwachting verder worden aanscherpt door middel van het onlangs ingevoerde Remit II-kader, waaraan de lidstaten uitvoering moeten geven. Zoals hierboven is uiteengezet, brengt dit nieuwe kader niet alleen versterkte onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden voor de NRI's met zich mee, maar ook de verplichting voor de lidstaten om zich te houden aan het in artikel 18 van de gewijzigde Remit vastgelegde kader van maatregelen inzake minimale harmonisatie.

De invoering van nationale kaders in overeenstemming met artikel 18 van de gewijzigde Remit zal de handhaving van de Remit versterken en de doeltreffendheid en de afschrikkende werking ervan waarborgen. De Commissie stelt daarom voor om de nadruk te leggen op de uitvoering van deze nieuwe bepalingen en kaders, teneinde de voordelen van een versterkte handhaving ten volle te benutten en de effecten ervan in de praktijk te beoordelen.

Uiterlijk op 8 mei 2027 en vervolgens om de drie jaar dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin wordt beoordeeld of sancties voor inbreuken op Remit zijn vastgesteld en consequent worden toegepast in alle lidstaten. Indien na afronding van het uitvoeringsproces van artikel 18 van de gewijzigde Remit blijkt dat de onderlinge afstemming van strafbare feiten en strafrechtelijke sancties voor opzettelijke en ernstige gevallen van inbreuk op Remit noodzakelijk is om de doeltreffende uitvoering van Remit II te waarborgen, kan de Commissie in dat verband opnieuw overwegen of verdere harmonisatie op EU-niveau vereist is.