

# Staatssteun en pulskorvisserij: wat te doen als de Commissie niet op een klacht beslist

mr. H.C.E.P.J. Janssen

Een aantal Franse, Nederlandse en Britse vissers (Vissers) had bij de Europese Commissie (Commissie) meerdere klachten ingediend over onrechtmatige staatssteun die Nederland beweerdelijk aan Nederlandse pulskorvissers zou hebben verstrekt. Na een uitvoerige correspondentie over en weer, liet de Commissie de Vissers weten geen inbreukprocedure tegen Nederland in te zullen leiden. De gewraakte steun zou in overeenstemming met de gemeenschappelijke marktordeningen in de visserij en aquacultuursector zijn verstrekt en dus geen onrechtmatig staatssteun vormen. De Vissers meenden dat de Commissie daarmee had nagelaten een besluit te nemen als bedoeld in artikel 265 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarom ging zij in beroep bij het Gerecht van de EU (Gerecht). In een arrest van 13 november 2024<sup>1</sup> zijn de Vissers gedeeltelijk in het gelijk gesteld.

Het arrest gaat over beweerdelijke staatssteun die de Nederlandse overheid aan Nederlandse pulskorvissers heeft gegeven. Pulskorvisserij<sup>2</sup> is een politiek gevoelig dossier. Nederland heeft tevergeefs tot en met het EU Hof van Justitie (Hof) tegen het Europese verbod op Pulskorvisserij gestreden.<sup>3</sup> Het verbod op pulskorvisserij speelt in de onderhavige zaak echter geen rol. Het arrest is met name lezenswaardig, aangezien het laat zien dat steun van lidstaten die mede uit specifieke Europese fondsen voor de visserij wordt gefinancierd

in beginsel niet onder de staatssteunregels valt. Daarnaast is het een zeldzaam voorbeeld waarbij het Hof in een staatssteunzaak overeenkomstig artikel 265 VWEU vaststelt dat de Commissie naar aanleiding van een klacht heeft nagelaten actie te ondernemen. Tot slot laat het arrest zien dat correspondentie van de Commissie in een klachtenprocedure onder omstandigheden een voor beroep vatbare handeling kan zijn.

Hierna zal eerst een korte schets van de casus worden gegeven. Daarna wordt het oordeel van het Gerecht weergegeven. In het commentaar wordt vervolgens ingegaan op de relatie tussen staatssteun en de gemeenschappelijke marktordeningen. Tot slot wordt ingegaan op de vraag of het recht van behoorlijk bestuur kan meebrengen dat de Commissie expliciet duidelijk maakt wanneer zij een besluit met rechtsgevolg neemt.

## 1. De casus

Met gebruikmaking van het door de Uitvoeringsverordening<sup>4</sup> voorgeschreven formulier dienden de Vissers in maart 2021 een klacht in bij de Commissie. Volgens de Vissers had Nederland:

- (i) sinds 2007 in strijd met onder andere de 5 %-regel<sup>5</sup> en de regels van de Europese Visserijfondsen (Visserijfondsen),<sup>6</sup> financieringen toegekend aan

1 Arrest van 13 november 2024 van het EU Gerecht (Merlin) zaak T-141/23, ECLI:EU:T:2024:818.

2 Voor een beschrijving van pulskorvisserij zie <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/dossiers/dossier/pulsvisserij.htm>. Voor het laatst geraadpleegd op 26 januari 2025.

3 Zie het arrest van 15 april 2021 van het Hof (Nederland – Raad en EP) zaak C-733/19, ECLI:EU:C:2021:272. In dit arrest verklaarde het Hof het beroep van Nederland tegen het verbod op pulskorvisserij in Vo 2019/1241 ongegrond.

4 Vo 794/2004 tot uitvoering van Verordening 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag, Pb EU 2004 L 140/01.

5 Hier wordt de regel mee bedoeld dat pulsvisserij slechts was toegestaan tot ten hoogste 5 % van de boomkottervloot van elke lidstaat, zoals opgenomen in Vo 850/98 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen, Pb EG 1998 L 125/1, vervangen door Vo 2019/1241 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen, Pb EU 2019 L 198/105. Arrest r.o. 4.

6 Vo 1198/2006 inzake het Europees Visserijfonds (EVF), Pb EU 2006 L 223/1, voor de programmaperiode 2007-2013 en Vo 508/2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV), Pb EU 2014 L 149/1 voor de programmaperiode 2014-2020.

Nederlandse pulskorvisser, die vanwege deze niet-conformiteit als staatssteun moeten worden aangemerkt (Eerste Klacht);<sup>7</sup> en

- (ii) verschillende steunmaatregelen ten gunste van Nederlandse pulskorvissers genomen die de toepasselijke de-minimisdrempels<sup>8</sup> ruimschoots overschreden en dus als staatssteun moesten worden aangemerkt (Tweede Klacht).<sup>9</sup>

Naar aanleiding van de klachten wisselden de Vissers en de Commissie meerdere malen hun wederzijdse standpunten uit. Dit leidde niet tot een formeel besluit van de Commissie. Daarom verzochten de Vissers de Commissie in een brief van november 2022 overeenkomstig artikel 265, tweede alinea, VWEU en de Procedureverordening<sup>10</sup> om in reactie op hun klachten een besluit vast te stellen als bedoeld in artikel 4 van deze verordening<sup>11</sup> (Uitnodiging tot handelen). Naar aanleiding hiervan deelde de Commissie de Vissers in een brief van 14 februari 2023 (Actiebrief) mee dat zij het onderzoek naar de klacht had beëindigd aangezien zij:

- (i) niet van plan was een inbreukprocedure tegen Nederland in te leiden; en  
(ii) tot de bevinding was gekomen dat de regels van de Visserijfondsen niet waren geschonden.

Wel kregen de Vissers nog de gelegenheid om binnen vier weken “*nieuwe informatie*” aan te leveren die relevant zou kunnen zijn voor een heronderzoek.<sup>12</sup> Van deze gelegenheid werd geen gebruik gemaakt.<sup>13</sup> In plaats daarvan stelden de Visser beroep in bij het Gerecht. Volgens de Vissers had de Commissie met de Actiebrief nagelaten een besluit te nemen als bedoeld in artikel 265 VWEU.

## 2. Oordeel van het Gerecht

### 2.1. Ontvankelijkheid van het beroep

Onder andere blijktens het Buckl arrest ziet artikel 265 VWEU “*op het geval dat wordt nagelaten een besluit vast te stellen of een standpunt te bepalen, en niet op de vaststelling van een andere handeling dan die welke de belanghebbende wenst of noodzakelijk acht*”.<sup>14</sup> Hieruit volgt dat de Europese instelling niet nalatig is wanneer zij:

- (i) een maatregel heeft getroffen waardoor verzoeker in het gelijk wordt gesteld  
(ii) heeft geweigerd een maatregel als bedoeld onder (i) te treffen, maar op het tot haar gericht verzoek heeft geantwoord met een uiteenzetting van de redenen waarom zij van mening is dat die maatregel niet moet worden getroffen of dat zij daartoe niet bevoegd is.

Dit betekent dat er van nalaten als bedoeld in artikel 265 VWEU geen sprake is wanneer de instelling die tot handelen wordt uitgenodigd, “*daarover een standpunt inneemt voordat het beroep wordt ingesteld*” of “*een andere handeling vaststelt dan die welke de belanghebbende wenst of noodzakelijk*” indien die kwalificeert als een definitieve en duidelijke “*standpuntbepaling die het nalaten beëindigt*”.<sup>15</sup>

Ingevolge de CJ Beschikking, een uitspraak van het Hof, mag bij het onderzoek naar het duidelijk en definitieve karakter van een standpunt rekening worden gehouden met de contacten tussen verzoekers en de Commissie die aan de standpuntbepaling zijn voorafgegaan.<sup>16</sup> In het onderhavige geval had de Commissie zich tijdens de behandeling van de klacht bij herhaling op het standpunt gesteld dat door Nederland sinds 2007 aan Nederlandse pulskorvissers toegekende financieringen niet in strijd waren met de regels van Visserijfondsen. In verband hiermee zou zij niet bevoegd zijn om een inbreuk op de staatssteunregels vast te stellen. Dit standpunt werd bevestigd in de Actiebrief.<sup>17</sup> De Vissers

7 Arrest, r.o. 5 en 29.

8 Dit wordt in het arrest niet uitgewerkt. Naar alle waarschijnlijk zijn bedoeld Vo 994/98 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen, Pb EG 1998 L 142/1 en Vo 2015/1588 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen, Pb EU 2015 L 248/1. Ingeval de steun het in de toepasselijke verordening genoemde drempelbedrag niet overschrijdt en aan de overige voorwaarden is voldaan, wordt de steun geacht geen interstatelijk effect te hebben. Alsdan is van staatssteun geen sprake.

9 Arrest, r.o. 6.

10 De artikelen 4, 12 en 15 van Vo 2015/1589 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU, Pb EU 2015 L 248/9.

11 Na afronding van het eerst onderzoek, dient de Commissie een van dit artikel genoemde besluiten te nemen.

12 Arrest, r.o. 14.

13 Arrest, r.o. 46.

14 Arrest van 24 november 1992 van het Hof (Buckl) gevoegde zaken C-15/91 en C-108/91, ECLI:EU:C:1992:454, r.o. 17

15 Arrest, r.o. 22-24.

16 Beschikking van 16 juni 2020 van het Hof (CJ) zaak C-634/19, ECLI:EU:C:2020:474, r.o. 30-31.

17 Arrest, r.o. 34-35.

hadden de redenering van de Commissie begrepen, aangezien zij hadden geprobeerd de Commissie van de onjuistheid ervan te overtuigen. Het standpunt was dus duidelijk.<sup>18</sup> Hoewel de Commissie in de Actiebrief de Vissers in de gelegenheid stelde nieuwe informatie mee te delen, is het standpunt desondanks ook definitief. Uit het *Fiocchi munizioni* arrest volgt dat het bieden van een laatste kans geen afbreuk doet aan het definitieve karakter van de door de Commissie gemaakte analyse.<sup>19</sup> Ten aanzien van de bestreden financieringen uit hoofde van de Visserijfondsen is van nalatigheid aan de kant van de Commissie dus geen sprake.

Met betrekking tot de Tweede Klacht had de Commissie haar analyse beperkt tot de toepasselijke regels van de Visserijfondsen. De bestreden nationale steunmaatregelen werden echter buiten die fondsen toegekend en volledig door de Nederlandse Staat gefinancierd.<sup>20</sup> Bijgevolg had de Commissie in de Actiebrief, noch in de voorgaande contacten met de Vissers een standpunt ingenomen over de nationale steunmaatregelen. Hieruit volgt dat de Commissie met betrekking tot de Tweede Klacht geen duidelijk en definitief standpunt in de zin van artikel 265 VWEU had ingenomen over de uitnodiging tot handelen.<sup>21</sup>

Op grond van het voorgaande is het beroep wegens nalaten niet-ontvankelijk voor zover het strekt tot vaststelling dat de Commissie met betrekking tot de Eerste Klacht overeenkomstig de Procedureverordening geen besluit had genomen. Het beroep is ontvankelijk voor zover het strekt tot de vaststelling dat de Commissie heeft nagelaten te handelen uit hoofde van de Procedureverordening met betrekking tot de Tweede Klacht.<sup>22</sup>

## 2.2. Inhoudelijke beoordeling

Voor de vraag of een beroep wegens nalaten gegrond is, moet worden nagegaan *“of er ten tijde van de uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 265 VWEU op de Commissie een verplichting tot handelen rustte”*.<sup>23</sup> De Vissers

hadden conform de Procedureverordening een klacht over de nationale steunmaatregelen ingediend bij de Commissie.<sup>24</sup> Daarbij hadden zij gebruik gemaakt van het door de Uitvoeringsverordening voorgeschreven formulier.<sup>25</sup> Zoals door de Procedureverordening voorgeschreven, hadden de Vissers bovendien de Commissie desgevraagd aanvullende informatie verschaft.<sup>26</sup> Bijgevolg was de Commissie op grond van de Procedureverordening verplicht de klacht zo snel mogelijk te onderzoeken.<sup>27</sup> De Commissie betwist niet dat zij hiertoe bevoegd was. Daarom had de Commissie het betreffende onderzoek moeten uitvoeren en aansluitend overeenkomstig de Procedureverordening.<sup>28</sup>

- (i) de Vissers moeten meedelen dat de door hen aangevoerde feitelijke en juridische gegevens niet volstonden om op het eerste gezicht het bestaan van onrechtmatige staatssteun of het misbruik van steun aan te tonen,<sup>29</sup> of
- (ii) een besluit als bedoeld in artikel 4 leden 2, 3 of 4 van de Procedureverordening moeten nemen.<sup>30</sup>

Met betrekking tot de Tweede Klacht ondernam de Commissie evenwel geen stappen. In ieder geval heeft zij binnen twee maanden na de Uitnodiging tot handelen geen besluit op grond van de Procedureverordening vastgesteld. Dit betekent dat er aan de zijde van de Commissie sprake is van nalaten als bedoeld in artikel 265 VWEU.

## 2.3. Geen bevel een besluit te nemen

De vordering van de Vissers om de Commissie op te dragen binnen een termijn van twee maanden met betrekking tot de Tweede Klacht een besluit vast te stellen op grond van de Procedureverordening wordt afgewezen. Het Gerecht stelt niet bevoegd te zijn een dergelijk bevel te geven.<sup>31</sup>

18 Arrest, r.o. 41.

19 Arrest van 30 september 2003 van het Hof (*Fiocchi munizioni*) zaak T-26/01, ECLI:EU:T:2003:248, r.o. 42-46.

20 Zie bijvoorbeeld de brief van 25 mei 2011 van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, aan de Tweede Kamer, Kamerstuk, 29 675 nr. 117.

21 Arrest, r.o. 50-66.

22 Arrest, r.o. 49 en 67.

23 Arrest, r.o. 68.

24 Zie artikel 24 lid 2 van de Procedureverordening.

25 Bijlage IV bij de Uitvoeringsverordening.

26 Zie artikel 24 lid 2 2e alinea van de Procedureverordening.

27 Arrest, r.o. 70 en 73. Zie ook artikel 12 lid 1 2e alinea van de Procedureverordening.

28 Arrest, r.o. 74-75.

29 Zie: artikel 24 lid 2 van de Procedureverordening.

30 Zie: artikel 15 van de Procedureverordening.

31 Arrest, r.o. 79.

### 3. Commentaar

#### 3.1. Artikel 265 VWEU en het verzoek om actie

Op grond van de derde alinea van artikel 265 VWEU kan een belanghebbende zich tot het Gerecht wenden indien een instelling van de EU zoals de Commissie nalaat een hem betreffend “besluit” te nemen naar aanleiding van een klacht. Hiertoe moet de betrokken instelling eerst worden uitgenodigd om binnen twee maanden tot actie over te gaan. Laat de instelling dit na, dan kan beroep worden ingesteld bij het Gerecht. Overigens moet er voor de instelling wel een verplichting bestaan om het beoogde besluit te nemen. Artikel 265 VWEU geldt immers niet voor gevallen waarin de instelling over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

Het arrest laat zien dat de Commissie verplicht is een klacht over beweerdelijk onrechtmatige staatssteun of misbruik van staatssteun zo snel mogelijk te onderzoeken. Voorwaarde is wel dat de klacht met gebruikmaking van het juiste formulier<sup>32</sup> is ingediend en de klager de Commissie alle gevraagde aanvullende informatie heeft verschaft. Na afronding van het verplichte onderzoek moet de Commissie vervolgens:

1. de klager meedelen dat onrechtmatigheid of misbruik op het eerste gezicht niet is aangetoond, of
2. besluiten dat de door de klager bestreden maatregel:
  - (a) geen staatssteun vormt;
  - (b) verenigbaar is met de interne markt; of
  - (c) twijfels doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt op grond waarvan de formele onderzoeksprocedure moet worden ingeleid.

Er hoeft overigens geen formeel “besluit” te worden genomen. Blijkens het arrest volstaat het als de instelling een definitief en duidelijk standpunt inneemt aangaande het verzoek om tot actie over te gaan. Of hiervan sprake is, moet mede worden beoordeeld aan de hand van de contacten die de belanghebbende en de instelling met elkaar hebben gewisseld voorafgaand aan het verzoek om tot actie over te gaan. Dit betekent

dat ook de mededeling dat de Commissie geen reden ziet tot ingrijpen, voor de toepassing van artikel 265 VWEU kwalificeert als besluit.<sup>33</sup>

#### 3.2. Staatssteun en de Eerste Klacht

Ingevolge artikel 42 VWEU zijn de staatssteunregels slechts in de landbouw en visserij van toepassing indien en voor zover Raad en Parlement dat hebben bepaald. In verband hiermee schrijven de regels van de Visserijfondsen voor dat de staatssteunregels van toepassing zijn op steunmaatregelen van de lidstaten ten gunste van ondernemingen in de visserijsector.<sup>34</sup>

Deze regeling geldt echter niet onverkort. Betalingen die lidstaten doen als onderdeel van de medegefinancierde financiering in het kader van de Visserijfondsen worden in beginsel niet als staatssteun beschouwd.<sup>35</sup>

De staatssteunregels zijn dus onverkort van toepassing op steun die wordt toegekend aan ondernemingen die actief zijn in de visserijsector, tenzij de hiervoor genoemde uitsluiting van toepassing is. Daartoe moet de financiering wel in overeenstemming zijn met de voorwaarden van het betreffende fonds. In voorkomend geval is de Commissie niet bevoegd een besluit op basis van de Procedureverordening te nemen. Wordt daarentegen niet aan de bedoelde voorwaarden voldaan, dan zijn de staatssteunregels onverkort van toepassing.

Anders dan de Vissers hadden beweerd, stelde de Commissie zich op het standpunt dat de aan Nederlandse pulskorvissers toegekende financieringen in overeenstemming waren met de voorschriften van de Visserijfondsen. Bijgevolg waren de staatssteunregels niet van toepassing en meende de Commissie geen besluit op grond van de Procedureverordening te kunnen nemen. Dit standpunt was duidelijk en definitief. Met betrekking tot de Eerste Klacht was de Commissie dus niet nalatig.

#### 3.3. Staatssteun en de Tweede Klacht

De Tweede Klacht is niet inhoudelijk door de Commissie onderzocht. De staatssteunregels verplichten daar wel toe. Het is gissen naar de reden waarom onderzoek achterwege is gelaten. Hoe dan ook, het

<sup>32</sup> Zie bijlage IV bij de Uitvoeringsverordening.

<sup>33</sup> Deze techniek kennen we in Nederland ook. Zie artikel 1:3 lid 2 Awb, op grond waarvan de afwijzing van een aanvraag ook een besluit is.

<sup>34</sup> Voor het EVF artikel 7 lid 1 Vo 1198/2006, voor het EFMZ artikel 8 lid 1 Vo 508/2014 en voor de huidige programmaperiode 2021-2027 het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA) artikel 10 lid 2 Vo 2021/1139 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur, Pb EU L 2021 L 247/1.

<sup>35</sup> Artikel 7 lid 2 Vo 1198/2006 (EVF), artikel 8 lid 2 Vo 508/2014 (EFMZV) en artikel 10 lid 2 Vo 2021/1139 (EFMZVA). Zie ook randnummer 2.1 Richtsnoeren voor het onderzoek van de steunmaatregelen van de staten in de visserij- en de aquacultuursector, Pb EU 2008 C-84/10, randnr 5-7 Richtsnoeren voor het onderzoek van staatssteun in de visserij- en aquacultuursector, Pb EU 2015 C-217/1 en paragraaf 2.1.3 Richtsnoeren voor staatssteun in de visserij- en aquacultuursector, Pb EU 2023 C-107/1.

uitblijven van actie van de kant van de Commissie vormt duidelijk een nalaten als bedoeld in artikel 265 VWEU.

De Commissie is niet veroordeeld een besluit te nemen met betrekking tot de Tweede Klacht. Gelet op het EP vs Commissie arrest meent het Gerecht daartoe niet bevoegd te zijn. In het aangehaalde arrest verwijst het Hof naar artikel 176 EEG, het huidige artikel 266 VWEU. Op grond van beide bepalingen is een instelling die volgens het Hof nalatig is geweest, verplicht maatregelen te nemen om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof. Daartoe beschikt de betrokken instelling over een redelijke termijn, aangezien in beide bepalingen geen tijdspanne wordt genoemd. Wat de gevolgen zijn van een te lang stilzitten door de instelling, heeft het Hof in het midden gelaten.<sup>36</sup> Uit het SIC arrest volgt echter dat er dan opnieuw een beroep op artikel 265 VWEU gedaan moet worden.<sup>37</sup>

Indien de Commissie alsnog een eerste onderzoek doet naar de Tweede Klacht hoeft dit niet per se te leiden tot een besluit als bedoeld in artikel 15 van de Procedureverordening. De Commissie kan ook tot de conclusie komen dat er sprake is van bestaande steun, of dat de Vissers onvoldoende informatie hebben verschaft om op het eerste gezicht het bestaan van onrechtmatige staatssteun of het misbruik van steun aan te tonen.<sup>38</sup>

### 3.4. Hoe nu verder?

Inmiddels hebben de Vissers hoger beroep ingesteld bij het EU Hof van Justitie (Hof).<sup>39</sup> Een samenvatting van hun drie beroepsgronden is op de website van het Hof gepubliceerd.<sup>40</sup>

Zoals te verwachten viel richten de Vissers hun pijlen op het oordeel van het Gerecht dat de Commissie met de Actiebrief de zaak voor wat betreft de Eerste Klacht had gesloten.<sup>41</sup> Afgaande op het Athinaïki Techniki arrest kan de Actiebrief daarmee kwalificeren een handeling waar op grond van artikel 263 VWEU beroep tegen kan worden ingesteld.<sup>42</sup> In voorkomend geval lijkt dat voor de Vissers een gepasseerd station. De beroepstermijn bedraagt volgens artikel 263 VWEU immers twee maanden. Zo

bezien heeft het oordeel van het Gerecht vergaande consequenties voor de Vissers. Zij kunnen het inhoudelijke oordeel van de Commissie ten aanzien van de Eerste Klacht – dat de door de Vissers bestreden Nederlandse steunverlening in overeenstemming was met de regels van de Visserijfondsen – niet meer aan de rechter voorleggen.

Het hoger beroep van de Vissers draait in de kern om de kwalificatie van de Reactiebrief ten aanzien van de Eerste Klacht als een besluit in de zin van artikel 263 VWEU en de negatieve gevolgen daarvan voor de Vissers. Zo heeft het Gerecht in de visie van de Vissers op onjuiste gronden aangenomen dat de Commissie in de Reactiebrief een duidelijk en definitief standpunt had ingenomen over hun Uitnodiging tot handelen en dat zij die kwalificatie op basis van de enkele verwijzing naar de gevoerde correspondentie hadden kunnen vaststellen. Verder heeft het Gerecht ten onrechte geen oordeel gegeven over de toepasselijkheid van de regels betreffende de Visserijfondsen. Dit vormt een schending van het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest)<sup>43</sup> beschermde grondrecht van de Vissers op een doeltreffende voorziening in rechte.

De Commissie heeft de kwalificatie van de Reactiebrief niet makkelijk gemaakt. Zo werden de Vissers door de Actiebrief in de gelegenheid gesteld “*nieuwe informatie*” aan te leveren die relevant zou kunnen zijn voor een “*beronderzoek van het dossier*”, met de mededeling dat het dossier bij gebreke van die informatie “*zou kunnen*” worden geklasseerd.<sup>44</sup> Hiermee werd op z'n minst de suggestie gewekt dat de klacht nog niet definitief was afgewezen. Bovendien moest bij de kwalificatie ook de eerder gevoerde correspondentie worden betrokken. Dit aspect maakt de kwalificatie afhankelijk van de interpretatie van de Commissie en dus in hoge mate subjectief. Alles bij elkaar is de Reactiebrief niet echt transparant te noemen.

Op het eerste gezicht lijkt het hoger beroep van de Vissers nogal zwaar te leunen op de in hun ogen onjuiste wijze waarop het Gerecht de feiten heeft geïnterpreteerd. De vraag is of dat in hoger beroep in volle omvang aan de orde kan komen. Ingevolge artikel 256 lid 1 VWEU kan tegen een door het

36 Arrest van 22 mei 1985 van het Hof (EP-Raad) zaak 13/83, ECLI:EU:C:1985:220, r.o. 69.

37 Arrest van 19 februari 2004 van het Hof (SIC) gevoegde zaken T-297/01 en T-298/01, ECLI:EU:T:2004:48, r.o. 32.

38 Arrest, r.o. 74.

39 In behandeling onder zaaknummer C-69/25.

40 Te raadplegen via: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=296647&pageIndex=0&doclang=nl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=12895317>. Voor het laatst geraadpleegd op 19 maart 2025.

41 Arrest, r.o. 14.

42 Arrest van 17 juli 2008 van het Hof (Athinaïki Techniki) zaak C-521/06, ECLI:EU:C:2008:422, r.o. 47-61.

43 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, Pb EU 2000 C 364/1.

44 Arrest, r.o. 21.

Gerecht op grond van artikel 263 VWEU geven beslissing, slechts een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld bij het Hof. Een rechtsvraag is echter wel te formuleren.

Het door de Commissie veroorzaakte gebrek aan transparantie in de Reactiebrief is mogelijk in strijd met het door artikel 41 Handvest gegarandeerde recht op behoorlijk bestuur.<sup>45</sup> In dit kader schrijft aanbeveling 4.7 van de Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 immers voor dat administratieve besluiten schriftelijk worden vastgelegd en gesteld zijn in duidelijke, eenvoudige en begrijpelijke bewoordingen. Daarenboven bepaalt aanbeveling 4.8 dat in administratieve besluiten de rechtsgrondslag wordt vermeld.<sup>46</sup>

Volgens Paul Craig, emeritus hoogleraar aan de universiteit van Oxford, is artikel 41 van het Handvest ontleend aan artikel 296 VWEU. Mede gelet daarop, acht hij het denkbaar dat als de gelegenheid zich voordoet het Hof “*might interpret ‘administration’ within the Charter provision [dat wil zeggen “bestuur” in zin van artikel 41 van het Handvest] broadly so as to include all institutional acts with legal effect, drawing on the wording from the Explanations for support*”.<sup>47</sup> Zo

bezien zou artikel 41 van het Handvest dus ook op de Procedureverordening van toepassing kunnen zijn.

Alles bij elkaar is het de vraag of van de Commissie verplicht was te vermelden dat de Actiebrief een mededeling was als bedoeld in artikel 24 lid 2 van de Procedureverordening. In voorkomend geval hadden de Vissers door een dergelijke vermelding geweten waar ze aan toe waren en hadden ze tijdig beroep kunnen instellen. Schending van deze verplichting kan mogelijk de overschrijding van de beroepstermijn sauveren. Indien van toepassing, kunnen de Vissers het inhoudelijke oordeel van de Commissie ten aanzien van de Eerste Klacht alsnog aan de rechter voorleggen. Daarmee wordt het door artikel 47 van het Handvest voorziene grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte gegarandeerd, zoals door de Vissers in hoger beroep is aangevoerd. Het is afwachten of het recht op behoorlijk bestuur onderwerp van geschil bij het Hof wordt.

## Over de auteur

Eric Jansen is advocaat / of counsel bij DVAN advocaten te Rotterdam.

45 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, Pb EU 2000 C 364/1.

46 Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie, Pb EU 2015 C 440/17.

47 Paul Craig in *‘The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary’*, Bloomsbury Publishing, 2e druk 2021, pag. 1129.