



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

15 september 2016 *

„Beroep tot nietigverklaring — Mededeling door een lid van de Commissie in antwoord op een parlementaire vraag — Niet voor beroep vatbare handeling — Kennelijke niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-667/15,

Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas, gevestigd te Le Gorette (Italië), vertegenwoordigd door R. Righi, A. Morbidelli en E. Nessi, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie,

verweester,

betreffende een vordering krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van de mededeling van de Commissie van 2 september 2015 waarbij het lid van de Commissie bevoegd voor „interne markt, industrie, ondernemerschap en midden- en kleinbedrijf” parlementaire vraag E-010166/2015 van 24 juni 2015 heeft beantwoord,

geeft

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M.E. Martins Ribeiro (rapporteur), president, S. Gervasoni en L. Madise, rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, de vennootschap Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas, is houder van een maritieme domeinconcessie, initieel door de regio Toscane (Italië), vervolgens door de gemeente Cecina (Italië) verleend voor toeristische en recreatieve doeleinden. Deze concessie is tot en met 31 december 2020 verlengd. Verzoekster exploiteert op het betrokken domeingebied een badinrichting waarvoor zij belangrijke investeringen heeft gedaan.
- 2 Volgens de informatie in het verzoekschrift wordt een openbare selectieprocedure georganiseerd om de maritieme domeingoederen in concessie te geven. Voor de hernieuwing van de maritieme domeinconcessies, bij het verstrijken van hun geldigheidsduur, golden regels die voordelig waren voor de uittredende concessiehouder, omdat de voorkeur werd gegeven aan de hernieuwing van de vroegere concessie die reeds was verleend boven nieuwe concessieaanvragen, en omdat de maritieme domeinconcessies voor toeristische en recreatieve doeleinden sinds 2001 automatisch werden hernieuwd. Die regels zijn respectievelijk in 2009 en 2011 ingetrokken naar aanleiding van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsberoep dat de Europese Commissie krachtens de bepalingen van artikel 258 VWEU tegen de Italiaanse Republiek had ingesteld. De Commissie was immers van mening dat de aan de uittredende concessiehouder gegeven voorkeur strijdig was met de bepalingen van artikel 49 VWEU en dat de automatische hernieuwing van de concessies schending opleverde van zowel artikel 49 VWEU als artikel 12 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).
- 3 Bij vonnis nr. 328/2015 van 27 februari 2015 (hierna: „vonnis nr. 328/2015”) heeft de Tribunale amministrativo regionale della Toscana (bestuursrechter van de regio Toscane) met name geoordeeld dat de concessies met de mogelijkheid om een deel van het maritiem openbaar domein te bezetten om er bouwwerken in stand te houden, de concessiehouder een echt eigendomsrecht op een bepaald gebied toekennen, aangezien „het recht om een bouwwerk op de grond van een ander in stand te houden precies het voorwerp van het recht van opstal uitmaakt, als omschreven in artikel 952 [van het Italiaans burgerlijk wetboek] (de eigenaar kan een derde het recht toekennen om op de grond een bouwwerk op te trekken en in stand te houden’), met als gevolg dat er een administratieve handeling [bestaat] die de concessiehouder een recht van opstal verleent voor de betrokken gebouwen”.
- 4 Twee leden van het Europees Parlement hebben op 24 juni 2015 de Commissie een vraag voor schriftelijke beantwoording gesteld overeenkomstig de bepalingen van artikel 230, tweede alinea, VWEU en artikel 130 van het Reglement van het Parlement (PB 2011, L 116, blz. 1). De vraag was in wezen of de Commissie weet had van vonnis nr. 328/2015 en van plan was haar uitlegging van het begrip „dienst” in de zin van richtlijn 2006/123 te heroverwegen, gelet op het feit dat volgens dat vonnis de ondernemers die houder zijn van een maritieme domeinconcessie voor toeristische en recreatieve doeleinden, houder waren van een opstalrecht voor de goederen die zij op het domeingebied hadden gevestigd.
- 5 De Commissie heeft bij schriftelijke mededeling van 2 september 2015 (hierna: „litigieuze mededeling”) op die vraag geantwoord. Het antwoordt luidt als volgt:

„De Commissie is op de hoogte van vonnis [nr.] 328/2015 van de Tribunale amministrativo regionale della Toscana. De Commissie is van oordeel dat dit vonnis niet de toepassing van het recht [van de Europese Unie] betreft, en dus evenmin de toepassing van richtlijn 2006/123[...]. Het vonnis beperkt zich tot een uitspraak over de uitlegging van de nationale regeling. De Commissie kan dus geen opmerkingen maken.”

Procedure en conclusies van de verzoekende partij

- 6 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 november 2015, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 7 Verzoekster concludeert tot nietigverklaring van de litigieuze mededeling.

Ontvankelijkheid

- 8 Krachtens artikel 126 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht te allen tijde, wanneer een beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, op voorstel van de rechter-rapporteur, beslissen om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten. In de gegeven omstandigheden acht het Gerecht zich door de processtukken voldoende voorgelicht en beslist het uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.
- 9 Uit vaste rechtspraak blijkt dat als voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU worden aangemerkt alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen (arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, punt 42; 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 36, en 13 februari 2014, Hongarije/Commissie, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punt 54).
- 10 Daarentegen ontsnappen aan het rechterlijk toezicht, zoals bedoeld in artikel 263 VWEU, alle handelingen die geen bindende rechtsgevolgen tot stand brengen, zoals voorbereidende handelingen, bevestigende handelingen en louter uitvoerende handelingen, gewone aanbevelingen en adviezen, en, in beginsel, interne instructies [zie in die zin arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie, C-131/03 P, Jurispr., EU:C:2006:541, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 14 mei 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commissie, C-477/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:292, punt 52].
- 11 Gelet op de rechtspraak veronderstelt de geschiktheid van een handeling om rechtsgevolgen teweeg te brengen, en dus om het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring te zijn krachtens artikel 263 VWEU, een onderzoek van de bewoordingen en de context ervan (zie in die zin arresten van 20 maart 1997, Frankrijk/Commissie, C-57/95, EU:C:1997:164, punt 18, en 1 december 2005, Italië/Commissie, C-301/03, EU:C:2005:727, punten 21-23), de wezenlijke inhoud ervan (zie arrest van 22 juni 2000, Nederland/Commissie, C-147/96, EU:C:2000:335, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin arresten van 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie, C-366/88, EU:C:1990:348, punt 23; 13 november 1991, Frankrijk/Commissie, C-303/90, EU:C:1991:424, punten 18-24, en 16 juni 1993, Frankrijk/Commissie, C-325/91, EU:C:1993:245, punten 20-23) en de bedoeling van de auteur ervan (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42, en 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punt 52).
- 12 In de onderhavige zaak zij erop gewezen dat de litigieuze mededeling het schriftelijk antwoord van de Commissie bevat op een parlementaire vraag die haar is gesteld overeenkomstig de bepalingen van artikel 230, tweede alinea, VWEU en van artikel 130 van het Reglement van het Parlement. Deze vraag, die vonnis nr. 328/2015 onder de aandacht van de Commissie brengt, strekte er in wezen toe preciseringen te verkrijgen omtrent de uitlegging die de Commissie van het begrip „dienst” in de zin van richtlijn 2006/13 geeft, gelet op dit vonnis (zie punt 4 hierboven). De Commissie heeft in wezen geantwoord dat dit vonnis, waarvan zij kennis had, niet de toepassing van het recht van de Europese Unie, doch enkel de Italiaanse regeling betrof, waardoor zij geen opmerkingen kon maken (zie punt 5 hierboven).

- 13 Gelet op zowel de context, bestaande in een parlementaire vraag, als de inhoud en de bewoordingen van de litigieuze mededeling, dient dus te worden vastgesteld dat zij op generlei wijze ertoe strekt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen in de zin van de in punt 9 hierboven aangehaalde rechtspraak. Deze mededeling is immers een antwoord op een parlementaire vraag, die geen uitdrukking geeft aan een besluit van de Commissie en bovendien evenmin aan enige standpuntbepaling betreffende de uitlegging van richtlijn 2006/123.
- 14 Die conclusie wordt niet ontkracht door verzoeksters argumenten. Zij voert in wezen aan dat de litigieuze mededeling een handeling is die ertoe strekt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen, aangezien zij uitdrukking geeft aan de wil van de Commissie om richtlijn 2006/123 op de sector van de concessies van goederen van het maritiem domein toe te passen in strijd met het eigendomsrecht van de concessiehouders. Deze mededeling heeft bovendien als gevolg dat de Italiaanse bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten verplicht zijn richtlijn 2006/123 toe te passen op die concessies, wat „een gedwongen overdracht van de zakelijke rechten [van de concessiehouders]” tot gevolg heeft.
- 15 Om te beginnen dient te worden vastgesteld dat verzoekster met haar argumenten de draagwijdte van de litigieuze mededeling verkeerd inschat. Anders dan verzoekster te verstaan geeft, heeft de Commissie immers geenszins een standpunt ingenomen betreffende de toepassing of de uitlegging van richtlijn 2006/123. Zij heeft zich integendeel beperkt tot de opmerking dat vonnis nr. 328/2015 de Italiaanse regeling en niet het Unierecht betrof, waardoor zij geen opmerkingen kon maken over de haar gestelde vraag, die het begrip „dienst” in de zin van deze richtlijn betrof.
- 16 Ook al wordt aangenomen, zoals verzoekster aanvoert, dat de Commissie een standpunt zou hebben ingenomen en richtlijn 2006/123 aldus zou hebben uitgelegd dat zij op maritieme domeinconcessies van toepassing is, hoe dan ook moet eraan worden herinnerd dat, volgens de rechtspraak, noch een handeling van de Commissie waarbij het voornemen van haar of van een van haar diensten tot uitdrukking wordt gebracht om een bepaalde gedragslijn te volgen (zie arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, EU:C:1998:192, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak), noch een schriftelijke meningsuiting, zoals een herinnering van de uitlegging door de Commissie van een handeling van afgeleid recht, voor beroep tot nietigverklaring vatbaar is, omdat zij geen rechtsgevolgen in het leven kan roepen en evenmin beoogt dergelijke gevolgen in het leven te roepen (zie in die zin arrest van 5 oktober 1999, Nederland/Commissie, C-308/95, EU:C:1999:477, punten 27-30). Bijgevolg moet worden vastgesteld dat, ook al zou de litigieuze mededeling uitdrukking geven aan de uitlegging van de Commissie van richtlijn 2006/123, alsmede aan de wil van die instelling om de maritieme domeinconcessies daaronder te begrijpen, die mededeling daarom nog niet beoogt bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen.
- 17 Vervolgens kan niet worden aangevoerd dat de litigieuze mededeling rechtsgevolgen teweegbrengt omdat door deze mededeling het eigendomsrecht van de concessiehouders, in de veronderstelling dat dit eigendomsrecht vaststaat, zou worden geschonden. Volgens die redenering zou uit de eventuele onwettigheid van een handeling immers volgen dat zij vatbaar voor beroep is. Uit de rechtspraak blijkt echter dat de zwaarwichtigheid van een gestelde niet-nakoming van de betrokken instelling of het belang van de eruit voortvloeiende aantasting ten aanzien van de eerbiediging van grondrechten, geen reden vormen om de in het Verdrag voorziene middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn niet toe te passen (zie naar analogie beschikking van 10 mei 2001, FNAB e.a./Raad, C-345/00 P, EU:C:2001:270, punt 40, en arrest van 15 januari 2003, Philip Morris International/Commissie, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01, EU:T:2003:6, punt 87).
- 18 Ten slotte, voor zover verzoekster beoogt te stellen dat de litigieuze mededeling „een gedwongen overdracht van de zakelijke rechten [van de concessiehouders]” tot gevolg heeft, zij erop gewezen dat uit de uitleg van verzoekster zelf inzake de regels betreffende de hernieuwing van maritieme domeinconcessies (zie punt 2 hierboven) volgt dat niet deze mededeling, maar de eventuele

niet-hernieuwing van een maritieme domeinconcessie die is verstreken overeenkomstig de Italiaanse regeling, zoals gewijzigd in 2009 en 2011, in voorkomend geval een dergelijk gevolg kan teweegbrengen.

- 19 Ten overvloede dient er bovendien op te worden gewezen dat de omstandigheden van deze zaak verschillen van de omstandigheden van de zaak die heeft geleid tot het door verzoekster aangehaalde arrest van 24 maart 1994, *Air France/Commissie* (T-3/93, EU:T:1994:36). De bestreden handeling in die zaak had namelijk de vorm van een verklaring van de woordvoerder van het voor mededinging bevoegde lid van de Commissie, waarbij de Commissie zich onbevoegd had verklaard om krachtens verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB 1989, L 395, blz. 1) kennis te nemen van een welbepaalde concentratietransactie, en die daadwerkelijk rechtsgevolgen teweegbracht. De litigieuze mededeling in onderhavige zaak bevat evenwel geen enkel dergelijk besluit, doch geeft enkel uitdrukking aan de mening van de Commissie dat vonnis nr. 328/2015 uitsluitend de Italiaanse regeling en niet het Unierecht betrof, waardoor zij zich niet in staat achtte een standpunt in te nemen over de eventuele gevolgen ervan voor de uitlegging van het begrip „dienst” in de zin van richtlijn 2006/123. Hoe dan ook zij erop gewezen dat verzoekster geen enkel argument aanvoert dat ertoe strekt aan te tonen dat de omstandigheden van beide zaken vergelijkbaar zijn.
- 20 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet het beroep kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder dat het aan de Commissie hoeft te worden betekend.

Kosten

- 21 Aangezien de onderhavige beschikking is gegeven voordat het verzoekschrift aan de Commissie is betekend, en voordat zij kosten heeft kunnen maken, hoeft slechts te worden beslist, overeenkomstig artikel 133, van het Reglement voor de procesvoering, dat verzoekster haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer)

beschikt:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas draagt haar eigen kosten.

Luxemburg, 15 september 2016.

De griffier
E. Coulon

De president
M. E. Martins Ribeiro