



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

7 juli 2015*

„Beroep tot nietigverklaring — Visserij — Communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen — Besluit van de Commissie houdende instelling van een actieplan om de tekortkomingen van de Italiaanse visserijcontroleregeling te verhelpen — Handeling die op zich de rechtspositie van de verzoekende partij niet wijzigt — Niet individueel geraakt — Niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-312/14,

Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopessa), gevestigd te Rome (Italië),

Associazione Lega Pesca, gevestigd te Rome,

Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL), gevestigd te Rome,

vertegenwoordigd door L. Caroli, S. Ventura en V. Cannizzaro, advocaten,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bouquet en D. Nardi als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een vordering tot nietigverklaring van besluit C(2013) 8635 final van de Commissie van 6 december 2013 houdende instelling van een actieplan om de tekortkomingen van de Italiaanse visserijcontroleregeling te verhelpen,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

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

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 februari 2015,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Artikel 102 van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB L 343, blz. 1) bepaalt:

„1. De lidstaten verstrekken de Commissie op haar verzoek alle ter zake doende informatie over de tenuitvoerlegging van deze verordening. Wanneer de Commissie om dergelijke informatie verzoekt, geeft zij een redelijke termijn aan waarbinnen de informatie moet worden verstrekt.

2. Als de Commissie van oordeel is dat er bij de uitvoering van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid onregelmatigheden hebben plaatsgevonden, of dat de bestaande controleregelingen en -methoden in bepaalde lidstaten niet doeltreffend zijn, brengt zij dit ter kennis van de betrokken lidstaten, die vervolgens een administratief onderzoek instellen waaraan functionarissen van de Commissie kunnen deelnemen.

3. Uiterlijk drie maanden na het verzoek van de Commissie stellen de betrokken lidstaten de Commissie in kennis van de resultaten van het onderzoek en zenden zij haar een verslag. Deze termijn kan door de Commissie worden verlengd wanneer een lidstaat een naar behoren gemotiveerd verzoek om een redelijk uitstel heeft ingediend.

4. Indien het in lid 2 bedoelde administratieve onderzoek er niet toe leidt dat de onregelmatigheden worden opgeheven of wanneer de Commissie bij de in de artikelen 98 en 99 bedoelde verificaties en autonome inspecties of in de in artikel 100 bedoelde audits tekortkomingen vaststelt in het controlesysteem van een lidstaat, stelt zij een actieplan vast met die lidstaat. De lidstaat neemt alle nodige maatregelen om dat actieplan uit te voeren.”

2 Op 17 december 2012 heeft de Europese Commissie de Italiaanse Republiek ervan in kennis gesteld dat zij onregelmatigheden had vastgesteld die afbreuk deden aan de naleving van bepaalde regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, in het bijzonder de regels betreffende de visserij op over grote afstanden trekkende vissoorten in de Middellandse Zee. Zij heeft de Italiaanse Republiek herinnerd aan haar verplichting om een administratief onderzoek in te stellen met betrekking tot haar controleregeling overeenkomstig artikel 102, lid 2, van verordening nr. 1224/2009.

3 Het administratieve onderzoek werd geleid door de Italiaanse controleautoriteit die op 13 februari 2013 door de Italiaanse overheid was aangewezen, met medewerking van ambtenaren van de Commissie.

4 Het eindverslag van het administratieve onderzoek werd op 17 april 2013 aan de Commissie toegezonden.

5 Aangezien de Commissie van oordeel was dat het administratieve onderzoek niet had geleid tot de opheffing van de voordien door haar vastgestelde onregelmatigheden, heeft zij met de Italiaanse autoriteiten een voorstel voor een actieplan uitgewerkt.

6 Bij besluit C(2013) 8635 final van 6 december 2013, dat is genomen op grond van artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009 (hierna: „bestreden besluit”), heeft de Commissie een actieplan vastgesteld om de tekortkomingen van de Italiaanse visserijcontroleregeling te verhelpen. Onder de in dit plan

opgenomen acties voorziet actie nr. 13 in de vaststelling van nieuwe technische maatregelen betreffende de compatibiliteit tussen het „ferrettara”-systeem, dat verschillende traditionele systemen van drijfnetten met nauwe mazen omvat, en de andere vistuigen. Actie nr. 15 voorziet in de vaststelling van vervangingsmaatregelen ter compensatie van het ontbreken van een satellietvolgsysteem, alsmede in een rapportageverplichting voor bepaalde vaartuigen die op zwaardvis mogen vissen. Actie nr. 16 voorziet in de uitvoering op nationaal niveau van internationale voorschriften betreffende de minimummaten bij vangst van zwaardvis en betreffende de technische kenmerken van de beugen. Ten slotte voorziet actie nr. 17 in de versterking van de afschrikkende werking van de financiële sancties die bij ernstige inbreuken en bij recidive worden toegepast.

Procedure en conclusies van partijen

- 7 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 april 2014, hebben verzoeksters, Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopescas), Associazione Lega Pesca en Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL), het onderhavige beroep ingesteld.
- 8 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 juli 2014, heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991 een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 9 Op 8 september 2014 hebben verzoeksters opmerkingen ingediend over de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.
- 10 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling van de zaak over te gaan voor een beslissing over de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.
- 11 Bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang werd partijen verzocht, zich ter terechtzitting uit te spreken over verschillende kwesties, met name de vraag of kon worden geoordeeld dat het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU, volgens hetwelk iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen „regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”, gelet op zowel het doel van deze bepaling als het feit dat de opstellers van het Verdrag aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid een extra voorwaarde inzake het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen hebben toegevoegd, enkel kon worden toegepast ter betwisting van handelingen die op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van de betrokken persoon wijzigen.
- 12 Partijen zijn ter terechtzitting van 6 februari 2014 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 13 Verzoeksters concluderen tot:
 - nietigverklaring van het bestreden besluit, „in het bijzonder wat betreft [acties nrs. 13, 15, 16 en 17 van het actieplan dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd]”;
 - verwijzing van de Commissie in de kosten.
- 14 De Commissie verzoekt het Gerecht:
 - het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
 - verzoeksters te verwijzen in de kosten.

- 15 Ter terechtzitting hebben verzoeksters gepreciseerd dat het verzoekschrift enkel de nietigverklaring van acties nrs. 13, 15, 16 en 17 van het als bijlage bij het bestreden besluit gevoegde actieplan beoogde, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

In rechte

- 16 De Commissie betoogt dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is, met name op grond dat verzoeksters, die niet de adressaten van het bestreden besluit zijn, geen procesbevoegdheid hebben krachtens artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU, volgens hetwelk iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen „regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”. In dit verband preciseert zij dat het bestreden besluit uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt. Zij stelt tevens vast dat het bestreden besluit geen rechtstreekse invloed heeft, daar het actieplan slechts gevolgen kan hebben voor de rechtspositie van verzoeksters door middel van nationale maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Ten slotte stelt zij dat het bestreden besluit verzoeksters niet individueel raakt.
- 17 Allereerst dient erop te worden gewezen dat verzoeksters verenigingen zijn waarbij personen aangesloten zijn die in het bijzonder in de visserijsector beroepsmatig actief zijn, en die de belangen van hun leden behartigen.
- 18 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring van een vereniging die is opgericht om de gezamenlijke belangen van een groep justitiabelen te behartigen, ervan afhangt, wanneer zij geen eigen belang heeft bij het instellen van dit beroep, of haar leden dit individueel hadden kunnen instellen (zie beschikking van 10 december 2004, EFfCI/Parlement en Raad, T-196/03, Jurispr., EU:T:2004:355, punten 41-43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 19 In casu beroepen verzoeksters zich op de procesbevoegdheid van hun leden die actief zijn in de visserijsector in Italië, in het bijzonder vissers aan wie de Italiaanse autoriteiten een machtiging hebben afgegeven voor visserij op zwaardvis, zonder een ander eigen belang bij de vordering aan te voeren en zonder dat een dergelijk belang blijkt uit de stukken van het dossier.
- 20 Bijgevolg zal de procesbevoegdheid van verzoeksters worden onderzocht op basis van de procesbevoegdheid van verzoeksters' leden, zoals deze in punt 19 hierboven zijn vermeld.
- 21 Verder staat vast dat het bestreden besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek en dat verzoeksters niet de adressaten ervan zijn.
- 22 Om te beginnen dient te worden beoordeeld of verzoeksters zich kunnen beroepen op het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU, waarbij dient te worden onderzocht of dit onderdeel van toepassing is wanneer de bestreden handeling op zich de rechtspositie van de verzoekende partij niet wijzigt.

Toepasselijkheid van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU wanneer geen sprake is van een handeling die op zich de rechtspositie van de verzoekende partij wijzigt

- 23 Artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalt dat „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep [kan] instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”.

- 24 De eerste twee onderdelen van artikel 263, vierde alinea, VWEU komen overeen met de onderdelen van artikel 230, vierde alinea, EG vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het eerste onderdeel staat de adressaat van een handeling toe om daartegen op te komen en het tweede onderdeel bepaalt dat indien de bestreden handeling niet is gericht tot de natuurlijke of rechtspersoon die daartegen opkomt, het beroep ontvankelijk is indien de handeling die persoon zowel rechtstreeks als individueel raakt (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, C-583/11 P, Jurispr., EU:C:2013:625, punten 55 en 56).
- 25 Wanneer vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een handeling rechtstreekse gevolgen had voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat daarvoor enige uitvoeringsmaatregel vereist was, liep deze het risico verstoken te blijven van een effectieve rechterlijke bescherming indien hij niet individueel werd geraakt door die handeling. Deze persoon moest immers de bepalingen van deze handeling eerst schenden voordat hij deze handeling door de rechter kon doen toetsen, door de onwettigheid ervan aan te voeren in het kader van de procedures die voor de nationale rechterlijke instanties tegen hem zouden worden ingesteld (arrest van 19 december 2013, *Telefónica/Commissie*, C-274/12 P, Jurispr., EU:C:2013:852, punt 27).
- 26 Om dit risico uit te sluiten is met betrekking tot regelgevingshandelingen bij het Verdrag van Lissabon in artikel 263, vierde alinea, VWEU een derde onderdeel ingevoegd dat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld beroep tot nietigverklaring heeft versoepeld. Zonder de ontvankelijkheid van door deze personen ingestelde beroepen tot nietigverklaring aan de voorwaarde van individuele geraaktheid te onderwerpen, stelt dit onderdeel dat rechtsmiddel immers open tegen regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen en een verzoeker rechtstreeks raken (arrest *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, punt 24 supra, EU:C:2013:625, punt 57).
- 27 Het begrip „regelgevingshandelingen [die iedere natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks raken] en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen” in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU moet dus worden uitgelegd in het licht van het doel van deze bepaling die, zoals uit de ontstaansgeschiedenis ervan blijkt, erin bestaat te vermijden dat een particulier, waarvan de rechtspositie nochtans rechtstreeks wordt gewijzigd door een handeling, verstoken blijft van een effectieve rechterlijke bescherming ten aanzien van die handeling (arrest *Telefónica/Commissie*, punt 25 supra, EU:C:2013:852, punten 27 en 28).
- 28 In het licht van dit doel blijkt het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU alleen van toepassing te zijn wanneer de bestreden handeling op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van de verzoekende partij wijzigt.
- 29 Wanneer een handeling op zich de rechtspositie van de verzoekende partij niet wijzigt, wordt deze positie immers slechts gewijzigd wanneer maatregelen ter uitvoering van deze handeling jegens de verzoekende partij worden vastgesteld. Deze laatste kan die maatregelen dan betwisten, en in het kader van een dergelijke betwisting de onrechtmatigheid opwerpen van de handeling waaraan uitvoering wordt gegeven, zodat hij niet kan worden geacht verstoken te blijven van een effectieve rechterlijke bescherming.
- 30 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat wanneer de betrokken maatregelen door een lidstaat zijn vastgesteld, de mogelijkheid om daartegen op te komen gewaarborgd is door zowel de Verdragsbepalingen als de rechtspraak van het Hof. Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt immers dat de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Tevens heeft het Hof reeds geoordeeld dat de nationale rechter de nationale regels van procesrecht betreffende het instellen van beroepen zo veel mogelijk aldus moet uitleggen en toepassen dat natuurlijke en rechtspersonen tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale maatregel waarmee, wat hen betreft, een

Uniehandeling van algemene strekking wordt toegepast, in rechte kunnen opkomen, door de ongeldigheid van deze Uniehandeling op te werpen (arrest van 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, C-50/00 P, Jurispr., EU:C:2002:462, punt 42).

- 31 De in punt 28 hierboven gegeven uitlegging van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU, die is gebaseerd op het doel van deze bepaling, wordt bevestigd door het feit dat de opstellers van het Verdrag in het kader van die bepaling aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid een extra voorwaarde inzake het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen hebben toegevoegd.
- 32 Alvorens de gezamenlijke gevolgen van deze twee cumulatieve voorwaarden te onderzoeken, dient om te beginnen met betrekking tot de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid eraan te worden herinnerd dat er geen enkele reden is om deze voorwaarde in het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU anders uit te leggen dan de wijze waarop deze in het tweede onderdeel van dezelfde bepaling wordt uitgelegd (conclusies van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, C-583/11 P, Jurispr., EU:C:2013:21, punt 69, en in de zaak *Telefónica/Commissie*, C-274/12 P, Jurispr., EU:C:2013:204, punt 59). Het in deze bepaling nieuw geïntroduceerde begrip rechtstreekse geraaktheid kan hoe dan ook niet strikter worden uitgelegd dan het begrip rechtstreekse geraaktheid van artikel 230, vierde alinea, EG [arrest van 25 oktober 2011, *Microban International en Microban (Europe)/Commissie*, T-262/10, Jurispr., EU:T:2011:623, punt 32].
- 33 Volgens de rechtspraak is de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door de handeling waartegen beroep is ingesteld, slechts vervuld wanneer die bestreden handeling rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat aan degenen tot wie zij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast (arrest van 22 maart 2007, *Regione Siciliana/Commissie*, C-15/06 P, Jurispr., EU:C:2007:183, punt 31).
- 34 Deze voorwaarde dekt in wezen twee verschillende gevallen, naargelang de bestreden handeling al dan niet op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van de verzoekende partij wijzigt.
- 35 In het eerste geval wijzigt de bestreden handeling op zich de rechtspositie van de verzoekende partij. Dit is met name het geval wanneer een handeling in de plaats komt van nationale maatregelen die de situatie van verzoeker regelden. Deze handeling raakt de verzoeker derhalve even rechtstreeks als die nationale maatregelen en wordt beschouwd als zijnde „onmiddellijk uitvoerbaar” en „rechtstreeks toepasselijk” op die justitiabele (arrest van 1 juli 1965, *Toepfer en Getreide-Import Gesellschaft/Commissie*, 106/63 en 107/63, Jurispr., EU:C:1965:65, blz. 516, 517).
- 36 Hieronder valt tevens een verordening die rechtstreeks, zonder enige handeling van de nationale autoriteiten, van toepassing is en die de rechtspositie van particulieren zeker en actueel aantast door hun rechten te beperken of hun verplichtingen op te leggen (zie in die zin arrest van 1 april 2004, *Commissie/Jégo-Quééré*, C-263/02 P, Jurispr., EU:C:2004:210, punten 35 en 37) of een besluit voor zover dit een verbod op het in de handel brengen van een stof oplegt [arrest *Microban International en Microban (Europe)/Commissie*, punt 32 supra, EU:T:2011:623, punten 24, 28 en 34].
- 37 In dit eerste geval wordt geacht te zijn voldaan aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid zonder dat een verdere analyse op dit punt vereist is.
- 38 In het tweede geval kan de bestreden handeling slechts gevolgen voor de rechtspositie van particulieren sorteren indien uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld. Niettemin wordt geacht te zijn voldaan aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid wanneer deze handeling aan de adressaat ervan verplichtingen oplegt voor de uitvoering ervan en deze adressaat automatische maatregelen dient te treffen die de rechtspositie van verzoeker wijzigen (arresten van 13 mei 1971, *International Fruit*

Company e.a./Commissie, 41/70–44/70, Jurispr., EU:C:1971:53, punten 23-28; 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/Commissie, C-15/98 en C-105/99, Jurispr., EU:C:2000:570, punt 36, en 26 september 2000, Starway/Raad, T-80/97, Jurispr., EU:T:2000:216, punten 61 en 62).

- 39 Opgemerkt dient te worden dat in het tweede geval, om te kunnen voldoen aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid, de bestreden handeling noodzakelijkerwijs uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van verzoeker met zich meebrengt.
- 40 Het feit dat de opstellers van het Verdrag met betrekking tot artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid een extra voorwaarde inzake het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen hebben toegevoegd, leidt dus noodzakelijkerwijs ertoe dat het tweede geval is uitgesloten van de werkingssfeer van dat derde onderdeel.
- 41 Hieraan dient te worden toegevoegd dat de vraag of de adressaat van het litigieuze besluit over een beoordelingsmarge beschikt bij de uitvoering van de litigieuze handeling, irrelevant is voor de beoordeling van de voorwaarde inzake het bestaan van uitvoeringsmaatregelen, daar het bestaan ervan reeds leidt tot de niet-toepasselijkheid van het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie in die zin arrest Telefónica/Commissie, punt 25 supra, EU:C:2013:852, punt 35, en beschikking van 9 september 2013, Altadis/Commissie, T-400/11, Jurispr., EU:T:2013:490, punt 47). Indien het begrip uitvoeringsmaatregel in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU slechts betrekking zou hebben op uitvoeringsmaatregelen die de uitoefening van beoordelingsbevoegdheid met zich brengen, zou het overigens paradoxaal genoeg gemakkelijker zijn voor een particulier om een beroep in te stellen tegen regelgevingshandelingen – de enige waarop deze bepaling betrekking hebben – dan tegen maatregelen van individuele strekking, waarvoor de voorwaarde van individuele geraaktheid gehandhaafd is gebleven. Een dergelijke uitlegging lijkt niet te stroken met de bedoeling van de opstellers van het Verdrag.
- 42 Uit een en ander volgt dat artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU, gelet op zowel het doel van deze bepaling als het feit dat de opstellers van het Verdrag aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid een extra voorwaarde inzake het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen hebben toegevoegd, slechts van toepassing kan zijn ter betwisting van handelingen die vallen onder het eerste van de twee gevallen waarop de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid ziet (zie punt 34 hierboven), te weten het geval waarin handelingen op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van de verzoekende partij wijzigen.
- 43 Wanneer de litigieuze handeling op zich de rechtspositie van de verzoekende partij niet wijzigt, volstaat deze vaststelling derhalve om te concluderen dat artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU niet van toepassing is, zonder dat in dit geval behoeft te worden nagegaan of deze handeling uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van verzoekende partij met zich meebrengt.
- 44 Tegen de achtergrond van voorgaande overwegingen dient de in het onderhavige geval aan de orde zijnde situatie te worden onderzocht.
- 45 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het bestreden besluit werd vastgesteld op grond van artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009, volgens hetwelk enerzijds de Commissie met de betrokken lidstaat een actieplan kan vaststellen om de tekortkomingen te verhelpen die zijn vastgesteld in het controlesysteem van deze lidstaat op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid en anderzijds de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen neemt om dat actieplan uit te voeren.
- 46 Met deze bepaling heeft de Raad de Commissie louter de bevoegdheid verleend om, samen met de bevoegde nationale autoriteiten, een actieplan uit te werken bestaande in een geheel van maatregelen die op nationaal niveau door deze autoriteiten worden vastgesteld, en vervolgens om dit plan dwingend op te leggen aan die autoriteiten.

- 47 Uit artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009 blijkt dus niet dat de Commissie bevoegd is om unilaterale handelingen vast te stellen die rechtsreeks toepasselijk zijn op de personen die actief zijn in de visserijsector van een lidstaat.
- 48 In dit verband dient erop te worden gewezen dat artikel 102 van verordening nr. 1224/2009, met het opschrift „Follow-up van de verslagen over verificaties, autonome inspecties en audits”, deel uitmaakt van titel X van deze verordening, met het opschrift „Evaluatie en controle door de Commissie”.
- 49 De in deze titel vermelde maatregelen beogen, zoals het eerste artikel van titel X van verordening nr. 1224/2009 – te weten artikel 96, met het opschrift „Algemene beginselen” – bepaalt, de controle en de evaluatie van de toepassing van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid door de lidstaten.
- 50 Een besluit dat wordt vastgesteld op grond van artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009, dit wil zeggen het laatste lid van het laatste artikel van titel X van deze verordening, vormt dus het eindpunt van de follow-up van de controle- en evaluatiemaatregelen inzake de toepassing van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid door de lidstaten en neemt louter de vorm aan van een geheel van maatregelen die de betrokken lidstaat moet uitvoeren wanneer deze bovengenoemde regels niet heeft nageleefd. Zoals blijkt uit de mededeling van 14 november 2008 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moeten garanderen, beoogt de vaststelling van een actieplan, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen en een einde te maken aan de onregelmatigheden.
- 51 Een op grond van artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009 vastgesteld besluit moet dus worden onderscheiden van maatregelen van individuele of algemene strekking die de Commissie kan vaststellen krachtens de bepalingen van titel XI, met het opschrift „Maatregelen om de naleving door de lidstaten van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid te garanderen”, van deze verordening. Op grond van de bepalingen van deze titel kan de Commissie met name de door tekortkomingen getroffen visserij tijdelijk sluiten (artikel 104), de toekomstige quota van een lidstaat verlagen (artikel 105), de toekomstige visserijinspanning van een lidstaat verminderen (artikel 106), of zelfs in noodgevallen de visserijactiviteiten van vaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren tijdelijk schorsen (artikel 108).
- 52 Uit het voorgaande volgt dat een krachtens artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009 vastgesteld besluit op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon dan de lidstaat waarop dat besluit betrekking heeft, niet wijzigt. Het wijzigt dus met name niet op zich de rechtspositie van de personen die in de visserijsector actief zijn.
- 53 Dat de rechtspositie van de particulieren niet wordt gewijzigd, wordt in casu bevestigd door de bekendmakingsmaatregelen voor het bestreden besluit. Dit besluit werd immers niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, maar werd enkel aan de Italiaanse Republiek toegezonden. Bovendien gold voor dit besluit tot 17 maart 2014 een rubricering „EU Restricted”, hetgeen een extra aanwijzing vormt dat het besluit niet kan worden tegengeworpen aan particulieren.
- 54 Bovendien is elke actie van het actieplan in bijlage bij het bestreden besluit verbonden met de vaststelling van een maatregel door de bevoegde nationale autoriteiten. In het bijzonder is met betrekking tot acties nrs. 13 en 15 voorzien in de vaststelling van een ministerieel decreet, en met betrekking tot acties nrs. 16 en 17 is voorzien in de vaststelling van een voorstel tot wijziging van de geldende nationale wetgeving. Dit bevestigt dat het bestreden besluit op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van particulieren niet kan wijzigen.

- 55 Gelet op de voorgaande overwegingen, in het bijzonder die welke in de punten 42 en 43 van het onderhavige arrest zijn geformuleerd, dient bijgevolg te worden geoordeeld dat verzoeksters zich niet kunnen beroepen op artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU teneinde hun beroep ontvankelijk te doen verklaren.
- 56 Deze conclusie geldt zonder dat behoeft te worden vastgesteld of het bestreden besluit een „regelgevingshandeling” in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU is. Evenmin behoeft te worden onderzocht of dit besluit uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van verzoeksters of hun leden met zich meebrengt. Een dergelijk onderzoek zou betekenen dat het Gerecht uitgaat van het gezichtspunt van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van die bepaling, en niet van dat van andere justitiabelen (arrest Telefónica/Commissie, punt 25 supra, EU:C:2013:852, punt 30).
- 57 Gesteld dat de Italiaanse Republiek niet de maatregelen heeft vastgesteld die zijn voorzien in het als bijlage bij het bestreden besluit gevoegde actieplan, hetgeen partijen ter terechtzitting lijken te hebben erkend, is de rechtspositie van verzoeksters of van hun leden voorts op geen enkele wijze geraakt en kunnen verzoeksters dus – anders dan zij stellen – niet worden geacht verstoken te blijven van een effectieve rechterlijke bescherming.
- 58 Hieraan dient te worden toegevoegd dat, aangezien de Commissie louter de bevoegdheid is verleend, op grond van artikel 102, lid 4, van verordening nr. 1224/2009, om samen met de bevoegde nationale autoriteiten een actieplan uit te werken bestaande in een geheel van maatregelen die op nationaal niveau door deze autoriteiten worden vastgesteld, en vervolgens om dit plan dwingend op te leggen aan die autoriteiten (zie punt 46 hierboven), verzoeksters ten onrechte aanvoeren dat de Italiaanse bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties het bestreden besluit rechtstreeks of door middel van de techniek van de conforme uitlegging zouden kunnen toepassen.
- 59 Een besluit als het bestreden besluit dat op zich, dit wil zeggen los van enige uitvoeringsmaatregel, de rechtspositie van een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon dan de lidstaat waarop dat besluit betrekking heeft, niet wijzigt, kan voorts geen verplichtingen aan particulieren opleggen en bijgevolg als zodanig niet aan particulieren worden tegengeworpen (zie naar analogie beschikking van 7 juli 2014, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica/Commissie, T-244/13, EU:T:2014:644, punten 30 en 39).
- 60 Ten slotte faalt verzoeksters’ argument dat de Italiaanse rechterlijke instanties de techniek van de conforme uitlegging zouden kunnen toepassen. In herinnering dient immers te worden gebracht dat voor het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht bepaalde beperkingen gelden. Aldus wordt de verplichting van de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht te verwijzen naar de inhoud van een richtlijn begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan zij niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (arrest van 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, Jurispr., EU:C:2014:2, punt 39). Ofwel bevatten de Italiaanse nationale bepalingen dus reeds de in het bestreden besluit vervatte verplichtingen, en in dit geval wijzigt dit besluit de rechtspositie van verzoeksters of van hun leden niet, ofwel bevatten de nationale bepalingen geen dergelijke verplichtingen, en in dit geval kunnen de Italiaanse rechterlijke instanties niet overgaan tot een conforme uitlegging van het nationale recht.

Individuele geraaktheid van verzoeksters

- 61 Er dient aan te worden herinnerd dat verzoeksters niet de adressaten van het bestreden besluit zijn en dat, zoals juist werd vastgesteld (zie punt 55 van het onderhavige arrest), zij zich niet kunnen beroepen op artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU.

- 62 Bijgevolg kunnen zij slechts een beroep instellen op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU indien het bestreden besluit hen rechtstreeks en individueel raakt.
- 63 Wat de tweede van deze voorwaarden betreft, blijkt uit vaste rechtspraak dat andere personen dan de adressaten van een besluit slechts kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, indien dit besluit hen raakt uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (arresten van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr., EU:C:1963:17, blz. 232; 9 juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere” e.a./Commissie, C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, Jurispr., EU:C:2011:368, punt 52, en Telefónica/Commissie, punt 25 supra, EU:C:2013:852, punt 46).
- 64 Uit vaste rechtspraak blijkt eveneens dat de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, niet impliceert dat deze subjecten moeten worden geacht individueel door deze maatregel te worden geraakt, wanneer deze toepasselijkheid wordt bepaald op grond van een door de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie (arrest Telefónica/Commissie, punt 25 supra, EU:C:2013:852, punt 47).
- 65 Vastgesteld dient te worden dat het bestreden besluit van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën van personen.
- 66 In de eerste plaats raakt het bestreden besluit, in het bijzonder acties nrs. 13, 15, 16 en 17 van het als bijlage bij dat besluit gevoegde actieplan, de leden van verzoeksters enkel in hun objectieve hoedanigheid van visser, in het bijzonder van een visser op zwaardvis die bepaalde vangstmethoden hanteert, gelijk elke andere marktdeelnemer die zich, feitelijk of potentieel, in een identieke situatie bevindt (zie met betrekking tot bepalingen die vergelijkbare verplichtingen opleggen als die welke zijn vastgesteld door het bestreden besluit, arrest Commissie/Jégo-Quééré, punt 36 supra, EU:C:2004:210, punt 46, en beschikking van 14 februari 2012, Federcoopescas e.a./Commissie, T-366/08, EU:T:2012:74, punt 28).
- 67 Ter terechtzitting werd overigens niet betwist dat de actuele lijst van vaartuigen die de Italiaanse vlag voeren en een machtiging hebben verkregen voor de visserij op zwaardvis, meer dan 7 300 vaartuigen omvat, hetgeen een extra aanwijzing vormt dat het bestreden besluit verzoeksters of hun leden niet individueel raakt.
- 68 In de tweede plaats is niet gebleken dat de Commissie bij de vaststelling van het bestreden besluit krachtens een Unierechtelijke bepaling een procedure moest volgen waarin verzoeksters of hun leden eventuele rechten hadden kunnen doen gelden. Wat de vaststelling van het bestreden besluit betreft, heeft het Unierecht dus niet in een bijzondere rechtspositie voorzien ten behoeve van marktdeelnemers als verzoeksters of hun leden (arrest Commissie/Jégo-Quééré, punt 36 supra, EU:C:2004:210, punt 47).
- 69 Uit een en ander volgt dat het bestreden besluit geen gesloten kring van op het tijdstip van vaststelling ervan nauwkeurig bepaalde personen betreft wier rechten de Commissie wilde regelen (arrest van 21 mei 1987, Union Deutsche Lebensmittelwerke e.a./Commissie, 97/85, Jurispr., EU:C:1987:243, punt 11).
- 70 Zelfs indien wordt aangenomen dat het bestreden besluit kan worden geacht verzoeksters of hun leden te raken als een groep personen die op het tijdstip waarop deze handeling werd vastgesteld waren geïdentificeerd of konden worden geïdentificeerd op basis van specifieke kenmerken van de leden van deze groep, hetgeen niet is aangetoond, in elk geval blijkt uit de stukken van het dossier niet dat verzoeksters of hun leden kunnen worden geacht te beschikken over een verworven recht waaraan afbreuk kan worden gedaan door het bestreden besluit.

- 71 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat wanneer het litigieuze besluit een groep personen raakt die op het tijdstip waarop deze handeling werd vastgesteld waren geïdentificeerd of konden worden geïdentificeerd op basis van specifieke kenmerken van de leden van deze groep, deze personen door die handeling individueel kunnen zijn geraakt voor zover zij deel uitmaken van een beperkte kring van marktdeelnemers. Dit is met name het geval wanneer het besluit de rechten aantast die deze personen vóór de vaststelling ervan hebben verworven (arresten van 13 maart 2008, Commissie/Infront WM, C-125/06 P, Jurispr., EU:C:2008:159, punten 71 en 72, en 27 februari 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commissie, C-133/12 P, Jurispr., EU:C:2014:105, punt 46).
- 72 In het onderhavige geding dient erop te worden gewezen dat het gemeenschappelijk visserijbeleid tot doel heeft te garanderen dat de levende aquatische hulpbronnen worden geëxploiteerd in omstandigheden die economisch, ecologisch en sociaal duurzaam zijn (overweging 1 van verordening nr. 1224/2009). Dit beleid kan alleen succesvol zijn als er een doeltreffende controleregeling wordt toegepast (overweging 2 van verordening nr. 1224/2009).
- 73 Die controleregeling berust met name op een machtigingssysteem dat is vastgelegd in titel III van verordening nr. 1224/2009, met het opschrift „Algemene voorwaarden voor toegang tot de wateren en de hulpbronnen”. Krachtens artikel 6 van deze verordening mag een EU-visserstvaartuig slechts voor de commerciële exploitatie van levende aquatische hulpbronnen worden gebruikt als het over een geldige visvergunning beschikt. Ook artikel 7 van deze verordening bepaalt dat een EU-visserstvaartuig dat in de wateren van de Unie actief is, slechts gemachtigd is specifieke visserijactiviteiten te verrichten voor zover die in een geldige vismachtiging zijn vermeld.
- 74 De visvergunning kan tijdelijk worden geschorst of permanent worden ingetrokken. In dat verband voert artikel 92 van verordening nr. 1224/2009 een puntensysteem in. Volgens dat systeem worden aan de houder van een visvergunning punten gegeven wanneer een ernstige inbreuk op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid werd gemaakt. Wanneer het totale aantal aldus gegeven punten een bepaalde drempel bereikt, wordt de vergunning automatisch geschorst of ingetrokken. Met betrekking tot de vismachtiging bepaalt artikel 7 van deze verordening dat deze niet mag worden afgegeven als het betrokken vissersvaartuig niet in het bezit is van een visvergunning of als zijn visvergunning is geschorst of ingetrokken. Verder wordt de machtiging geschorst wanneer de visvergunning tijdelijk is geschorst.
- 75 Bovendien bepaalt artikel 108 van verordening nr. 1224/2009 dat de Commissie, wanneer is voldaan aan bepaalde voorwaarden, noodmaatregelen kan vaststellen, waaronder met name de tijdelijke schorsing van de visserijactiviteiten van vaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren.
- 76 Met betrekking tot de toegang tot de hulpbronnen geldt voor EU-visserstvaartuigen dus een machtigingssysteem dat in zekere mate precair is.
- 77 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het hebben van het recht om te vissen en van een quotum dat door de bevoegde lidstaat voor een bepaald vangstseizoen is toegekend, niet impliceert dat de betrokkene het recht toekomt om dat quotum in ieder geval volledig te mogen benutten (arrest van 14 oktober 2014, Giordano/Commissie, C-611/12 P, Jurispr., EU:C:2014:2282, punt 48).
- 78 Vastgesteld dient dus te worden dat de afgifte van een visvergunning en -machtiging, waarop verzoeksters zich beroepen, niet betekent dat de houder ervan kan worden geacht te beschikken over een verworven recht in de zin van de in punt 71 hierboven aangehaalde rechtspraak.
- 79 Derhalve betogen verzoeksters ten onrechte dat zij of hun leden door het bestreden besluit worden geïndividualiseerd.
- 80 Gelet op het voorgaande hebben verzoeksters geen procesbevoegdheid om op te komen tegen het bestreden besluit.

- 81 Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat dit beroep in elk geval niet-ontvankelijk moet worden verklaard, zonder dat hoeft te worden vastgesteld of verzoeksters gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit kunnen verkrijgen.

Kosten

- 82 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopesca), Associazione Lega Pesca en Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL) worden verwezen in de kosten.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 juli 2015.

ondertekeningen