Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 19 januari 2016 [1]

Zaak C-361/14 P

Europese Commissie
tegen

Peter McBride e.a.

„Hogere voorziening — Uitlegging van artikel 266 VWEU — Artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413/EG van de Raad — Maatregelen tot instandhouding van de visbestanden en herstructurering van de visserijsector — Aanvragen voor capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen — Nietigverklaring door het Gerecht van beschikking 2003/245/EG van de Commissie tot afwijzing van aanvragen voor capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen — Bevoegdheid en rechtsgrondslag voor de vaststelling van nieuwe besluiten — Nietigverklaring door het Gerecht van nieuwe besluiten tot afwijzing van aanvragen voor capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen”

1. De Europese Commissie stelt hogere voorziening in tegen het arrest van het Gerecht [2] tot nietigverklaring van elf besluiten van 13 juli 2010 (hierna: „besluiten van 2010”) waarbij de Commissie (opnieuw) aanvragen heeft afgewezen die Ierland op 14 december 2001 ten behoeve van individuele scheepseigenaren had ingediend (hierna: „oorspronkelijke aanvragen”) om verhoging van de toegestane capaciteit van hun visserijvaartuigen wegens verbeteringen die op het punt van de veiligheid waren aangebracht (hierna: „capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen”). De aanvragen waren gebaseerd op artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413/EG van de Raad. [3]

2. De onderhavige zaak vormt de voortzetting van een lange en ingewikkelde historie. [4] Op 4 april 2003 gaf de Commissie beschikking 2003/245/EG [5] naar aanleiding van de oorspronkelijke aanvragen van Ierland (hierna: „oorspronkelijke beschikking”). De vaartuigeigenaren wier aanvragen om capaciteitsverhoging waren afgewezen stelden tegen die beschikking bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring in, in de gevoegde zaken Boyle e.a. [6] Het Gerecht verklaarde de oorspronkelijke beschikking nietig met betrekking tot een aantal vaartuigen maar verklaarde vier beroepen

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Arrest McBride e.a./Commissie, T-458/10–T-467/10 en T-471/10, EU:T:2014:249 (hierna: „bestreden arrest” of „McBride e.a.”).

3 — Beschikking van 26 juni 1997 inzake de doelstellingen en bepalingen voor de herstructurering, in de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2001, van de communautaire visserijsector met het oog op de totstandbrenging van een duurzaam evenwicht tussen de visbestanden en de exploitatie daarvan (PB L 175, blz. 27).

4 — Voor een uitgebreidere bespreking, zie hieronder de punten 33-44.

5 — Beschikking van de Commissie van 4 april 2003 inzake de door de Commissie ontvangen aanvragen tot verhoging van MOP IV-doelstellingen in verband met maatregelen ter verbetering van de veiligheid, de navigatie op zee, de hygiëne, de productkwaliteit en de arbeidsomstandigheden voor vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 12 m (PB L 90, blz. 48). Bij artikel 2 van die beschikking besliste de Commissie positief op 29 aanvragen voor capaciteitsverhogingen die uitsluitend voortvloeiden uit maatregelen ter verbetering van de veiligheid volgens artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 van de Raad, en negatief op 80 andere aanvragen voor capaciteitsverhoging, waaronder de aanvragen die tot de onderhavige procedure hebben geleid.

6 — Arrest Boyle e.a./Commissie (T-218/03–T-240/03, EU:T:2006:159; hierna: „Boyle e.a.”).

niet-ontvankelijk. Drie van de betrokken vaartuigeigenaren stelden met succes hogere voorziening in tegen die beslissing; in het arrest Flaherty e.a.[7] vernietigde het Hof het arrest van het Gerecht op het punt van de niet-ontvankelijkheid en verklaarde de nietigverklaring van de oorspronkelijke beschikking ook van toepassing op de vaartuigen waarop de hogere voorziening betrekking had.

3. Op 13 juli 2010 stelde de Commissie de besluiten van 2010 vast teneinde te voldoen aan haar verplichting uit hoofde van artikel 266 VWEU om uitvoering te geven aan de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. Aangezien de rechtsgrondslag voor de oorspronkelijke beschikking inmiddels was vervallen[8] werden de besluiten van 2010 vastgesteld op ad-hocbasis. Ze waren het voorwerp van beroep bij het Gerecht in de gevoegde zaken McBride e.a., dat daarop heeft beslist in het bestreden arrest.

4. Het Gerecht verklaarde de besluiten van 2010 nietig. Het maakte daarbij onderscheid tussen de verplichting van de Commissie uit hoofde van artikel 266 VWEU en haar bevoegdheid tot vaststelling van de besluiten van 2010. Het Gerecht oordeelde dat het de Commissie aan de benodigde bevoegdheid ontbrak en dat zij derhalve de oorspronkelijke aanvragen ten aanzien van verzoekers had moeten afwijzen.

5. Het arrest van het Gerecht doet vragen rijzen die ook buiten de visserijsector van belang zijn. Wat zijn de verplichtingen van een instelling van de Unie uit hoofde van artikel 266 VWEU? Moet het Hof de rechtsgrondslag van de besluiten van 2010 beoordelen aan de hand van de beginselen van de rechtspraak inzake de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (hierna: „EGKS”), met name de arresten SP e.a.[9] en ArcelorMittal[10]? Zo niet, hoe dient het vraagstuk van de toereikende rechtsgrondslag dan te worden benaderd?

Juridische achtergrond

Verdrag betreffende de Europese Unie

6. Krachtens artikel 5, lid 1, VEU wordt de afbakening van de bevoegdheden van de Unie beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Volgens dat beginsel handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, zoals bepaald in artikel 5, lid 2.

7. In gelijke zin moet volgens artikel 13, lid 2, VEU iedere instelling van de Unie handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

8. Volgens artikel 263 VWEU gaat het Hof van Justitie de wettigheid na van de wetgevingshandelingen en de handelingen van de instellingen, waaronder de Commissie.

9. De eerste alinea van artikel 264 VWEU bepaalt dat, wanneer een beroep gegrond is, de betwiste handeling door het Hof nietig wordt verklaard.

7 — Arrest Flaherty e.a./Commissie (C-373/06 P, C-379/06 P en C-382/06 P, EU:C:2008:230; hierna: „Flaherty e.a.”).

8 — Zie de punten 25 en 26 hieronder.

9 — Arrest SP e.a./Commissie (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 en T-98/03, EU:T:2007:317; hierna: „Arrest SP e.a.”).

10 — Arrest ArcelorMittal Luxembourg/Commissie en Commissie/ArcelorMittal Luxembourg e.a. (C-201/09 P en C-216/09 P, EU:C:2011:190; hierna: „ArcelorMittal”).

10. Volgens artikel 266 VWEU moet de instelling waarvan een handeling nietig is verklaard, de nodige maatregelen nemen om het arrest van het Hof uit te voeren. Die verplichting doet niet af aan een eventuele buitencontractuele verplichting van de Unie tot vergoeding van de schade die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.

Overzicht van het gemeenschappelijke visserijbeleid

11. De regelgeving met betrekking tot de visserij in de Uniewateren is ingewikkeld en omvangrijk. [11] Hier volgt een korte en niet-uitputtende samenvatting, die enkel beoogt een beeld te geven van het wetgevingskader.

12. In 1970 nam de Raad wetgeving aan waarbij een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten werd ingesteld. [12] Het gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna: „GVB") zelf werd ingevoerd in 1983. [13] Het is vervolgens meerdere malen gewijzigd.

13. Toen Ierland op 14 december 2001 de oorspronkelijke aanvragen indiende, waren de toepasselijke bepalingen te vinden in verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad. [14] Met die verordening werd getracht het ernstig verstoorde evenwicht tussen de capaciteit van de vissersvloot van de lidstaten en de bestaande vangstmogelijkheden te herstellen.

14. Het toenmalige communautaire structuurbeleid in de visserijsector was gebaseerd op meerjarige oriëntatieprogramma's (hierna: „MOP's") als omschreven in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad. [15] Hierin werden doelstellingen voor het inkrimpen van de vissersvloot vastgelegd. [16] Om de structurele ontwikkeling in de visserijsector in het kader van de oriëntatie van het GVB te vergemakkelijken, werd de Commissie gemachtigd om financiële bijstand te verlenen voor maatregelen als herstructurering, vernieuwing en modernisering van de vissersvloot. [17] In het kader van dat beleid is beschikking 97/413, waarop de oorspronkelijke aanvragen waren gebaseerd, vastgesteld.

15. Tegen het einde van jaren 90 was het echter duidelijk geworden dat het hervormde GVB had gefaald in het afremmen van de teruggang van de visstand in de communautaire wateren. [18] De Commissie besloot dat de doelstellingen van MOP IV te bescheiden waren en stelde voor beschikking 97/413 (en MOP IV) met één jaar te verlengen tot 31 december 2002 om de gelegenheid te geven tot heroverweging van het toekomstige beleid inzake de vissersvloot. De Commissie stelde tegelijkertijd de invoering voor van maatregelen die moesten verzekeren dat MOP IV tijdens zijn verlengde geldigheidsduur meer effect zou sorteren. Een van die maatregelen was de opheffing van de mogelijkheid van toekenning van een verhoging van het tonnage om veiligheidsredenen. [19]

11 — Zie het voorwoord van House of Lords, European Union Committee, *21st Report of Session 2007-08*, „The Progress of the Common Fisheries Policy", deel I (HL Paper 146-I).

12 — Verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20, blz. 19).

13 — Verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 24, blz. 1).

14 — Verordening van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389, blz. 1).

15 — Verordening van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquacultuur (PB L 376, blz. 7).

16 — Over het beperkte succes van deze maatregelen, zie persbericht IP-96-444 van de Commissie.

17 — Artikel 1, lid 1, onder a), van verordening nr. 4028/86.

18 — Zie bijvoorbeeld het verslag van 28 maart 1996 van de groep van onafhankelijke deskundigen die de Europese Commissie van advies moest dienen over de vierde generatie meerjarige oriëntatieprogramma's, bekend als het „Lassen Report".

19 — Voor een vollediger beeld, zie het voorstel van de Commissie voor een beschikking van de Raad tot wijziging van beschikking 97/413 van de Raad inzake de doelstellingen en bepalingen voor de herstructurering, in de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2001, van de communautaire visserijsector met het oog op de totstandbrenging van een duurzaam evenwicht tussen de visbestanden en de exploitatie daarvan [COM(2001) 322 definitief (PB 2001, C 270, blz. 79)]. Artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 werd ingetrokken bij beschikking 2002/70/EG van de Raad; zie punt 25 hieronder.

16. Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad[20], waarbij verordeningen nr. 101/76 en nr. 3760/92 werden ingetrokken en vervangen, voerde deze beleidswijziging door. Het thans geldende regiem is neergelegd in verordening (EU) 2015/812[21] en verordening (EU) nr. 1380/2013[22].

Verordening nr. 3760/92

17. Het doel van verordening nr. 3760/92 werd omschreven als de instelling van een kader voor de instandhouding en de bescherming van levende aquatische bestanden en aquacultuur.[23]

18. Titel I bevatte regels voor de toegang tot de wateren en de hulpbronnen. Artikel 11 was de enige bepaling in titel II („Beheer van en controle op de visserijactiviteit"). Het luidde: „Met inachtneming van titel I stelt de Raad, volgens de procedure van artikel 43 van het Verdrag, voor een meerjarige periode en voor de eerste maal uiterlijk op 1 januari 1994 de doelstellingen en bepalingen vast voor de herstructurering van de communautaire visserijsector met het oog op de totstandbrenging van een duurzaam evenwicht tussen de hulpbronnen en de exploitatie daarvan. Bij deze herstructurering moet ook per geval rekening worden gehouden met de mogelijke economische en sociale gevolgen en de specifieke kenmerken van de visserijgebieden." In titel III („Algemene bepalingen") stelde artikel 17 een comité van beheer voor de visserij en de aquacultuur in, terwijl artikel 18 een procedure instelde volgens welke de Commissie de ontwerpen van te nemen maatregelen aan het comité diende voor te leggen.

Verordening nr. 2792/99

19. Verordening (EG) nr. 2792/99 van de Raad[24] voerde een kader in voor alle structurele maatregelen in de visserijsector. Dit voorzag in financiële bijstand binnen de werkingssfeer van het GVB door middel van het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (hierna: „FIOV").[25] Artikel 6 had betrekking op de vernieuwing van de vloot en de modernisering van de vissersvaartuigen. In het kader van de MOP's konden lidstaten volgens artikel 6, lid 2, een verhoging van de capaciteitsdoelstellingen aanvragen, onder meer voor maatregelen ter verbetering van de veiligheid, op voorwaarde dat die maatregelen niet leidden tot een verhoogde exploitatie van de betrokken bestanden.

20. Volgens artikel 9 kon overheidssteun voor vernieuwing en modernisering van de vloot alleen worden verleend onder bepaalde voorwaarden, waaronder die van artikel 6, lid 2.

20 — Verordening van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 358, blz. 59).

21 — Verordening 2015/812 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2187/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 2347/2002 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en de verordeningen (EU) nr. 1379/2013 en nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad, in verband met de aanlandingsverplichting, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1434/98 van de Raad (PB L 133, blz. 1).

22 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354, blz. 22).

23 — Artikel 2, lid 2; zie tevens de eerste drie overwegingen.

24 — Verordening van 17 december 1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector (PB L 337, blz. 10).

25 — Zie de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 2792/99.

Beschikking 97/413

21. Beschikking 97/413 van de Raad werd vastgesteld ter verzekering van onder meer de herstructurering van de vissersvloot van de Gemeenschap en het voortbestaan van de door jarenlange overbevissing ernstig bedreigde visserijsector. In MOP IV werden gedetailleerde regels neergelegd voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2002. [26]

22. Artikel 4 luidde:

„1. De indeling van de vissersvloot van elke lidstaat in vlootsegmenten geschiedt in relatie tot de in bijlage I genoemde bestanden en de toegepaste vangsttechnieken, rekening houdende met de indeling in vlootsegmenten die is vastgesteld in het kader van MOP III en met de van lidstaat tot lidstaat verschillende situaties.

2. Voor zover zij geen verhoging bewerkstelligen van de visserij-inspanning van de betrokken vaartuigen rechtvaardigen de verhogingen van die capaciteit die uitsluitend voortvloeien uit de verbeteringen op het punt van de veiligheid in de voor de lidstaten bestemde meerjarige oriëntatieprogramma's een even grote verhoging van de doelstellingen voor de vlootsegmenten, die per geval wordt vastgesteld."

23. Artikel 9, lid 1, droeg de Commissie op om uiterlijk op 30 november 1997 voor de vissersvloten van de afzonderlijke lidstaten conform verordening (EG) nr. 3699/93 [27] de MOP's vast te stellen voor de periode 1997 tot en met 2001.

24. Volgens artikel 10 golden voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van beschikking 97/413 de procedures van artikel 18 van verordening nr. 3760/92. Toen verordening nr. 3760/92 werd ingetrokken en vervangen bij verordening nr. 2371/2002 [28], werd het comité van beheer, dat volgens de eerste verordening door de Commissie moest worden geraadpleegd, opgeheven (met cruciale gevolgen). [29]

Beschikking 2002/70

25. Beschikking 2002/70/EG van de Raad [30] werd vastgesteld om tijd te kopen voor heroverweging van het vlootbeleid. Zij verving beschikking 97/413 en verlegde de datum waarop de visserij-inspanning van iedere lidstaat moest worden verminderd naar 31 december 2002. [31] Cruciaal is dat artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 werd ingetrokken met ingang van 1 januari 2002. [32]

26 — Zie de artikelen 1, lid 1, en 2, lid 1, van beschikking 97/413.

27 — Verordening van 21 december 1993 tot vaststelling van de criteria en voorwaarden voor de structurele bijstand van de Gemeenschap in de sector visserijaquacultuur en verwerking/afzet van de producten daarvan (PB L 346, blz. 1).

28 — Zie punt 16 hierboven.

29 — Zie de artikelen 34 en 36 van verordening nr. 2371/2002. Dit had tot gevolg dat het procedurele mechanisme dat essentieel was voor de behandeling van de oorspronkelijke aanvragen door de Commissie eenvoudig was verdwenen toen zij trachtte uitvoering te geven aan de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a.

30 — Beschikking van de Raad van 28 januari 2002 houdende wijziging van beschikking 97/413 inzake de doelstellingen en bepalingen voor de herstructurering, in de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2001, van de communautaire visserijsector met het oog op de totstandbrenging van een duurzaam evenwicht tussen de visbestanden en de exploitatie daarvan (PB L 31, blz. 77; hierna: „beschikking 2002/70").

31 — Artikel 1, lid 1.

32 — Artikelen 1, lid 3, en 2. Gezien de datum van vaststelling van beschikking 2002/70 (28 januari 2002) had de intrekking dus enige terugwerkende kracht.

26. Artikel 9 van beschikking 97/413 werd eveneens gewijzigd. De Commissie bleef verantwoordelijk voor de toepassing van de doelstellingen en de specifieke bepalingen van die beschikking, maar zij moest daarbij de procedures volgen van artikel 4 van verordening nr. 2792/99. [33]

Rechtspraak

27. Aangezien partijen in hun middelen in hogere voorziening en hun opmerkingen uitgebreid verwijzen naar de arresten SP e.a. en ArcelorMittal, is het dienstig ze hier kort te memoreren.

28. In de zaak SP e.a. vorderden de verzoekers nietigverklaring van een beschikking van de Commissie van 17 december 2002 wegens onbevoegdheid. De beschikking in kwestie legde een boete op ter zake van inbreuken op het EGKS-Verdrag die waren begaan vóór de expiratie van het Verdrag op 23 juli 2002. De overweging van de beschikking verwees slechts naar artikel 65 EGKS. [34] In zijn arrest bracht het Gerecht een onderscheid aan tussen de voorschriften inzake het verloop van de procedure voorafgaand aan de vaststelling van de beschikking door de Commissie en de materieelrechtelijke bepaling in het EGKS-Verdrag.

29. Met betrekking tot de opeenvolging van regels in de tijd verwees het Gerecht naar rechtspraak volgens welke de materieelrechtelijke regels van gemeenschapsrecht, ter waarborging van de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, moeten worden uitgelegd als in beginsel niet geldend voor situaties die zijn ontstaan vóór de inwerkingtreding ervan, terwijl de procedureregels direct van toepassing zijn. [35] Eerst moet worden vastgesteld of een instelling bevoegd is om een handeling vast te stellen op de grondslag van een specifieke bepaling van het Verdrag of van afgeleid recht. De volgende stap is om te bepalen welke de toepasselijke materiële en procedurele regels zijn, overeenkomstig de beginselen die de opeenvolging van regels in de tijd beheersen. De bepaling die de rechtsgrondslag vormt voor een handeling en die de gemeenschapsinstelling machtigt om de betrokken handeling vast te stellen, moet dan ook van kracht zijn op het moment van de vaststelling van die handeling. Die beginselen kunnen daarentegen leiden tot de toepassing van materiële bepalingen die niet meer van kracht zijn op de datum van de vaststelling van een handeling door een gemeenschapsinstelling. De Commissie had geconcludeerd dat zij op basis van de materiële bepaling in artikel 65, lid 1, EGKS bevoegd was op te treden. Dit was niet terecht, omdat de rechtsgrondslag in artikel 65, leden 4 en 5, EGKS was verstreken toen zij haar beschikking gaf. Het Gerecht verklaarde de in die zaak bestreden beschikking dan ook nietig. [36]

30. Het arrest ArcelorMittal had betrekking op een Commissiebeschikking die weliswaar was vastgesteld op basis van artikel 65, leden 1 en 5, EGKS, maar ná het verstrijken van het EGKS-Verdrag op 23 juli 2002. Bij een eerdere beschikking had de Commissie zeventien ondernemingen boeten opgelegd ter zake van deelname aan een prijzenkartel in de staalsector. Op 11 maart 1999 verwierp het Gerecht het daartegen ingestelde beroep tot nietigverklaring, maar verminderde de opgelegde boete. [37] Op 2 oktober 2003 vernietigde het Hof het arrest van het Gerecht en verklaarde de beschikking van de Commissie nietig ten aanzien van één van de

33 — Verordening nr. 2792/99 zelf bleef van kracht tot 31 december 2006 [zie artikel 104 van verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds (PB L 223, blz. 1)]. Artikel 4 van verordening nr. 2792/99 werd ingetrokken bij artikel 1, lid 4, van verordening (EG) nr. 2369/2002 van de Raad houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2792/99 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector (PB 2002, L 358, blz. 49).

34 — De constructie van artikel 65 EGKS liep vooruit op de overeenkomstige bekende bepaling in het EEG-Verdrag (artikel 85 EEG, thans artikel 101 VWEU). Zo verbood artikel 65, lid 1, EGKS onderling samenhangende gedragingen die ertoe zouden kunnen leiden op de gemeenschappelijke markt de normale werking van de mededinging te beletten, te beperken of te vervalsen. Artikel 65, lid 4, verklaarde zulke overeenkomsten automatisch nietig, en artikel 65, lid 5, machtigde de Commissie straffen op te leggen voor inbreuken op de mededingingsregels van het EGKS-Verdrag.

35 — Zie bijvoorbeeld arrest Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor een recent voorbeeld van dit gevestigde beginsel, zie arrest Commissie/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punt 33).

36 — Arrest SP e.a., punten 116-119 en 123.

37 — Arrest ARBED/Commissie (T-137/94, EU:T:1999:46).

ondernemingen.[38] De Commissie besloot daarop een nieuwe procedure in te leiden ter zake van dezelfde mededingingsbeperkende gedragingen die het voorwerp waren geweest van de eerdere beschikking. Op 8 november 2006 stelde de Commissie een nieuwe beschikking vast, die eveneens werd bestreden, eerst vergeefs in een beroep bij het Gerecht[39], en daarna in hogere voorziening in de zaak ArcelorMittal.

31. Het Hof oordeelde dat het arrest van het Gerecht geen onjuiste rechtsopvattingen bevatte. De Uniewetgever had niet beoogd dat inbreuken op de mededingingsregels van het EGKS-Verdrag na het verstrijken van dat Verdrag niet zouden worden beboet. Voorts beoogde de opvolging van de Verdragen (EGKS, EG en VWEU) de vrije mededinging te waarborgen, door ervoor te zorgen dat alle gedragingen in de zin van artikel 65, lid 1, EGKS ongeacht of zij voor dan wel na 23 juli 2002 hebben plaatsgevonden, door de Commissie konden en kunnen worden bestraft. Het zou derhalve indruisen tegen het doel en de samenhang van de Verdragen, en onverenigbaar zijn met de continuïteit van de rechtsorde van de Unie, dat de Commissie niet bevoegd zou zijn om een eenvormige toepassing te verzekeren van de regels van het EGKS-Verdrag die ook na expiratie van dat Verdrag nog effect bleven sorteren.[40]

32. Het Hof liet het arrest van het Gerecht derhalve in stand. Het overwoog dat de bevoegdheid van de Commissie tot oplegging van de betrokken geldboete voortvloeide uit artikel 23, lid 2, van verordening nr. 1/2003[41], en dat de procedure overeenkomstig die verordening diende te worden gevoerd. Een bepaling die de rechtsgrondslag van een handeling vormt en de instelling van de Unie machtigt om de betrokken handeling vast te stellen, moet van kracht zijn op het moment van de vaststelling van die handeling. Voorts had het feit dat de Commissie gebruik had gemaakt van verordening nr. 1/2003 de in het kader van het EGKS-Verdrag wegens schending van de mededingingsregels vervolgde ondernemingen geboden procedurele waarborgen niet beperkt maar juist uitgebreid.[42]

Achtergrond van de onderhavige procedure

Oorspronkelijke beschikking

33. Op 14 december 2001 dienden de Ierse autoriteiten krachtens artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 bij de Commissie de oorspronkelijke aanvragen in voor verhoging van de capaciteit voor het polyvalente segment[43] en het pelagische segment[44] van de Ierse vloot.

34. Op 4 april 2003 gaf de Commissie de oorspronkelijke beschikking, verwijzend naar zowel artikel 4 van beschikking 97/413 als artikel 6 van verordening nr. 2792/99 als rechtsgrondslag. Bij artikel 2 van de oorspronkelijke beschikking willigde de Commissie 29 aanvragen voor capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen in krachtens artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413. Zij wees evenwel ook 80 aanvragen af, waaronder die van verweerders in de onderhavige hogere voorziening.

38 — Arrest ARBED/Commissie (C-176/99 P, EU:C:2003:524).

39 — Arrest ArcelorMittal Luxembourg e.a./Commissie (T-405/06, EU:T:2009:90).

40 — Arrest ArcelorMittal, punten 63-66.

41 — Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1).

42 — ArcelorMittal, punten 74-76.

43 — Dit segment omvat vaartuigen die voor de visserij op meerdere vissoorten inzetbaar zijn, waaronder kleine kustschepen en middelgrote en grote zeeschepen die vissen op witvis, diepzeevis en tweekleppige weekdieren; zie Licensing Authority for Sea-fishing Boats, Irish Department of Communications, Marine and Natural Resources, *Annual Report 2005* (hierna: „Annual Report 2005"), blz. 7.

44 — Dit segment omvat vaartuigen die hoofdzakelijk worden gebruikt voor de visserij op pelagische (diepzee) soorten (voornamelijk haring, makreel, blauwvintonijn en blauwe wijting): zie het Annual Report 2005, eveneens blz. 7.

Procedure bij de gerechten van de Unie met betrekking tot de oorspronkelijke beschikking

35. Een aantal vaartuigeigenaren stelde op 13 juni 2003 bij het Gerecht beroep in tot nietigverklaring van de oorspronkelijke beschikking. Op 13 juni 2006 verklaarde het Gerecht vier beroepen niet-ontvankelijk, te weten die van Thomas Flaherty, Ocean Trawlers, Larry Murphy en O'Neill Fishing Co Ltd. Het verklaarde de oorspronkelijke beschikking nietig met betrekking tot de vaartuigen van de overige verzoekers, op de grond dat de Commissie bij de vaststelling van de oorspronkelijke beschikking criteria had toegepast die niet in de toepasselijke regeling waren bepaald en haar bevoegdheden had overschreden. [45]

36. Er volgde een briefwisseling tussen de eigenaren van die vaartuigen en de Commissie over de stappen die de Commissie overwoog te nemen ter uitvoering van het arrest Boyle e.a. van het Gerecht. Tijdens dezelfde periode verzocht de Commissie tevens de Ierse autoriteiten om informatie over de technische kenmerken van de vaartuigen in kwestie.

37. Intussen stelden Thomas Flaherty, Larry Murphy en Ocean Trawlers op 5 september 2006 hogere voorziening in tegen het arrest van het Gerecht. Op 17 april 2008 verklaarde het Hof hun verzoek ontvankelijk in het arrest Flaherty e.a., met nietigverklaring van de oorspronkelijke beschikking ook ten aanzien van die partijen en hun vaartuigen.

38. Op 3 april 2008 maakten de meeste vaartuigeigenaren een procedure tegen de Commissie aanhangig tot vergoeding van de schade ten gevolge van de nietigverklaring van de oorspronkelijke beschikking. [46] Het Gerecht heeft deze procedure geschorst, eerst op 12 mei 2009 (totdat de Commissie het Gerecht meedeelde dat de vervangende besluiten waren genomen), opnieuw op 14 juni 2011 (tot de uitspraak van het Gerecht die in de onderhavige zaak aan de orde is) en vervolgens nog eens op 22 oktober 2014 (hangende de uitkomst van de onderhavige hogere voorziening).

Bestreden besluiten

39. Teneinde te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 266 VWEU nam de Commissie op 13 juli 2010 een aantal besluiten. Daarin wees zij ten aanzien van de bewuste groep vaartuigeigenaren andermaal de aanvraag van Ierland tot verhoging van de MOP IV-doelstellingen voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2001 af. [47] Besluit C(2010) 4758 betreffende Peter McBride is een representatief voorbeeld van de besluiten van 2010, en ik zal de gang van zaken aan de hand van dit specifieke besluit beschrijven.

40. Kort samengevat: eerst verzocht de Commissie Ierland om aanvullende technische informatie (kennelijk zonder dat zij deze ontving) over het schip Peadar Elaine II en de kleinere vaartuigen die het verving. De Commissie gaf toen als haar voorlopige oordeel, op basis van informatie die Ierland had verstrekt over de nieuwe vaartuigen die waren gefinancierd krachtens het Whitefish Fleet Renewal Scheme, dat niet duidelijk was dat de verhoging van het tonnage ook werkelijk uitsluitend viel toe te schrijven aan veiligheidsverbeteringen. Dat voorlopige oordeel werd meegedeeld aan de raadslieden van McBride, die hierop hebben gereageerd.

45 — Punten 100-134 van het arrest Boyle e.a.

46 — Arrest T-138/08, Cavankee Fishing e.a. Slechts vier van de verzoekers in de zaken Boyle e.a. (Edward Kelly, Adrian McClennaghan, Gerard Minihane en O'Neill Fishing Co Ltd) hebben geen schadevordering ingesteld.

47 — Het zijn de volgende besluiten: C(2010) 4758, C(2010) 4748, C(2010) 4757, C(2010) 4751, C(2010) 4764, C(2010) 4750, C(2010) 4761, C(2010) 4767, C(2010) 4754, C(2010) 4753 en C(2010) 4752 van 13 juli 2010 (hierna samen: „bestreden besluiten"). De Commissie nam één positief besluit ten aanzien van een vaartuig dat niet aan een verweerder in de onderhavige procedure toebehoort.

41. In besluit C(2010) 4758 zelf zette de Commissie eerst de juridische achtergrond uiteen. Zij legde uit dat zij in het licht van 's Hofs arrest waarbij de oorspronkelijke beschikking nietig was verklaard, opnieuw moest beslissen ten aanzien van het vaartuig Peader Elaine II, met de toevoeging: „Nu artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413/EG van de Raad is ingetrokken bij artikel 1 van beschikking 2002/70 van de Raad en niet is vervangen door een daarmee corresponderende bepaling, is er niet langer een specifieke rechtsgrondslag voor deze nieuwe beslissing. De Commissie dient derhalve een besluit [op ad-hocbasis] te nemen, met toepassing van de materiële rechtsregels die golden bij ontvangst van de aanvraag." De Commissie bevestigde vervolgens haar voorlopige oordeel, met de toevoeging dat zij dientengevolge had „besloten de aanvraag voor verhoging van de doelstelling [van MOP IV] voor het polyvalente segment van de Ierse vloot ten aanzien van het vaartuig Peadar Elaine II af te wijzen".

Samenvatting van het bestreden arrest

42. Op 27 en 28 september 2010 maakten de vaartuigeigenaren een procedure op grond van artikel 263 VWEU aanhangig bij het Gerecht.[48] Zij verzochten het Gerecht om nietigverklaring van de besluiten van 2010, met veroordeling van de Commissie in de kosten.

43. Tot staving van het beroep tot nietigverklaring werden zes middelen aangevoerd: i) de Commissie had de uitdrukkelijke bevoegdheid tot vaststelling van de oorspronkelijke beschikking op grond van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 in plaats van op een ad-hocbasis, ii) schending van wezenlijke procedurevoorschriften, iii) onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413, iv) kennelijk onjuiste toepassing van die bepaling, v) schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, en vi) schending van het beginsel van gelijke behandeling.

44. Het Gerecht onderzocht enkel het eerste middel, dat naar zijn oordeel het vraagstuk opwierp van de bevoegdheid van de Commissie tot behandeling van de oorspronkelijke aanvragen voor capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen en tot vaststelling van de besluiten van 2010. Het kwam tot de conclusie dat er op het relevante tijdstip geen rechtsgrondslag bestond voor de vaststelling van die besluiten en dat de Commissie derhalve niet bevoegd was op te treden. Het eerste middel werd derhalve gegrond bevonden en de besluiten van 2010 werden nietig verklaard.

45. Tegen dit arrest heeft de Commissie op 25 juli 2014 hogere voorziening ingesteld. De Commissie en verweerders hebben pleidooi gehouden op de terechtzitting van 1 september 2015.

Hogere voorziening van de Commissie

46. De Commissie voert in hogere voorziening twee middelen aan. Zij betoogt in de eerste plaats dat het Gerecht artikel 266 VWEU juncto artikel 263 VWEU onjuist heeft uitgelegd en toegepast. Haars inziens moet artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 aldus worden uitgelegd dat het haar nog steeds de bevoegdheid verleent om inhoudelijk op de oorspronkelijke aanvragen te beslissen. Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door: i) niet-toepassing van de beginselen die ten grondslag liggen aan de arresten SP e.a. en ArcelorMittal, en ii) onjuiste toepassing van het doeltreffendheidsbeginsel, het beginsel van bevoegdheidstoedeling, de beginselen van continuïteit van de rechtsorde, de toepassing van de wet in de tijd, rechtszekerheid, en vertrouwensbescherming en de beginselen betreffende de opeenvolging van regels in de tijd.

48 — Het waren de volgende vaartuigeigenaren: Peter McBride (T-458/10), Hugh McBride (T-459/10), Mullglen Ltd (T-460/10), Cathal Boyle (T-461/10), Thomas Flaherty (T-462/10), Ocean Trawlers Ltd (T-463/10), Patrick Fitzpatrick (T-464/10), Eamon McHugh (T-465/10), Eugene Hannigan (T-466/10), Larry Murphy (T-467/10) en Brendan Gill (T-471/10). Ook vijf andere vaartuigeigenaren hebben toen beroep ingesteld: Joseph Doherty (T-468/10), Padraigh Conneely (T-469/10), Eileen Oglesby (T-470/10), Cavankee Fishing Co Ltd (T-472/10) en Noel McGing (T-473/10). Het Gerecht verklaarde deze beroepen evenwel niet-ontvankelijk. Zie verder de punten 105 en 106 hieronder.

47. In de tweede plaats zou het Gerecht artikel 36 van het Statuut en artikel 81 van zijn eigen Reglement voor de procesvoering hebben geschonden. Het heeft zijn arrest onvoldoende gemotiveerd, met name met betrekking tot het op de arresten SP e.a. en ArcelorMittal gebaseerde betoog van de Commissie dat de materiële regels van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 ondanks de intrekking van dat instrument konden worden toegepast.

Eerste middel

Samenvatting van de relevante passages van het bestreden arrest

48. Volgens artikel 5 VEU worden de bevoegdheden van de Unie afgebakend door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Krachtens artikel 13, lid 2, VEU handelt iedere instelling van de Unie binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen hebben alleen geattribueerde bevoegdheden. Daarom vermelden handelingen van de Unie in hun preambule de rechtsgrondslag die de instelling in kwestie in staat stelt om op het specifieke gebied op te treden. De keuze van de juiste rechtsgrondslag is derhalve van constitutioneel belang.[49] De vraag naar de bevoegdheid van de auteur van een bestreden handeling is voorts een kwestie van openbare orde, die de Unierechter ook wanneer deze niet wordt opgeworpen door partijen, ambtshalve dient te onderzoeken.[50]

49. Ingevolge het rechtszekerheidsbeginsel dient elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindendheid te ontlenen aan een bepaling van het Unierecht, die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht en die in die handeling expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld. Hieruit volgt dat de rechtsgrondslag van kracht dient te zijn op het tijdstip waarop de handeling wordt vastgesteld.[51]

50. Aangezien zowel beschikking 97/413 als verordening nr. 2792/99 vóór de vaststelling van de besluiten van 2010 waren ingetrokken, kon de procedure voor raadpleging van het comité voor het beheer van de visserijsector niet worden gevolgd. Er was geen enkele bepaling, al was het maar een overgangsregeling, die de Commissie in staat stelde om de oorspronkelijke aanvragen opnieuw te onderzoeken. Derhalve ontbrak een rechtsgrondslag en was de Commissie niet bevoegd om die besluiten te nemen.[52]

51. Hoewel de vaartuigeigenaren terecht opwierpen dat de Commissie niet bevoegd was om de besluiten van 2010 op ad-hocbasis vast te stellen, was hun stelling dat er wel een passende rechtsgrondslag bestond, onjuist. Ten eerste hadden de in de arresten ArcelorMittal en SP e.a. geformuleerde beginselen algemene gelding. Ten tweede waren de bepalingen die golden op 14 december 2001, toen de Ierse autoriteiten de oorspronkelijke aanvragen indienden, niet van kracht toen de besluiten van 2010 werden vastgesteld. Ten derde kon het feit dat de Commissie bij de vaststelling van de oorspronkelijke beschikking onrechtmatig had gehandeld, een voortzetting van deze bevoegdheidsoverschrijding, bestaande in de vaststelling van de besluiten van 2010, niet rechtvaardigen. Ten vierde trof de Commissie, gelet op het aantal vaartuigen waarop de oorspronkelijke aanvragen betrekking had en op haar zorgvuldigheidsplicht, geen blaam voor het feit dat zij geen besluit had genomen vóór het aflopen van MOP IV op 31 december 2001.[53]

49 — Punten 22-25 van het bestreden arrest.

50 — Punt 28 van het bestreden arrest.

51 — Punten 26 en 27 van het bestreden arrest.

52 — Punten 30-36 van het bestreden arrest.

53 — Punten 37-42 van het bestreden arrest.

52. De Uniewetgever had dienaangaande niet voorzien in een overgangsregeling die de Commissie in staat zou hebben gesteld tot beoordeling en afhandeling van de aanvragen voor capaciteitsverhoging die zij had ontvangen vóór de afloop of intrekking van de bepalingen waarbij deze bevoegdheid was verleend. Hoewel het ontbreken van een dergelijke overgangsregeling voor particulieren onbevredigend moge wezen, kan deze constatering niet ertoe leiden dat het uitdrukkelijk in het Verdrag neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling opzij wordt gezet. Het Gerecht zou dan buiten de hem door het Verdrag toegedeelde bevoegdheden treden. [54]

53. Ten slotte is artikel 266 VWEU, hoewel deze bepaling de instelling waarvan een handeling is nietig verklaard door het Hof een verplichting oplegt om na die nietigverklaring tot handelen over te gaan, op zichzelf geen bron van bevoegdheid. In het onderhavige geval moest de Commissie volgens artikel 266 VWEU de nodige maatregelen nemen om te voldoen aan de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a., maar had zij daartoe niet de bevoegdheid. In een dergelijke situatie diende de Commissie de aanvragen af te wijzen wegens onbevoegdheid. Deze uitkomst zou evenwel niet afdoen aan het recht van de vaartuigeigenaren om een vordering tot schadevergoeding in te stellen tegen de Europese Unie wegens het ontbreken van overgangsregelingen die de Commissie in staat zouden hebben gesteld te beslissen op de oorspronkelijke aanvraag van de Ierse autoriteiten. [55]

Samenvatting van het middel van de Commissie

54. De Commissie voert aan dat het bestreden arrest problemen creëert voor de instellingen van de Unie, voor de vaartuigeigenaren en voor de effectiviteit van de rechtsorde van de Unie.

55. De Commissie stoelt haar eerste middel op zeven punten: i) artikel 266 VWEU legt de instelling waarvan een handeling nietig is verklaard een verplichting op, ii) die verplichting moet worden afgewogen tegen andere beginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, iii) zij heeft de in de arresten SP e.a. en ArcelorMittal geformuleerde beginselen op het onderhavige geval toegepast, iv) die rechtspraak is gegrond op de algemene beginselen van Unierecht, v) het Gerecht heeft het rechtszekerheidsbeginsel op onjuiste wijze toegepast en heeft ten onrechte niet erkend dat een rechtsgrondslag impliciet kan zijn, vi) artikel 266 VWEU doet een rechtsgrondslag niet herleven, en vii) door zijn onjuiste uitlegging van artikel 266 VWEU heeft het Gerecht de doeltreffendheid van het beroep tot nietigverklaring van artikel 263 VWEU ondermijnd en andere rechtsbeginselen niet of onjuist toegepast.

Samenvatting van de memorie van antwoord

56. Verweerders aanvaarden dat artikel 266 VWEU de Commissie een verplichting tot handelen oplegt en dat die verplichting moet worden afgewogen tegen andere beginselen van Unierecht, zoals de rechtszekerheid. Deze beginselen kunnen evenwel niet worden ingeroepen om een eenmaal ingetrokken rechtsgrondslag te doen herleven. Het Gerecht heeft terecht erop gewezen dat de rechtsgrondslag van een handeling van kracht moet zijn op het tijdstip van de vaststelling ervan en dat procedurevoorschriften in het algemeen toepasselijk worden geacht vanaf hun inwerkingtreding. Het betreft hier een andere situatie dan in SP e.a. en ArcelorMittal.

57. Het standpunt van de Commissie werpt zelfs twijfel op over de geldigheid van de oorspronkelijke beschikking. Dat heeft nadelige gevolgen voor de toegewezen aanvragen. Het vertrouwensbeginsel verzet zich tegen intrekking door de Commissie van die toekenningen van capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen.

54 — Punt 43 van het bestreden arrest.

55 — Punten 44 en 45 van het bestreden arrest.

58. Verweerders betogen derhalve dat dit middel moet worden verworpen. Voor het Gerecht hadden zij betoogd dat artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 de Commissie een specifieke rechtsgrondslag verschaft om op te treden; dit betoog wordt in de onderhavige hogere voorziening subsidiair aangevoerd. Meer subsidiair wordt aangevoerd dat, wanneer het Hof oordeelt dat de Commissie besluiten mocht vaststellen op ad-hocbasis zonder de in beschikking 97/413 neergelegde procedurele waarborgen te bieden, de beroepen tot nietigverklaring moeten worden terugverwezen naar het Gerecht voor een beslissing over het in eerste aanleg aangevoerde tweede tot en met zesde middel, omdat die middelen nog niet zijn onderzocht en nog geen oordeel over de feiten is gegeven.[56] Door besluiten op ad-hocbasis te nemen heeft de Commissie het gewettigd vertrouwen van verweerders geschonden dat hun aanvragen zouden worden beoordeeld op basis van de materiële regels alsmede de procedurele waarborgen van beschikking 97/413.

Beoordeling: eerste middel

Opmerkingen vooraf

59. Op het tijdstip van indiening van de oorspronkelijke aanvragen door de Ierse autoriteiten was de Commissie tot handelen bevoegd op de grondslag van artikel 4, lid 2, *en* van artikel 9 van beschikking 97/413.[57]

60. Met de inwerkingtreding van beschikking 2002/70 op 1 januari 2002 was de Commissie niet langer bevoegd om zulke aanvragen af te handelen. Hoewel de materiële gevolgen van MOP IV werden verlengd tot 31 december 2002 en de taken van de Commissie krachtens artikel 9 onaangetast bleven[58], was de bepaling op grond waarvan *capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen* konden worden toegekend (artikel 4, lid 2) ingetrokken. Er werden geen nieuwe regels vastgesteld die de Commissie de bevoegdheid verleenden om desbetreffende beslissingen te nemen, en er waren geen overgangsbepalingen van kracht die haar machtigden om aanhangige aanvragen af te handelen.

61. De vaartuigeigenaren die positieve besluiten hebben gekregen of ten aanzien van wie besluiten onherroepelijk zijn geworden, werden niet geraakt door de intrekking van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413.[59] Enkel de vaartuigeigenaren die de oorspronkelijke negatieve beschikking hebben bestreden met een beroep tot nietigverklaring worden getroffen door het wegvallen van de rechtsgrondslag.

62. Het mogelijke ontbreken van een rechtsgrondslag kwam niet aan de orde in de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. Het is evenwel onbetwist dat er op het moment van vaststelling van de oorspronkelijke beschikking of de besluiten van 2010 geen bepaling van kracht was die de Commissie een uitdrukkelijke rechtsgrondslag verleende om op de oorspronkelijke aanvragen te beslissen.

56 — Zie de punten 43 en 44 hierboven.

57 — De overweging van de oorspronkelijke beschikking noemt artikel 6, lid 2, van verordening nr. 2792/99 als rechtsgrondslag. Die bepaling bevatte echter de voorwaarden die golden wanneer lidstaten volgens artikel 9, lid 1, verzochten om financiële bijstand uit hoofde van het FIOV voor vernieuwing van de vloot en de modernisering van vissersvaartuigen. De oorspronkelijke aanvraag had betrekking op *individuele* aanvragen voor verhoging van het tonnage om veiligheidsredenen. Als ik het goed begrijp heeft Ierland deze aanvragen in feite verzameld en voorgelegd aan de Commissie. Tegen die achtergrond ontgaat mij de relevantie van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 2792/99.

58 — De tekst van artikel 9 van beschikking 97/413 is gewijzigd bij artikel 1, lid 5, van beschikking 2002/70. De gewijzigde bepaling droeg de Commissie niet op om regels inzake tonnageverhoging om veiligheidsredenen op grond van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 uit te voeren. Zie punt 26 hierboven.

59 — Zie naar analogie arrest Commissie/AssiDomän Kraft Products e.a. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punt 57).

Artikel 266 VWEU

63. In de context van de Verdragsbepalingen inzake het rechterlijk toezicht regelen de artikelen 264 en 266 VWEU de gevolgen van een geslaagd beroep. Het Gerecht verklaarde de oorspronkelijke beschikking nietig ab initio, in overeenstemming met artikel 264 VWEU, en plaatste de vaartuigeigenaren en de Commissie daarmee in dezelfde positie als vóór de vaststelling van die beschikking.

64. Om zich te voegen naar de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. moest de Commissie niet alleen het dictum van het arrest naleven, maar ook de rechtsoverwegingen die ertoe hebben geleid en daarvan de grondslag vormen, voor zover deze onontbeerlijk zijn om de nauwkeurige betekenis van het dictum te bepalen. Het zijn immers de rechtsoverwegingen die aangeven welke bepaling precies als onrechtmatig wordt beschouwd en wat precies de redenen zijn van de in het dictum vastgestelde onrechtmatigheid, en waarmee de betrokken instelling bij de vervanging van de nietig verklaarde handeling rekening moet houden. [60]

65. In punt 28 van het bestreden arrest wijst het Gerecht er terecht op dat wanneer er een bevoegdheidskwestie in het geding is, de rechter deze ambtshalve dient te onderzoeken, ook al heeft geen van de partijen hierom verzocht. [61] Het Gerecht stelde vervolgens vast dat geen van de bepalingen van primair of secundair recht die na 1 januari 2003 van kracht was, de Commissie de bevoegdheid verleende te beslissen op de oorspronkelijke aanvragen of de na de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. ingediende aanvragen. [62] Het is duidelijk dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat beschikking 97/413 was geëxpireerd en dat er geen overgangsmaatregelen waren getroffen. De Commissie had volgens de toenmalige Uniewetgeving op het gebied van de visserij derhalve niet de bevoegdheid om de bestreden besluiten vast te stellen.

66. Het Gerecht onderzocht vervolgens of artikel 266 VWEU als zodanig de Commissie machtigde om te beslissen na beoordeling van de door een vaartuigeigenaar verstrekte gegevens. Het overwoog dat artikel 266 VWEU op zichzelf voor de Commissie geen bron van bevoegdheid vormt. Iedere andere uitlegging zou indruisen tegen het in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling: de verplichting om te handelen dient te worden onderscheiden van de bevoegdheid om te handelen, en de beide concepten spreken elkaar niet tegen. Ik ben het met dat standpunt eens. Mijns inziens heeft het Gerecht voorts impliciet geoordeeld dat artikel 266 VWEU niet artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 als rechtsgrondslag heeft doen herleven.

67. In de voorlaatste en de laatste volzin van punt 44 van zijn arrest merkt het Gerecht echter op:

„In de onderhavige zaak was de Commissie krachtens artikel 266 VWEU gehouden de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a., maar had zij daartoe niet de bevoegdheid. In een dergelijke situatie moest de Commissie de aanvragen van verzoekers afwijzen wegens onbevoegdheid."

68. Deze formulering is zowel dubbelzinnig als in sommige opzichten onjuist.

69. De zinsnede „[...] maar had zij daartoe niet de bevoegdheid" mist duidelijkheid en precisie. Er zou mee bedoeld kunnen worden dat de Commissie onbevoegd was om welke noodzakelijke maatregel dan ook te nemen ter uitvoering van haar verplichtingen uit hoofde van artikel 266 VWEU. Dat zou duidelijk onjuist zijn.

60 — Arrest Asteris e.a./Commissie, 97/86, 99/86, 193/86 en 215/86, EU:C:1988:199, punt 27.

61 — Arrest Salzgitter/Commissie (C-210/98 P, EU:C:2000:397, punt 56).

62 — Punten 30-37 van het bestreden arrest.

70. De woorden „gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn" in artikel 266 VWEU hebben niet de betekenis dat de betrokken instelling zich heeft te beperken tot de vraag of zij een handeling moet vaststellen teneinde een arrest tot uitvoering te brengen.[63] Dat laat zich niet rijmen met de rechtspraak van het Hof; artikel 266 VWEU verleent de betrokken instelling een beoordelingsmarge waar het de keuze van de mogelijke maatregelen betreft, en wanneer de uitvoering van een nietigverklaringsarrest bijzondere moeilijkheden oplevert, kan de instelling aan haar verplichting voldoen door een beslissing te nemen die de belanghebbende redelijkerwijs compensatie kan bieden voor het nadeel dat voor hem uit de vernietigde beslissing is voortgevloeid.[64] Hoewel na de nietigverklaring van een onrechtmatige handeling de betrokken instelling dikwijls een nieuwe handeling zal vaststellen die niet de door het Hof gelaakte onregelmatigheden vertoont, is dat niet de enig mogelijke wijze van uitvoering van het betrokken arrest.

71. Ook is mijns inziens de uitspraak dat de Commissie „de aanvragen van verzoekers [moest] afwijzen" niet juist. Ten eerste was de Commissie verplicht haar beoordelingsmarge te benutten bij het onderzoek van de oorspronkelijke aanvragen in het licht van de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. Ten tweede is het formeel onjuist om de oorspronkelijke aanvragen, die waren ingediend door de Ierse autoriteiten ten behoeve van de vaartuigeigenaren, te omschrijven als „de aanvragen van verzoekers".

72. In punt 45 van het bestreden arrest verklaarde het Gerecht vervolgens dat de vaartuigeigenaren het recht hadden schadevergoeding te vorderen van de Europese Unie omdat de Commissie wel een besluit had kunnen nemen wanneer er een overgangsregeling was geweest. Dat lijkt mij niet relevant voor de bepaling van de aard van de verplichtingen van de Commissie volgens artikel 266 VWEU.

73. Ik voeg hieraan toe dat een schadevordering niet vrij zou zijn van moeilijkheden. De verzoeker (hier de vaartuigeigenaren) moeten stellen en bewijzen dat er sprake is van: i) een onrechtmatige gedraging, ii) schade, en iii) een causaal verband.[65] Dat niet is voorzien in overgangsbepalingen zou eventueel een onrechtmatige daad kunnen zijn, maar dat hoeft niet de enig mogelijke grondslag te zijn voor een vordering tot schadevergoeding. Verder moet nog steeds worden aangetoond dat de gedraging in kwestie schade heeft veroorzaakt.[66]

74. Het lijkt echter mogelijk om punt 44 van het bestreden arrest te lezen op een met artikel 266 VWEU verenigbare manier. De woorden „[...] maar had zij daartoe niet de bevoegdheid" in de voorlaatste zin kunnen ook worden opgevat in de zin dat de Commissie *niet gemachtigd was om de bestreden besluiten te nemen*. Ik denk dat dit is wat het Gerecht waarschijnlijk bedoelde te zeggen; dit is ook een correcte formulering van de juridische situatie.

75. Getuigt de dubbelzinnigheid in punt 44 van het arrest van het Gerecht van een onjuiste rechtsopvatting die tot vernietiging van dat arrest dient te leiden?

76. Mijns inziens is dat niet het geval.

63 — Voorts wordt artikel 266 VWEU ruim uitgelegd. Zo omvat het een verplichting om de begane onregelmatigheid binnen een redelijke termijn te herstellen; zie arrest Parlement/Raad (C-21/94, EU:C:1995:220, punt 33). Het kan verlangen dat een nietig verklaarde handeling ongedaan wordt gemaakt of dat de betrokken instelling niet opnieuw een identiek besluit neemt; zie arrest Interporc/Commissie (C-41/00 P, EU:C:2003:125, punt 29).

64 — Arrest Könecke Fleischwarenfabrik/Commissie (76/79, EU:C:1980:68, punten 13-15); zie ook arrest Parlement/Meskens (C-412/92 P, EU:C:1994:308, punt 28). Het Gerecht heeft deze benadering gevolgd in zijn arrest Commissie/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, punt 39).

65 — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2003:410, punt 44). Een schadevergoedingsactie geeft toegang tot de rechter, maar maakt geen deel uit van het stelsel van rechterlijk toezicht, en het feit dat succes niet is verzekerd betekent niet dat de belanghebbende daadwerkelijke rechterlijke bescherming is onthouden. Zie bijvoorbeeld arrest Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punten 82-84).

66 — De vordering tot schadevergoeding in zaak T-138/08, Cavankee Fishing e.a./Commissie, is gebaseerd op artikel 2 van de oorspronkelijke beschikking. Volgens de verzoekers is de onrechtmatigheid vastgesteld bij het arrest van het Gerecht in de zaak Boyle e.a. Zij stellen schade te hebben geleden i) omdat zij gedwongen waren tonnage om veiligheidsredenen bij te kopen op de markt ter vervanging van het niet door de Commissie toegekende tonnage, en ii) omdat bepaalde verzoekers minder dagen op zee konden vissen. Verzoekers stellen een direct causaal verband tussen de weigering van de Commissie en de door hen geleden schade.

77. Het Gerecht sloot de mogelijkheid niet uit dat de Commissie ter uitvoering van de bevindingen van het arrest Boyle e.a. voor een andere benadering zou kiezen dan het vaststellen van nieuwe besluiten. De Commissie heeft in haar hogere voorziening evenmin betoogd dat dit arrest zo dient te worden uitgelegd. Ik ben derhalve niet van mening dat het bestreden arrest niet is te verenigen met artikel 263 VWEU omdat het leidt tot een lacune in de beschikbare rechtsmiddelen.

78. Ook al is, ten slotte, de laatste zin van punt 44 rechtens onjuist, uit vaste rechtspraak volgt dat wanneer blijkt van een schending van het Unierecht in de rechtsoverwegingen van een arrest van het Gerecht, maar het dictum ervan op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt, de hogere voorziening niettemin moet worden afgewezen.[67] Mijns inziens is dat beginsel hier van overeenkomstige toepassing.

79. Aangezien i) de door het Gerecht in punt 44 van het bestreden arrest gegeven motivering kan worden gelezen op een manier die met het Verdrag is te verenigen, en ii) zijn beslissing gegrond is in de zin dat deze is gebaseerd op onbevoegdheid van de Commissie om de besluiten van 2010 vast te stellen, concludeer ik dat het Gerecht artikel 266 VWEU niet verkeerd heeft toegepast.

Verplichtingen uit hoofde van artikel 266 VWEU en de algemene rechtsbeginselen

80. Volgens de Commissie kon zij de besluiten van 2010 vaststellen omdat haar bevoegdheid daarvoor toereikend was. Aangezien noch beschikking 97/413 noch artikel 6 van verordening nr. 2792/99 van kracht was op 13 juli 2010, toen die besluiten werden genomen, kon zij het comité voor beheer van de visserij onmogelijk raadplegen. Het Gerecht heeft ten onrechte de verplichting tot handelen uit hoofde van artikel 266 VWEU niet afgewogen tegen de algemene beginselen van Unierecht, met name het beginsel van rechtszekerheid.

81. Volgens de Commissie volgt uit de arresten SP e.a. en ArcelorMittal dat materiële regels uit het verleden gelden voor situaties in het verleden, terwijl procedureregels enkel kunnen worden toegepast wanneer zij van kracht zijn. De Commissie mocht derhalve haar toevlucht nemen tot een ad-hocprocedure; de besluiten van 2010 hoefden niet te worden voorgelegd aan het comité van beheer voor de visserij. Gerekwireerden bestrijden deze zienswijze.

82. Het betoog van de Commissie overtuigt mij niet.

83. Het arrest SP e.a. laat mijns inziens duidelijk zien tot welke problemen de benadering van de Commissie leidt.

84. Daar werd het verstrijken van het EGKS-Verdrag gevolgd door een naadloze overgang naar de mededingingsregels van het EG-Verdrag (en later naar die van het VWEU). Dat gebeurde automatisch op de grondslag van de opeenvolging van regels in de tijd.[68] Hier heeft verordening nr. 2371/2002 het MOP IV-regiem gewoonweg afgeschaft na een aanzienlijke ommezwaai in het GVB.[69] Derhalve waren er geen gelijkwaardige materieelrechtelijke regels ter vervanging van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 die de Commissie in staat zouden hebben gesteld capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen toe te kennen.

67 — Arrest Salzgitter/Commissie (C-210/98 P, EU:C:2000:397, punt 58); zie ook arrest ThyssenKrupp Nirosta/Commissie (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punt 136).

68 — Arrest SP e.a., punt 109.

69 — Zie punt 16 hierboven.

85. In het arrest SP e.a. volgde het Gerecht vaste rechtspraak die onderscheid maakt tussen materieelrechtelijke regels (die normaliter geen terugwerkende kracht kennen, om redenen van eerbiediging van de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen) en procedureregels (die onmiddellijke werking hebben).[70] Maar bovenal legde het eveneens de nadruk op het vereiste dat een instelling van de Unie eerst de bevoegdheid heeft om überhaupt te handelen. Het overwoog: „[i]n dit verband wordt benadrukt dat de bepaling die de rechtsgrondslag vormt voor een handeling en die de gemeenschapsinstelling machtigt om de betrokken handeling vast te stellen, van kracht moet zijn op het moment van de vaststelling van die handeling [...]. De beginselen die de opeenvolging van regels in de tijd beheersen, kunnen daarentegen leiden tot de toepassing van materiële bepalingen die niet meer van kracht zijn op de datum van de vaststelling van een handeling door een gemeenschapsinstelling."[71]

86. De eerste stap is derhalve vast te stellen of een instelling van de Unie bevoegd is om te handelen, en zo ja, op basis van welke specifieke Unierechtelijke bepaling. Pas dan worden precies de materiële en procedurele regels aangewezen die de handeling van die instelling beheersen. Wanneer er evenwel geen geldige rechtsgrondslag van kracht is op het moment waarop een instelling van de Unie een bepaald besluit wenst te nemen, kan geen beroep worden gedaan op de beginselen betreffende de opeenvolging van regels in de tijd om materiële bepalingen toe te passen die voorheen golden voor handelingen in het verleden.[72] Dat is de klassieke benadering.

87. Wanneer we die analyse hier toepassen, en wanneer artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 van kracht was gebleven *of* was vervangen door een vergelijkbare bepaling (of wanneer er een overgangsregeling was geweest die een doorlopende bevoegdheid gaf om hangende aanvragen af te handelen), zou de Commissie bevoegd zijn gebleven om op de oorspronkelijke aanvragen te beslissen en om na de nietigverklaring van de oorspronkelijke beschikking bij de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. de besluiten van 2010 vast te stellen teneinde uitvoering te geven aan die arresten. Maar aan de bevoegdheid van de Commissie om capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen toe te kennen kwam een einde met de intrekking van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413. Een eenmaal ingetrokken bepaling kan naar mijn mening niet herleven noch – is de logische gevolgtrekking – een geldige rechtsgrondslag vormen voor een optreden ad hoc.

88. Ik heb soortgelijke problemen met de lezing die de Commissie geeft aan het arrest ArcelorMittal.

89. Daar was sprake van mededingingsvervalsende gedragingen die bestraft konden worden krachtens het EGKS-Verdrag en na de expiratie daarvan krachtens het EG-Verdrag (en nog later krachtens het VWEU). De Commissie had dus aldoor de bevoegdheid om die gedragingen te bestraffen. Na de nietigverklaring, ten aanzien van één onderneming, van haar oorspronkelijke op het EGKS-Verdrag gebaseerde beschikking, leidde de Commissie een nieuwe procedure in op grond van de EG-regels, die inmiddels van toepassing waren geworden (verordening nr. 1/2003)[73], en legde een nieuwe boete op. De betrokken onderneming bestreed die nieuwe beschikking bij het Gerecht en in hogere voorziening bij het Hof. De hogere voorziening werd afgewezen.

90. Daarmee aanvaardde het Hof dat het in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel van bijzonder belang was dat de betrokken ondernemingen op de hoogte waren van de omvang van hun rechten en verplichtingen en van de rechtsgrondslag waarop de Commissie hun sancties kon opleggen.[74] Het Hof redeneerde verder dat, nu de Commissie nog steeds bevoegd was op te treden, zij de volgens het EG-Verdrag ter beschikking staande procedures (die de betrokken ondernemingen zelfs verdergaande procedurele waarborgen boden) kon en moest toepassen. Met name bood artikel 23, lid 2, van

70 — Arrest SP e.a., punt 116.

71 — Arrest SP e.a., punt 118.

72 — Arrest SP e.a., punten 117 en 119.

73 — Zie voetnoot 41 hierboven.

74 — Arrest ArcelorMittal, punten 68-72.

verordening nr. 1/2003 een rechtsgrondslag om te handelen (in de vorm van vaststelling van een nieuwe beschikking en oplegging van een nieuwe geldboete).[75] De Commissie handelde derhalve bevoegd, en de nieuwe beschikking, die naar die geldige rechtsgrondslag verwees, was rechtmatig ondanks dat daarbij achterhaalde materiële regels en vigerende procedureregels werden toegepast op handelingen in het verleden.

91. In het onderhavige geval liep daarentegen na 31 december 2001 de bevoegdheid van de Commissie om de gevraagde beschikking te geven, niet door. Er was, zou men kunnen zeggen, geen met artikel 23, lid 2, van verordening nr. 1/2003 corresponderende bepaling die de Commissie in staat stelde om op te treden en op grond waarvan zij de oude materiële regels van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413, in combinatie met vigerende procedureregels, kon toepassen om over de hangende aanvragen te beslissen. (Evenmin is hier de oplegging van sancties aan de vaartuigeigenaren aan de orde. De kwestie is enkel of hun wel of niet de gevraagde capaciteitsverhoging wordt toegekend.)

92. Ik kan mij derhalve niet vinden in een lezing van het arrest ArcelorMittal als zou dit een nuancering inhouden van vaste rechtspraak en de herleving van een geëxpireerde rechtsgrondslag met een beroep op algemene rechtsbeginselen aanvaarden wanneer een materieelrechtelijke bepaling handelingen in het verleden beheerste. In mijn ogen is de rechtspraak niet veranderd. De bepaling die de rechtsgrondslag van een handeling vormt en de instelling van de Unie machtigt om die handeling vast te stellen, moet van kracht zijn op het moment van de vaststelling van die handeling.[76] Een ingetrokken bepaling is ingetrokken en kan geen rechtens geldige grondslag meer zijn om op te treden.[77] Evenmin kan bij ontbreken van een vigerende rechtsgrondslag een „gelegenheids-" rechtsgrondslag worden geïmproviseerd om een materiële regel op een handeling in het verleden te kunnen toepassen.

93. Toen Ierland op 14 december 2001 de oorspronkelijke aanvragen indiende, was beschikking 97/413 onverminderd van kracht. Mijns inziens waren het in werkelijkheid *twee* bepalingen in die beschikking die tezamen de Commissie de benodigde rechtsgrondslag verschaften om te handelen. Artikel 4, lid 2, was de materieelrechtelijke bepaling inzake capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen. Artikel 9, lid 1, was evenwel de bepaling die de Commissie machtigde om de doelstelling en nadere regels van die beschikking uit te voeren. De twee bepalingen moesten derhalve worden gecombineerd om de bevoegdheid te geven te beslissen op de oorspronkelijke aanvragen. Zodra een van beide bepalingen werd ingetrokken verloor de Commissie haar specifieke bevoegdheid om de vereiste beslissing te nemen.

94. Ik voeg hieraan toe dat de verplichting om de rechtsgrondslag van een handeling te vermelden is gerelateerd aan de motiveringsplicht.[78] Hoewel de rechtsgrondslag ook bij deductie kan worden bepaald aan de hand van andere onderdelen van de maatregel in kwestie, is een uitdrukkelijke verwijzing noodzakelijk wanneer de betrokkenen en het Hof anders in onzekerheid worden gelaten omtrent de juiste rechtsgrondslag.[79] Hier moge opnieuw besluit C(2010) 4758 ten aanzien van Peter McBride als voorbeeld dienen.[80] Die beschikking overweegt uitdrukkelijk: „artikel 4, lid 2, van

75 — Arrest ArcelorMittal, punt 74.

76 — Arrest ArcelorMittal, punt 75.

77 — Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken Zuckerfabrik Jülich e.a. (C-113/10, C-147/10 en C-234/10, EU:C:2011:701, punt 64). Het Hof ging in zijn arrest niet op dat punt in. De Commissie heeft onlangs een voorstel ingediend, waarbij zij toelicht dat wanneer een handeling die een rechtsgrondslag vormde nietig is verklaard, zij uit hoofde van artikel 266 VWEU niet bevoegd is om de correctieve rechtshandeling vast te stellen die noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van het arrest (voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006, de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing voor de verkoopseizoenen 2001/2002 en 2004/2005 en de bedragen die de suikerfabrikanten aan de suikerbietenverkopers moeten betalen voor het verschil tussen het maximumbedrag van de heffingen en de voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004 en 2005/2006 te innen heffingsbedragen (COM(2013) 527 final, punt 3, blz. 3).

78 — Arrest Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punten 38, 39 en 46).

79 — Arresten Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 56) en Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 79).

80 — Zie punt 39 hierboven.

beschikking 97/413 van de Raad werd ingetrokken bij artikel 1, lid 3, van beschikking 2002/70 van de Raad en niet vervangen door een overeenkomstige bepaling[;] er is geen specifieke rechtsgrondslag meer voor dit nieuwe besluit". Bij gebreke van vermelding van enige andere bepaling van primair of secundair recht die de Commissie de vereiste bevoegdheid verleende, kan er naar mijn mening onmogelijk een impliciete rechtsgrondslag in die tekst (of in die van de zusterbesluiten) worden gelezen.

95. Derhalve ben ik van oordeel dat het Gerecht terecht heeft beslist dat de Commissie niet over de nodige bevoegdheid beschikte om de besluiten van 2010 vast te stellen.

96. Als de Commissie na de intrekking van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413 niet langer bevoegd was tot handelen, wat stond haar na de arresten Boyle e.a. en Flaherty e.a. dan te doen om haar verplichtingen uit hoofde van artikel 266 VWEU na te komen?

97. Hoewel het niet aan het Hof is om aanwijzingen te geven, kan het wel richtsnoeren bieden. Ook ben ik mij er bij het maken van de volgende kanttekeningen van bewust dat wijsheid achteraf wellicht makkelijker valt dan de juiste weg helder voor ogen te zien wanneer men direct voor een schijnbaar onoplosbaar probleem staat.

98. De Commissie heeft zelf geen wetgevende bevoegdheid krachtens het GVB, maar heeft wel het recht om voorstellen te doen aan de Uniewetgever.[81] Bovendien kan volgens artikel 290, lid 1, VWEU aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om aanvullende regels vast te stellen. In abstracto lijkt het derhalve mogelijk dat de Commissie de Uniewetgever voorstelt om de ontbrekende overgangsbepalingen vast te stellen die haar zouden machtigen te beslissen op de aanvragen voor capaciteitsverhoging die op 31 december 2001 (namelijk toen dat onderdeel van MOP IV werd ingetrokken) aanhangig waren. In gedachten dient echter te worden gehouden dat het ten tijde van de indiening van de oorspronkelijke aanvragen geldende regiem al geruime tijd geleden was vervangen door een beleid dat meer nadruk legt op de instandhouding van de visstand.[82] Om verzoekers werkelijk weer in de positie te brengen waarin zij zich zouden bevinden had er een overgangsregeling bestaan, zou de Commissie derhalve de oorspronkelijke aanvragen moeten behandelen vanuit het perspectief van het in 2001 vigerende GVB en niet van het thans geldende beleid, en na de betrokken besluiten te hebben genomen moeten bezien of de eventuele toekenning van capaciteitsverhogingen moet worden gecompenseerd door de vaststelling van een of meer andere maatregelen, wil de huidige insteek van het GVB niet worden ondermijnd. Dat zou een aanzienlijke intellectuele en praktische uitdaging zijn.

99. De door artikel 10 van beschikking 97/413 junctis de artikelen 17 en 18 van verordening nr. 3760/92 geboden procedurele waarborgen zijn eveneens ingetrokken. De Commissie zou derhalve eveneens moeten overwegen in hoeverre de vigerende bepalingen inzake het toezicht van de lidstaten op de door de Commissie in het kader van het GVB vastgestelde uitvoeringsmaatregelen gelijkwaardige of verdergaande bescherming bieden.[83]

100. Zoals ik reeds heb aangegeven[84], zou een dergelijke handelwijze geen nadelige gevolgen hebben voor de positie van anderen aan wie wel een capaciteitsverhoging om veiligheidsredenen werd toegekend, noch enig verschil maken voor de positie van andere vaartuigeigenaren tegen wie negatieve besluiten zijn genomen die inmiddels, omdat zij daartegen geen beroep bij het Gerecht hebben ingesteld, onherroepelijk zijn geworden.

81 — Krachtens artikel 43, lid 1, VWEU.

82 — Punten 13-16 hierboven.

83 — Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55, blz. 13).

84 — Punt 61 hierboven.

101. Gelet op het bovenstaande concludeer ik dat het eerste middel moet worden verworpen.

Tweede middel

102. De Commissie betoogt dat de motivering van het Gerecht ontoereikend is. In de eerste plaats heeft het de argumenten in het verweer van de Commissie verdraaid. De Commissie had toegegeven dat zij geen gebruik kon maken van de procedures van artikel 4, lid 2, van beschikking 97/413, maar had uitgelegd dat zij daarom een gelegenheidsprocedure had gevolgd, terwijl zij nog steeds wel de bevoegdheid had om die bepaling inhoudelijk toe te passen. Het bestreden arrest geeft de indruk dat de Commissie eenvoudig besloot een geëxpireerde rechtsgrondslag te gebruiken zonder dit standpunt rechtens te onderbouwen. In de tweede plaats verwijt de Commissie het Gerecht niet te zijn ingegaan op de ontvankelijkheidskwestie die is gerezen in de zaak Gill (T-471/10).

103. De verplichting om arresten te motiveren vloeit voort uit artikel 36 van het Statuut van het Hof, dat krachtens artikel 53, eerste alinea, van dit Statuut op het Gerecht van toepassing is, en uit artikel 81 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Volgens vaste rechtspraak moet de motivering van het arrest de redenering van het Gerecht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de gronden voor de genomen beslissing en het Hof zijn rechterlijke controle kan uitoefenen. [85]

104. Ten eerste lijkt de Commissie in wezen de argumenten te herhalen die zij gebruikte in het eerste middel. Ten tweede is de bespreking die het bestreden arrest wijdt aan de opmerkingen van de Commissie weliswaar kort, maar zijn de gronden waarop dat arrest stoelt duidelijk en ondubbelzinnig. Het Gerecht oordeelde dat de Commissie door geen enkele bepaling van primair of secondair recht gemachtigd werd te beslissen op de oorspronkelijke aanvragen, zodat de bevoegdheid en de rechtsgrondslag ontbrak om de besluiten van 2010 vast te stellen. De motivering van het arrest is gedetailleerd genoeg om het instellen van hogere voorziening door de Commissie en een uitspraak door het Hof ter zake mogelijk te maken.

105. Wat de zaak Gill (T-471/10) betreft, wijs ik erop dat zestien vaartuigeigenaren hebben geprobeerd beroep tot nietigverklaring in te stellen bij het Gerecht. [86] Bij zes ervan was het de vraag of de beroepstermijn van artikel 263 VWEU in acht was genomen. [87] Het Gerecht verwierp, bij besluiten van 1 april 2011, vijf van de zes beroepen als te laat ingediend en derhalve kennelijk niet-ontvankelijk. [88]

106. De beroepstermijn ving aan op 17 juli 2010 en verstreek op 27 september 2010 om middernacht. De raadslieden hadden in de nacht van 27 september problemen om de verzoekschriften te verzenden naar het faxapparaat van de griffie van het Gerecht. Dat apparaat gaf aanvankelijk geen gehoor toen de raadslieden, om 23.53 uur en opnieuw om 23.57 uur Luxemburgse tijd, het verzoekschrift in zaak T-471/10 trachtten te verzenden. Het Gerecht stelde derhalve vast dat, rekening houdend met de gemiddelde verzendtijd van zeven verzoekschriften, zelfs al had het faxapparaat van de griffie normaal gefunctioneerd, alleen het eerste van de zes verzoekschriften (in de zaak Gill, T-471/10) nog vóór middernacht, het tijdstip waarop de beroepstermijn verstreek, kon zijn verzonden. Dit geeft naar mijn mening voldoende de gronden weer waarop het Gerecht besliste dat het verzoekschrift van Gill tijdig was ingediend en derhalve ontvankelijk was.

107. Ik concludeer derhalve dat het Gerecht zijn arrest voldoende heeft gemotiveerd en dat het tweede middel eveneens ongegrond is.

85 — Arrest Mindo/Commissie (C-652/11 P, EU:C:2013:229, punt 29).

86 — Zie punt 42 en voetnoot 48 hierboven.

87 — Het betrof de volgende zaken: T-468/10, T-469/10, T-470/10, T-471/10, T-472/10 en T-473/10.

88 — Beschikking Doherty/Commissie (T-468/10, EU:T:2011:133, punten 13-17).

Kosten

108. Wanneer de hogere voorziening ongegrond is, beslist het Hof volgens artikel 138 juncto artikel 184 van het Reglement voor de procesvoering over de kosten. Volgens artikel 138, lid 1, wordt de in het ongelijk gestelde partij, voor zover dit is gevorderd, in de kosten verwezen. Naar mijn mening dient de hogere voorziening te worden afgewezen, en verweerders hebben verwijzing in de kosten gevorderd. De Europese Commissie moet derhalve in de kosten van verweerders worden verwezen.

Conclusie

109. Ik geef het Hof derhalve in overweging:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— de Europese Commissie in de kosten te verwijzen.