ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer – uitgebreid)

13 november 2024*

„Beroep wegens nalaten – Staatssteun – Gemeenschappelijk visserijbeleid – Financieringen ten gunste van reders die vissen met elektrische pulskorren – Klacht – Ontvankelijkheid – Standpuntbepaling van de Commissie – Duidelijke en definitieve aard van de standpuntbepaling – Bevoegdheid van de Commissie – Verplichting tot handelen”

In zaak T-141/23,

Laurent Merlin, wonende te Équihen-Plage (Frankrijk), en de andere verzoekende partijen wier namen in de bijlage worden genoemd[1], vertegenwoordigd door F.-C. Laprévote, F. de Bure en T. Otmani, advocaten,

verzoekers,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Stromsky, M. Abenhaïm en C. Perrin als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, A. Kornezov (rapporteur), G. De Baere, D. Petrlík en S. Kingston, rechters,

griffier: L. Ramette, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting van 15 mei 2024,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

[1] De lijst van de andere verzoekende partijen is enkel als bijlage bij de aan partijen betekende versie gevoegd.

Arrest

1 Met hun beroep krachtens artikel 265 VWEU verzoeken verzoekers, Laurent Merlin en de andere natuurlijke en rechtspersonen wier namen zijn opgenomen in de bijlage, het Gerecht vast te stellen dat de Europese Commissie na het onderzoek van hun klachten betreffende beweerdelijk onrechtmatige staatssteun die het Koninkrijk der Nederlanden heeft verleend aan reders die vissen met elektrische pulskorren (hierna: „pulsvisserij"), ten onrechte heeft nagelaten een besluit vast te stellen op grond van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9).

Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekers zijn 36 Franse, Nederlandse en Britse vissers alsook het pan-Europees platform van kleinschalige vissers, Low Impact Fishers of Europe (LIFE), die vissen in de wateren van het Kanaal en de Noordzee.

3 In maart 2021 hebben verzoekers met gebruikmaking van het formulier in bijlage IV bij verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening 2015/1589 (PB 2004, L 140, blz. 1) bij de Commissie klachten ingediend (hierna: „klachten").

4 In hun klachten betoogden verzoekers allereerst dat de Nederlandse autoriteiten vismachtigingen hadden afgegeven in strijd met de regel dat pulsvisserij slechts was toegestaan tot ten hoogste 5 % van de boomkottervloot van elke lidstaat (hierna: „5 %-regel"), die was vastgelegd in verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PB 1998, L 125, blz. 1), vervangen door verordening (EU) 2019/1241 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen, tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en de verordeningen (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 en (EU) 2019/1022 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 894/97, (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2549/2000, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 812/2004 en (EG) nr. 2187/2005 van de Raad (PB 2019, L 198, blz. 105).

5 Vervolgens hebben verzoekers in een deel van de klachten, met als opschrift „Onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare Europese subsidies", aangevoerd dat het Koninkrijk der Nederlanden sinds 2007 financieringen had toegekend aan Nederlandse pulskorvissers, met name in strijd met de 5 %-regel en de regels van het Europees Visserijfonds (EVF) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV). Volgens hen konden deze kotters dus niet in aanmerking komen voor die financieringen uit het EVF en het EFMZV, die dan ook moesten worden aangemerkt als onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare staatssteun.

6 Ten slotte hebben verzoekers in een onderdeel van de klachten, met als opschrift „Met de interne markt onverenigbare staatssteun", aangevoerd dat het Koninkrijk der Nederlanden verschillende steunmaatregelen ten gunste van Nederlandse pulskorvissers heeft genomen die de toepasselijke de-minimisdrempels ruimschoots overschreden en dus als staatssteun moesten worden aangemerkt.

7 Bij brief van 16 april 2021 heeft het directoraat-generaal (DG) Concurrentie van de Commissie verzoekers geantwoord dat uit de klachten bleek dat de bestreden financieringen hetzij onder het EVF, hetzij onder het EFMZV vielen en dat, indien een maatregel uit het EVF of het EFMZV werd gefinancierd, de regels inzake deze fondsen voorrang hadden op de staatssteunregels. Aangezien die klachten vragen aansneden over de regels inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB), moesten zij volgens het directoraat-generaal verder worden onderzocht volgens de specifieke procedures van het GVB en niet volgens de staatssteunregels. Daartoe heeft het DG Concurrentie verzoekers voorgesteld de klachten te richten tot de bevoegde dienst van de Commissie, te weten het DG Maritieme Zaken en Visserij.

8 Bij brief van 4 augustus 2021 hebben verzoekers in wezen betoogd dat de specifieke mechanismen voor het EVF en het EFMZV noch de toepasselijkheid van de staatssteunregels, noch de mogelijkheid om een klacht in te dienen op grond van verordening 2015/1589 uitsloten. In dit verband hebben zij verwezen naar artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het EVF (PB 2006, L 223, blz. 1; hierna: „EVF-verordening”), die van toepassing is voor de programmeringsperiode 2007 tot en met 2013, en naar artikel 8, lid 2, van verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het EFMZV en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 149, blz. 1; hierna: „EFMZV-verordening”), die van toepassing is voor de programmeringsperiode 2014 tot en met 2020, op grond waarvan de in strijd met de EVF-verordening of de EFMZV-verordening toegekende financiering volgens hen moest worden getoetst aan de staatssteunregels. Bijgevolg diende de Commissie vast te stellen via welke instrumenten – het EVF, het EFMZV of andere instrumenten – de financieringen waren toegekend, en op basis daarvan te bepalen welke instrumenten als staatssteun moesten worden aangemerkt omdat zij niet onder het EVF of het EFMZV vielen.

9 Bij brief van 22 november 2021 heeft het DG Concurrentie toegegeven dat het Koninkrijk der Nederlanden de pulsvisserij had toegestaan in strijd met de voorwaarden van verordening nr. 850/98, maar tegelijkertijd aangegeven dat er geen verband kon worden gelegd tussen de EVF- en EFMZV-financieringen en deze vorm van visserij. Het DG Concurrentie is tot de bevinding gekomen dat niets duidde op potentieel onrechtmatige staatssteun die nader moest worden onderzocht.

10 Bij brief van 4 april 2022 hebben verzoekers in zeven bijlagen aanvullende informatie verstrekt waarin met name lijsten waren opgenomen van Nederlandse pulskorvissers en die volgens verschillende documenten en uittreksels uit bestanden aangaande de EVF- en EFMZV-financieringen, steun uit deze fondsen zouden hebben ontvangen. Daarnaast stelden zij dat er een volledig door de Nederlandse Staat gefinancierd investeringssteunprogramma bestond voor het uitrusten van vijf boomkotters voor de pulsvisserij.

11 Bij brief van 9 september 2022 heeft het DG Concurrentie te kennen gegeven dat het de financiering van Nederlandse pulskorvissers, opnieuw in detail had onderzocht op basis van de aanvullende informatie die verzoekers op 4 april 2022 hadden verstrekt, dat het tot de slotsom was gekomen dat er geen sprake was van schending van de EVF- en EFMZV-regels en dat het, op basis daarvan, geen elementen zag van potentieel onrechtmatige staatssteun die nader onderzoek vereisten.

12 Bij brief van 8 november 2022 hebben verzoekers de Commissie overeenkomstig artikel 265, tweede alinea, VWEU en verordening 2015/1589, en met name de artikelen 4, 12 en 15 ervan, verzocht om in antwoord op de klachten een besluit vast te stellen op grond van artikel 4 van die verordening (hierna: „uitnodiging tot handelen").

13 Bij brief van 14 februari 2023, getiteld „Aankondiging van afsluiting aan de klagers, waarbij hun wordt meegedeeld dat de diensten van de Commissie voornemens zijn de zaak niet verder te behandelen", heeft de Commissie verzoekers meegedeeld dat zij het onderzoek van de klachten had beëindigd.

14 Dienaangaande heeft de Commissie ten eerste aangegeven dat zij niet van plan was voor te stellen een „inbreukprocedure wegens niet-naleving van het Unierecht door [het Koninkrijk der Nederlanden]" in te leiden. Ten tweede heeft zij aangegeven dat zij de financiering van Nederlandse pulskorvissers opnieuw grondig had onderzocht in het licht van de aanvullende informatie die verzoekers op 4 april 2022 hadden verstrekt, en dat zij tot de bevinding was gekomen dat de EVF- en EFMZV-regels niet waren geschonden. Op basis daarvan heeft zij verzoekers in kennis gesteld van haar voornemen om het dossier ad acta te leggen en hen verzocht om, indien zij over nieuwe informatie beschikten die relevant kon zijn voor het heronderzoek van het dossier, binnen een termijn van vier weken contact op te nemen met de Commissie, na afloop waarvan de zaak zou kunnen worden afgesloten.

Conclusies van partijen

15 Verzoekers verzoeken het Gerecht in wezen:

– vast te stellen dat de Commissie onrechtmatig heeft nagelaten een besluit op grond van verordening 2015/1589 vast te stellen;

– de Commissie te gelasten binnen een termijn van twee maanden een besluit vast te stellen op grond van deze verordening;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

16 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

– subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

17 Ter ondersteuning van hun beroep voeren verzoekers aan dat de Commissie overeenkomstig artikel 12, lid 1, tweede alinea, en artikel 15, lid 1, van verordening 2015/1589 gehouden was om, ten eerste, binnen een redelijke termijn de informatie die zij haar hadden verstrekt in de klachten en in hun daaropvolgende contacten – waarin zij het bestaan van verschillende steunmaatregelen

aanvoerden – volledig en voortvarend te onderzoeken, en ten tweede, op grond van artikel 4, leden 2, 3 of 4, van die verordening een definitief besluit te nemen waarin haar standpunt ter zake duidelijk tot uitdrukking werd gebracht.

18 Volgens verzoekers heeft de Commissie zich met name ten onrechte op het standpunt gesteld dat de EVF- en EFMZV-financieringen die waren toegekend aan Nederlandse pulskorvissers, van de toepassing van de staatssteunregels waren vrijgesteld op grond van artikel 7 van de EVF-verordening en artikel 8 van de EFMZV-verordening. Zij zijn namelijk van mening dat, indien twijfel zou bestaan over de vraag of dergelijke financieringen zijn toegekend buiten de regels die op deze fondsen van toepassing zijn om of in strijd daarmee, deze financieringen als staatssteun moeten worden aangemerkt, zodat de Commissie verplicht is haar onderzoek op grond van verordening 2015/1589 te verrichten.

19 De Commissie voert primair aan dat het beroep overeenkomstig artikel 265, tweede alinea, VWEU niet-ontvankelijk is, met name omdat zij vóór de instelling van het onderhavige beroep een standpunt over de klachten heeft ingenomen. Subsidiair betwist zij de gegrondheid van het beroep.

Ontvankelijkheid van het beroep

20 De Commissie is van mening dat zij in haar brief van 14 februari 2023 een duidelijk en definitief standpunt heeft ingenomen over de uitnodiging tot handelen, zodat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is. Volgens haar volgt uit een gezamenlijke lezing van de volledige briefwisseling die zij met verzoekers heeft gevoerd, dat zij in wezen van mening was dat zij niet bevoegd was om een besluit op grond van verordening 2015/1589 vast te stellen, aangezien de artikelen 107 tot en met 109 VWEU, overeenkomstig artikel 42 VWEU, artikel 7 van de EVF-verordening en artikel 8 van de EFMZV-verordening, niet van toepassing waren op betalingen die de lidstaten in het kader van het EVF of het EFMZV verrichten.

21 Verzoekers werpen ten eerste tegen dat de Commissie in haar brief van 14 februari 2023 geen standpunt heeft ingenomen over de uitnodiging tot handelen. Volgens hen heeft de Commissie in deze brief zelfs niet verwezen naar hun verzoek om een besluit op grond van artikel 4 van verordening 2015/1589 vast te stellen, en heeft zij evenmin aangegeven dat zij zich onbevoegd achtte om een dergelijk besluit vast te stellen. Ten tweede betogen zij dat, gesteld al dat die brief aldus moet worden gelezen dat zij een standpuntbepaling van de Commissie over deze uitnodiging bevat, het standpunt niet duidelijk en definitief is bepaald. Zij zijn van mening dat de Commissie, door in de betrokken brief niet te overwegen een „inbreukprocedure wegens niet-naleving van het Unierecht door [het Koninkrijk der Nederlanden]” in te leiden, geen standpunt heeft ingenomen over het in die uitnodiging geformuleerde verzoek, dat niet tot doel had haar uit te nodigen om een dergelijke procedure in te leiden. Vervolgens stellen zij dat de Commissie de brief in kwestie in vage en prospectieve bewoordingen heeft opgesteld, aangezien zij enkel heeft aangegeven dat zij niet „van plan was” gevolg te geven aan de klachten, dat zij „voornemens” was het dossier te klasseren en dat zij hen verzocht „contact op te nemen” met haar indien zij over „nieuwe informatie beschikten die relevant kon zijn voor het heronderzoek van het dossier”, en dat het dossier bij gebreke van die informatie „zou kunnen” worden geklasseerd.

22 Volgens de rechtspraak ziet artikel 265 VWEU op het geval dat wordt nagelaten een besluit vast te stellen of een standpunt te bepalen, en niet op de vaststelling van een andere handeling dan die welke de belanghebbende wenst of noodzakelijk acht (arresten van 13 juli 1971, Deutscher

Komponistenverband/Commissie, 8/71, EU:C:1971:82, punt 2, en 24 november 1992, Buckl e.a./Commissie, C-15/91 en C-108/91, EU:C:1992:454, punt 17). Derhalve moet worden geoordeeld dat de instelling niet enkel niet nalatig is wanneer zij een handeling vaststelt die de verzoekende partij genoegdoening verschaft, maar ook wanneer zij weigert deze handeling vast te stellen en op het haar gedane verzoek antwoordt onder vermelding van de redenen waarom zij van mening is dat die handeling niet moet worden vastgesteld of dat zij daartoe niet bevoegd is (beschikkingen van 21 december 2021, Finiconsult/Commissie, T-504/21, niet gepubliceerd, EU:T:2021:948, punt 6, en 1 februari 2023, NO/Commissie, T-708/21, niet gepubliceerd, EU:T:2023:49, punt 56).

23 Bijgevolg zijn de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een beroep wegens nalaten, die in artikel 265 VWEU zijn neergelegd, niet vervuld wanneer de instelling die tot handelen wordt uitgenodigd, daarover een standpunt inneemt voordat het beroep wordt ingesteld, en vormt de vaststelling van een andere handeling dan die welke de belanghebbende wenst of noodzakelijk acht, zoals een naar behoren gemotiveerde weigering om te handelen zoals in de uitnodiging tot handelen wordt gevraagd, een standpuntbepaling die het nalaten beëindigt (zie arrest van 24 maart 2022, Wagenknecht/Commissie, C-130/21 P, EU:C:2022:226, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Bovendien moet in een standpuntbepaling in de zin van artikel 265, tweede alinea, VWEU het standpunt van de betrokken instelling over het verzoek van de verzoekende partij duidelijk en definitief worden vastgesteld (arrest van 24 maart 2022, Wagenknecht/Commissie, C-130/21 P, EU:C:2022:226, punt 33).

25 In casu moet worden opgemerkt dat verzoekers in afzonderlijke onderdelen van de klachten opkwamen tegen, ten eerste, „onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare Europese subsidies” die – met name in strijd met de 5 %-regel – in het kader van het EVF en het EFMZV zijn toegekend aan Nederlandse pulskorvissers (hierna: „bestreden EVF- en EFMZV-financieringen”), en ten tweede, door het Koninkrijk der Nederlanden toegekende „nationale subsidies” ten gunste van die pulskorvissers, die als staatssteun moeten worden aangemerkt (hierna: „bestreden nationale steunmaatregelen”).

26 Bovendien hebben verzoekers in hun brief van 4 april 2022 aan de Commissie aanvullende informatie verstrekt over zowel de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen als de bestreden nationale steunmaatregelen.

27 In de uitnodiging tot handelen hebben verzoekers de Commissie verzocht om overeenkomstig artikel 265, tweede alinea, VWEU en verordening 2015/1589, met name de artikelen 4, 12 en 15 van deze verordening, een besluit vast te stellen op grond van artikel 4 van die verordening, waarbij zij met name verwijzen naar de klachten en de informatie die bij deze uitnodiging waren gevoegd alsook naar de in hun brief van 4 april 2022 aan de Commissie verstrekte aanvullende informatie, met inbegrip van de zeven bijlagen daarbij, die volgens hen tastbaar bewijs leverden van het bestaan van staatssteun.

28 In die omstandigheden moet worden onderzocht of de Commissie vóór de instelling van het beroep een duidelijk en definitief standpunt heeft ingenomen over alle in de klachten en in de brief van 4 april 2022 van verzoekers aangevoerde maatregelen, te weten, ten eerste, over de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen en, ten tweede, over de bestreden nationale steunmaatregelen.

Bestaan van een standpuntbepaling over de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen

29 In de klachten en in de daaropvolgende briefwisseling met de Commissie betogen verzoekers in wezen dat de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen niet in overeenstemming zijn met de regels voor deze fondsen, aangezien zij in strijd met de 5 %-regel zijn betaald, en dat die financieringen wegens die niet-conformiteit als staatssteun moeten worden aangemerkt en op grond van verordening 2015/1589 moeten worden onderzocht. In de uitnodiging tot handelen hebben verzoekers onder verwijzing naar met name deze klachten en naar hun brief van 4 april 2022 de Commissie verzocht een besluit op grond van artikel 4 van die verordening vast te stellen.

30 In dit verband heeft de Commissie in haar contacten met verzoekers in wezen aangegeven dat zij van mening was dat zij op grond van verordening 2015/1589 niet bevoegd was om een besluit vast te stellen over de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen en dat deze financieringen niet in strijd waren met de EVF- en EFMZV-regels.

31 Zo heeft de Commissie in haar brief van 16 april 2021 aangegeven dat volgens haar de toepasselijke GVB-regels, in het bijzonder de EVF- en EFMZV-regels, voorrang hadden op de staatssteunregels, aangezien de EVF-verordening en de EFMZV-verordening in specifieke controlemechanismen voorzagen op grond waarvan de lidstaten verplicht waren de in het kader van die fondsen ten onrechte verrichte betalingen terug te vorderen, en dat het onderzoek naar de conformiteit van de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen bijgevolg moest worden voortgezet volgens de specifieke procedures van die verordeningen, en niet volgens de toepasselijke staatssteunprocedures.

32 Bovendien heeft de Commissie in haar brieven van 22 november 2021 en 9 september 2022 de redenen uiteengezet waarom de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen volgens haar niet in strijd waren met de EVF-verordening en de EFMZV-verordening. De brief van 14 februari 2023 bevatte dienaangaande in wezen dezelfde redenen als die welke in de brief van 9 september 2022 waren uiteengezet.

33 Het is juist dat, zoals verzoekers opmerken, de Commissie in haar brief van 14 februari 2023, op zichzelf beschouwd, niet uitdrukkelijk heeft geweigerd een besluit op grond van verordening 2015/1589 vast te stellen en evenmin heeft aangegeven dat zij niet bevoegd was om een dergelijk besluit vast te stellen met betrekking tot de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

34 De brief van 14 februari 2023 moet evenwel worden gelezen in het licht van de daaraan voorafgaande contacten. Ten eerste heeft de Commissie in die brief immers verwezen naar haar brieven van 22 november 2021 en 9 september 2022. Ten tweede volgt uit de rechtspraak dat bij het onderzoek of er sprake is van een standpuntbepaling en of deze duidelijk en definitief is, rekening mag worden gehouden met de contacten tussen verzoekers en de Commissie die aan de standpuntbepaling zijn voorafgegaan (zie in die zin beschikkingen van 16 juni 2020, CJ/Hof van Justitie van de Europese Unie, C-634/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:474, punten 30 en 31, en 1 februari 2023, NO/Commissie, T-708/21, niet gepubliceerd, EU:T:2023:49, punten 71 en 72).

35 In de omstandigheden van het onderhavige geval moet dus worden geoordeeld dat de Commissie in haar brief van 14 februari 2023 in wezen haar eerder duidelijk geformuleerde standpunt heeft bevestigd, namelijk dat zij niet bevoegd was om op grond van verordening 2015/1589 een besluit

vast te stellen over de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen, dat die financieringen niet in strijd waren met de EVF- en EFMZV-regels, en dat zij op basis daarvan had besloten het onderzoek van de klachten te beëindigen, zoals zij in diezelfde brief heeft aangekondigd.

36 Volgens de in punt 22 hierboven aangehaalde rechtspraak is de betrokken instelling niet nalatig wanneer zij weigert het gevraagde besluit vast te stellen en op het tot haar gerichte verzoek antwoordt onder vermelding van de redenen waarom zij van mening is dat zij daartoe niet bevoegd is.

37 Het feit dat verzoekers geen genoegen nemen met het aldus door de Commissie ingenomen standpunt, is in dit verband niet van belang, daar artikel 265 VWEU ziet op het nalaten een besluit vast te stellen of een standpunt in te nemen, en niet op het verrichten van een andere handeling dan de betrokkene wenselijk of noodzakelijk acht (zie in die zin beschikkingen van 13 december 2000, Sodima/Commissie, C-44/00 P, EU:C:2000:686, punt 83, en 6 april 2017, Brancheforeningen for Regulerkraft i Danmark/Commissie, T-203/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:279, punt 22).

38 Evenmin is het door verzoekers benadrukte feit dat de Commissie in haar brief van 14 februari 2023 heeft aangegeven dat zij niet voornemens was voor te stellen een „inbreukprocedure wegens niet-naleving van het Unierecht door het [Koninkrijk der Nederlanden]” in te leiden, terwijl verzoekers haar in de uitnodiging tot handelen daarom niet hadden verzocht, in casu relevant, aangezien de Commissie in andere passages van die brief, gelezen in samenhang met de daaraan voorafgaande contacten, een duidelijk standpunt heeft bepaald over het verzoek om een besluit op grond van verordening 2015/1589 vast te stellen met betrekking tot de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

39 Hieruit volgt dat de Commissie vóór de instelling van het beroep een standpunt in de zin van artikel 265 VWEU heeft bepaald over de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

40 Verzoekers’ argumenten ten bewijze dat de betrokken standpuntbepaling niet duidelijk en definitief was, moeten eveneens worden afgewezen.

41 Wat de duidelijkheid van de standpuntbepaling in kwestie betreft, blijkt immers uit de punten 7, 31 en 35 hierboven dat de Commissie duidelijk heeft aangegeven dat zij meende niet bevoegd te zijn om een besluit op grond van verordening 2015/1589 vast te stellen met betrekking tot de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen. Bovendien moet worden opgemerkt dat verzoekers, zoals blijkt uit hun brief van 4 augustus 2021, wel degelijk hebben begrepen dat de Commissie zich onbevoegd achtte om een dergelijk besluit vast te stellen. Dit blijkt uit het feit dat het voorwerp van deze brief betrekking had op de „[e]xceptie van onbevoegdheid met betrekking tot de in maart 2021 ingediende klachten betreffende onrechtmatige staatssteun of misbruik van steun voor het vissen met elektrische pulskorren” en het feit dat verzoekers in die brief uiteenzetten waarom zij van mening waren dat het aldus door de Commissie ingenomen standpunt onjuist was. Bijgevolg kan de duidelijkheid van de standpuntbepaling van de Commissie niet in twijfel worden getrokken.

42 Wat de definitieve aard van de betrokken standpuntbepaling betreft, is het juist dat, zoals verzoekers opmerken, de Commissie hen in haar brief van 14 februari 2023 in kennis stelde van haar „voornemen” om het dossier ad acta te leggen en hen verzocht haar „nieuwe informatie […] die relevant kon zijn voor het heronderzoek van [hun] dossier” mee te delen, bij gebreke waarvan het dossier „zou kunnen” worden afgesloten.

43 Dit neemt echter niet weg dat de Commissie in haar brief van 14 februari 2023 te kennen heeft gegeven dat zij het onderzoek van de klachten had afgerond. Hieruit blijkt dat zij een definitief standpunt had ingenomen over de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

44 Het enkele feit dat de Commissie verzoekers een laatste gelegenheid heeft geboden om, indien zij daarover beschikten, nieuwe informatie te verstrekken die een „heronderzoek" van het dossier kon rechtvaardigen, doet dus niet af aan het voorgaande, aangezien de Commissie in haar brief van 14 februari 2023 duidelijk heeft aangegeven dat zij het onderzoek van de klachten heeft beëindigd en haar definitieve analyse van de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen heeft uiteengezet.

45 Volgens de rechtspraak doet de verklaring in een brief van de Commissie, dat de verzoekende partij „behoudens nieuwe gegevens" werd verzocht de briefwisseling met de Commissie als beëindigd te beschouwen, als zodanig immers niet af aan de duidelijke en definitieve aard van het door de Commissie ingenomen standpunt (zie in die zin arrest van 30 september 2003, Fiocchi munizioni/Commissie, T-26/01, EU:T:2003:248, punten 76 en 78).

46 Bovendien staat hoe dan ook vast dat verzoekers na de brief van 14 februari 2023 de Commissie geen nieuwe informatie hebben verstrekt en dat zij dus niet konden verwachten dat de Commissie haar standpunt zou herbezien.

47 In die omstandigheden moeten de argumenten waarmee verzoekers betwisten dat het standpunt van de Commissie ten aanzien van de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen definitief is, worden afgewezen.

48 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de brief van 14 februari 2023, ongeacht de gegrondheid ervan, moet worden geacht duidelijk en definitief het standpunt vast te stellen dat de Commissie in antwoord op de uitnodiging tot handelen heeft ingenomen met betrekking tot de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

49 Bijgevolg moet het beroep wegens nalaten niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het strekt tot vaststelling dat de Commissie heeft nagelaten om op grond van verordening 2015/1589 een besluit vast te stellen inzake de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

Bestaan van een standpuntbepaling met betrekking tot de bestreden nationale steunmaatregelen

50 Zoals in de punten 6 en 25 hierboven is opgemerkt, hebben verzoekers, naast de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen, in een afzonderlijk onderdeel van de klachten ook het bestaan van een aantal bestreden nationale steunmaatregelen aan de Commissie voorgelegd. In dit verband noemden zij vijf steunmaatregelen van de Nederlandse autoriteiten, waarvan het bedrag volgens hen varieerde van 880 000 EUR tot 74 miljoen EUR, en verwezen zij naar verschillende bronnen waaruit volgens hen het bestaan van die maatregelen bleek.

51 In haar brief van 16 april 2021 heeft de Commissie aangegeven dat uit de klachten bleek dat de daarin aangevoerde maatregelen „onder het [EVF] dan wel het [EFMZV]" vielen. Zoals de Commissie ter terechtzitting overigens heeft bevestigd, heeft zij deze klachten aldus uitgelegd dat zij enkel betrekking hadden op de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen.

52 Daarmee heeft de Commissie de klachten evenwel slechts gedeeltelijk gelezen en heeft zij dus nagelaten zich in haar brief van 16 april 2021 uit te spreken over het onderdeel van de klachten dat betrekking had op de bestreden nationale steunmaatregelen.

53 Vervolgens hebben verzoekers in hun brief van 4 augustus 2021 met name aangevoerd dat het aan de Commissie stond om vast te stellen via welke instrumenten de financieringen in kwestie waren toegekend „ongeacht of het om het EVF en het EFMZV dan wel om andere instrumenten ging", om op basis daarvan vast te stellen welke instrumenten als staatssteun moesten worden aangemerkt omdat zij niet onder het EVF of het EFMZV vielen, en om de verenigbaarheid ervan met de interne markt te onderzoeken.

54 Evenzo hebben verzoekers in hun brief van 4 april 2022 aanvullende informatie verstrekt, waarin zij in punt VI wijzen op het bestaan van een volledig door de Nederlandse Staat gefinancierd investeringssteunprogramma voor het uitrusten van vijf vaartuigen met elektrische pulskorren. In dit verband verwezen zij naar een brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 25 mei 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden, waaruit bleek dat de Nederlandse autoriteiten van mening waren dat de EVF-verordening geen financiering voor de investering in elektrische pulskorren toestond en dat dit programma om die reden volledig met staatssteun was gefinancierd. Deze brief was als bijlage VI bij verzoekers' brief van 4 april 2022 gevoegd.

55 Ten slotte hebben verzoekers in de uitnodiging tot handelen specifiek verwezen naar de informatie in de klachten en naar de verschillende andere bij hun brief van 4 april 2022 en de zeven bijlagen daarbij aan de Commissie verstrekte gegevens, die volgens hen tastbare bewijzen van het bestaan van staatssteun opleverden. Zoals blijkt uit de punten 50 en 54 hierboven, waren de bestreden nationale steunmaatregelen in deze informatie en deze gegevens te vinden. Genoemde uitnodiging had dus duidelijk betrekking op alle in die klachten en in die brief aangevoerde steunmaatregelen, met inbegrip van de bestreden nationale steunmaatregelen.

56 In haar brief van 9 september 2022, in antwoord op de aanvullende informatie die verzoekers op 4 april 2022 hadden verstrekt, en in haar brief van 14 februari 2023 in antwoord op de uitnodiging tot handelen, heeft de Commissie de bestreden nationale steunmaatregelen echter niet genoemd en evenmin haar standpunt dienaangaande kenbaar gemaakt.

57 Ondanks het feit dat de Commissie in haar brieven van 9 september 2022 en 14 februari 2023 had aangegeven dat zij „de financiering van de Nederlandse vaartuigen opnieuw gedetailleerd [had] onderzocht op basis van de [door verzoekers] op 4 april 2022 verstrekte informatie", heeft zij zich beperkt tot een analyse van de toepasselijke EVF- en EFMZV-regels, terwijl de bestreden nationale steunmaatregelen volgens verzoekers buiten die fondsen werden toegekend en volledig door de Nederlandse Staat werden gefinancierd. De redenering van de Commissie in die brieven had dus geen betrekking op de bestreden nationale steunmaatregelen.

58 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Commissie noch in haar brief van 14 februari 2023, noch in haar eerdere contacten met verzoekers een standpunt heeft ingenomen over de bestreden nationale steunmaatregelen. Indien een tot handelen uitgenodigde instelling een standpunt inneemt over een gedeelte van een uitnodiging tot handelen en nalaat een standpunt in te nemen over een ander gedeelte, is het beroep ontvankelijk wat dit laatste gedeelte betreft (zie in die zin arrest van 24 januari 1995, Ladbroke Racing/Commissie, T-74/92, EU:T:1995:10, punten 54-63).

59 In haar antwoord op een maatregel tot organisatie van de procesgang en ter terechtzitting heeft de Commissie betoogd dat de in de klachten en in de brief van verzoekers van 4 april 2022 aangevoerde steun die het Koninkrijk der Nederlanden heeft toegekend aan vijf boomkotters

voor de uitrusting ervan met elektrische pulskorren, in werkelijkheid onder een bestaande steunregeling viel, namelijk SA.24076 N/2007 – Nederland – Investeringssteun voor elektrische pulskorren, die was goedgekeurd bij besluit van 17 maart 2008 (PB 2008, C 246, blz. 1).

60 Vastgesteld moet echter worden dat de Commissie, zoals zij ter terechtzitting overigens heeft erkend, tijdens haar contacten met verzoekers op geen enkel moment heeft aangegeven dat zij de in punt 59 hierboven vermelde steun in werkelijkheid als reeds goedgekeurde bestaande steun beschouwde en dat zij om die reden niet voornemens was een besluit op grond van verordening 2015/1589 vast te stellen. Integendeel, zoals de Commissie in haar antwoord op een procedurele maatregel heeft bevestigd, was zij van mening dat de klachten uitsluitend betrekking hadden op de bestreden financieringen in het kader van het EVF en het EFMZV, en niet op de bestreden nationale steun die volgens verzoekers nochtans buiten dat kader zou zijn toegekend. Zoals blijkt uit de punten 6, 26 en 51 tot en met 53 hierboven, vloeide dit standpunt voort uit een gedeeltelijke lezing van die klachten, zodat de Commissie heeft nagelaten een deel van de daarin aangevoerde maatregelen te onderzoeken.

61 Bovendien is de in punt 59 hierboven genoemde steun hoe dan ook slechts een van de in de klachten bestreden nationale steunmaatregelen, zodat het argument van de Commissie, dat voor het eerst in de loop van de procedure is aangevoerd, slechts één daarvan betreft.

62 Evenmin kan het subsidiair aangevoerde argument van de Commissie worden aanvaard dat haar brief van 14 februari 2023 moet worden beschouwd als een op grond van artikel 24, lid 2, tweede alinea, van verordening 2015/1589 aan verzoekers gerichte „aankondiging van afsluiting” en een duidelijke en definitieve standpuntbepaling in de zin van artikel 265 VWEU vormt.

63 Ten eerste moet immers worden vastgesteld dat de Commissie zich in haar brief van 14 februari 2023 niet heeft gebaseerd op artikel 24, lid 2, tweede alinea, van verordening 2015/1589.

64 T Ten tweede kan de Commissie niet tegelijkertijd stellen dat zij niet bevoegd was om op grond van verordening 2015/1589 een besluit vast te stellen op basis van de bij haar ingediende klachten en subsidiair aanvoeren dat haar brief van 14 februari 2023 niettemin moest worden beschouwd als een op artikel 24, lid 2, tweede alinea, van die verordening gebaseerde brief.

65 Ten slotte betekent de omstandigheid dat de Commissie in haar brief van 14 februari 2023 heeft aangegeven dat zij het onderzoek van de klachten had beëindigd en dat zij voornemens was het dossier ad acta te leggen, niet dat zij een standpunt heeft bepaald over alle in die klachten en in verzoekers’ brief van 4 april 2022 aangevoerde maatregelen, wat de bestreden nationale steunmaatregelen betreft. De Commissie heeft immers op geen enkel moment tijdens haar talrijke contacten met verzoekers de bestreden nationale steunmaatregelen vermeld, laat staan geanalyseerd. Integendeel, alle overwegingen die zij in haar briefwisseling met verzoekers heeft uiteengezet, hadden betrekking op de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen. Die overwegingen houden echter geen verband met de bestreden nationale steunmaatregelen, die volgens verzoekers buiten die fondsen om werden toegekend en volledig door de Nederlandse Staat werden gefinancierd. Bijgevolg kan uit deze overwegingen niet worden afgeleid dat de Commissie dienaangaande een standpunt heeft ingenomen.

66 Hieruit volgt dat de Commissie met betrekking tot de bestreden nationale steunmaatregelen geen duidelijk en definitief standpunt in de zin van artikel 265 VWEU heeft ingenomen over de uitnodiging tot handelen.

67 Bijgevolg moet het beroep ontvankelijk worden verklaard voor zover het strekt tot vaststelling dat de Commissie heeft nagelaten te handelen uit hoofde van verordening 2015/1589 met betrekking tot de bestreden nationale steunmaatregelen.

Ten gronde

68 Ten behoeve van een uitspraak over de gegrondheid van een beroep wegens nalaten moet worden nagegaan of er ten tijde van de uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 265 VWEU op de Commissie een verplichting tot handelen rustte (zie arrest van 21 december 2022, Ekobulkos/Commissie, T-702/21, EU:T:2022:842, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Op het gebied van staatssteun worden de situaties waarin de Commissie verplicht is om te handelen met betrekking tot onrechtmatige of met de interne markt onverenigbare steun, geregeld in verordening 2015/1589 (arrest van 21 december 2022, Ekobulkos/Commissie, T-702/21, EU:T:2022:842, punt 28).

70 In artikel 12, lid 1, tweede alinea, van verordening 2015/1589 wordt met name bepaald dat de Commissie een klacht die een belanghebbende overeenkomstig artikel 24, lid 2, van die verordening heeft ingediend, onverwijld onderzoekt. In dit voorschrift betreffende de rechten van de belanghebbenden is met name bepaald dat indien de feiten en juridische argumenten die de belanghebbende heeft aangevoerd onvoldoende gronden bieden om, op grond van een provisioneel onderzoek, aan te tonen dat er sprake is van onrechtmatige steun of misbruik van steun, de Commissie de belanghebbende daarvan in kennis stelt en uitnodigt om opmerkingen in te dienen binnen een bepaalde termijn, die in de regel niet langer dan een maand mag zijn. Indien de belanghebbende zijn standpunten niet binnen die vastgestelde termijn kenbaar maakt, wordt de klacht geacht te zijn ingetrokken (arrest van 21 december 2022, Ekobulkos/Commissie, T-702/21, EU:T:2022:842, punt 29).

71 Artikel 15, lid 1, eerste volzin, van verordening 2015/1589 bepaalt dat het onderzoek naar mogelijke onrechtmatige steun resulteert in een besluit op grond van artikel 4, lid 2, lid 3 of lid 4, van die verordening, volgens welke bepalingen de Commissie de aanmelding na ontvangst onverwijld onderzoekt en ofwel in een besluit bepaalt dat de maatregel geen steun vormt, ofwel een besluit van geen bezwaar vaststelt indien de maatregel geen twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, ofwel een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure vaststelt indien die maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt (arrest van 21 december 2022, Ekobulkos/Commissie, T-702/21, EU:T:2022:842, punt 30).

72 Derhalve moet worden nagegaan of de Commissie in het onderhavige geval een klacht heeft ontvangen of in het bezit was van informatie over vermeend onrechtmatige of met de interne markt onverenigbare steun, waarna een van de stappen of besluiten op grond van artikel 12, lid 1, tweede alinea, van verordening 2015/1589 of artikel 15, lid 1, eerste volzin, van die verordening hadden moeten worden genomen (zie in die zin arresten van 29 september 2011, Ryanair/Commissie, T-442/07, niet gepubliceerd, EU:T:2011:547, punt 37, en 21 december 2022, Ekobulkos/Commissie, T-702/21, EU:T:2022:842, punt 31).

73 Zoals in de punten 3 tot en met 6 hierboven is vastgesteld, zijn in casu bij de Commissie klachten ingediend met gebruikmaking van het formulier in bijlage IV bij verordening nr. 794/2004, die met name betrekking hadden op een aantal bestreden nationale steunmaatregelen. Bovendien hebben verzoekers, zoals opgemerkt in punt 10 hierboven, in hun brief van 4 april 2022 aanvullende informatie verstrekt.

74 De Commissie betwist in dit verband niet dat zij bevoegd was om op grond van verordening 2015/1589 te onderzoeken of de bestreden nationale steunmaatregelen staatssteun vormden en, in voorkomend geval, of deze maatregelen rechtmatig en verenigbaar met de interne markt waren. Evenzo diende de Commissie, indien zij in het kader van dat onderzoek in voorkomend geval tot de slotsom zou komen dat enkele of al deze steunmaatregelen bestaande steun vormden in de zin van artikel 1, onder b), van die verordening, verzoekers daarvan op de hoogte te stellen door hun overeenkomstig artikel 24, lid 2, van die verordening mee te delen dat de door hen aangevoerde feitelijke en juridische gegevens om die reden niet volstonden om op het eerste gezicht het bestaan van onrechtmatige staatssteun of het misbruik van steun aan te tonen.

75 Aangezien bij de Commissie naar behoren klachten waren ingediend waarbij zij in kennis werd gesteld van het bestaan van beweerdelijk onrechtmatige steun of van het vermeende misbruik van dergelijke steun, was zij dus gehouden te handelen overeenkomstig artikel 12, lid 1, tweede alinea, artikel 15, lid 1, en artikel 24, lid 2, van verordening 2015/1589. Dit onderzoek had de Commissie ertoe moeten brengen een van de in bovengenoemde bepalingen bedoelde stappen te nemen dan wel op grond daarvan een besluit vast te stellen (zie in die zin arrest van 29 september 2011, Ryanair/Commissie, T-442/07, niet gepubliceerd, EU:T:2011:547, punt 67).

76 Aangezien de Commissie met betrekking tot de bestreden nationale steunmaatregelen geen stappen heeft ondernomen en a fortiori evenmin een besluit op grond van verordening 2015/1589 heeft vastgesteld, terwijl zij daartoe wel gehouden was, was er na het verstrijken van de termijn van twee maanden na de uitnodiging tot handelen sprake van een nalaten van haar zijde.

77 Hieruit volgt dat verzoekers' punten van bezwaar die ertoe strekken aan te tonen dat de Commissie de op haar rustende verplichting om op grond van verordening 2015/1589 te handelen, niet is nagekomen, gegrond zijn wat de bestreden nationale steunmaatregelen betreft.

78 Uit een en ander volgt dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor zover het strekt tot vaststelling van een nalaten van de Commissie met betrekking tot de bestreden EVF- en EFMZV-financieringen, en gegrond moet worden verklaard voor zover het strekt tot vaststelling van een nalaten van de Commissie met betrekking tot de bestreden nationale steunmaatregelen.

79 Wat ten slotte verzoekers' tweede verzoek betreft, waarmee zij het Gerecht verzoeken om de Commissie te gelasten binnen een termijn van twee maanden een besluit vast te stellen op grond van verordening 2015/1589, zij eraan herinnerd dat de rechter van de Europese Unie in beroepen krachtens de artikelen 263 en 265 VWEU niet bevoegd is om bevelen uit te vaardigen tegen de instellingen, organen en instanties van de Unie. Het staat immers aan de betrokken instelling om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een arrest dat wordt gewezen zowel in het kader van een beroep tot nietigverklaring als in het kader van een beroep wegens nalaten (zie beschikkingen van 9 juli 2012, Pigui/Commissie, T-382/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:350, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 13 april 2022, Alauzun e.a./Commissie, T-695/21,

niet gepubliceerd, EU:T:2022:233, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg moet verzoekers' tweede verzoek worden afgewezen wegens onbevoegdheid van het Gerecht om er kennis van te nemen.

Kosten

80 Volgens artikel 134, lid 3, van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de kosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

81 Aangezien in casu elke partij gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld, is het Gerecht van oordeel dat een billijke beoordeling van de omstandigheden van de zaak eist dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Achtste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **De Europese Commissie heeft nagelaten om op grond van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU te handelen in reactie op de vermeende staatssteun die in punt 6, onder a), onder de titel „Met de interne markt onverenigbare staatssteun" van de klachten van verzoekers alsook in punt VI van hun brief van 4 april 2022 is vermeld, waardoor zij de krachtens die verordening op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.**

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **Elke partij draagt haar eigen kosten.**

Papasavvas Kornezov De Baere

Petrlík Kingston

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 november 2024.

ondertekeningen