



Datum van  
inontvangstneming

:

17/01/2025

# Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-811/24 - 1

## Zaak C-811/24

### Verzoek om een prejudiciële beslissing

#### Datum van indiening:

26 november 2024

#### Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

#### Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 november 2024

#### Verzoekende partij:

Pescheria Il Granchio Blu di JC

#### Verwerende partij:

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

---

## ITALIAANSE REPUBLIEK

De Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië),

Afdeling rechtspraak (Zesde kamer)

heeft de navolgende

### BESCHIKKING

gegeven inzake beroep nr. [OMISSIS] 3404 van 2024, ingesteld door

Pescheria Il Granchio Blu di JC [OMISSIS];

*tegen*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ministerie van het Bedrijfsleven en het Made in Italy) [OMISSIS];

*tot vernietiging*

van het vonnis nr. 605 van de Tribunale amministrativo regionale per le Marche (bestuursrechter in eerste aanleg Marche, Tweede kamer, Italië; hierna: „TAR”) van 6 oktober 2023.

[OMISSIS] [*nationale procedure*]

- 1 Pescheria Il Granchio Blu di JC (hierna ook: „onderneming” of „Pescheria”) zet uiteen dat zij zich bezighoudt met detailverkoop van vis, schaal- en weekdieren, ATECO-code 47.23, door middel van een speciale balie in een supermarkt in de gemeente Ascoli Piceno.

Verzoekster verklaart dat zij bij het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische ontwikkeling) (thans Ministero delle Imprese e del Made in Italy) twee aanvragen heeft ingediend voor de in artikel 46 van decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 50 van 2017 bedoelde voordelen voor bedrijven in de stedelijke vrije zone die is ingesteld naar aanleiding van de aardbevingen in 2016 en waarbinnen de gemeente Ascoli Piceno valt.

Het bevoegde directoraat heeft de onderneming bij de besluiten van 7 december 2017 en 7 augustus 2019 voordelen toegekend ten bedrage van respectievelijk 35 000,00 EUR en 22 144,55 EUR.

Het Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Directoraat-generaal voor stimulansen voor ondernemingen, heeft bij de besluiten nr. 45 en 47 van 11 januari 2023:

- gezien de kennisgeving van intrekking van 22 oktober 2021, waarin is verklaard dat „uit controles door middel van het informatiesysteem van de kamer van koophandel is gebleken dat de onderneming Pescheria Il Granchio Blu di JC een economische activiteit uitoefent die valt onder de sector productie, verwerking en afzet van visserij- of aquacultuurproducten zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014, een conditie die niet in aanmerking komt voor de betrokken voordelen, zoals bepaald in punt 7.4. van ministeriele circulaire nr. 243317 van 6 juni 2019”;

- na te hebben vastgesteld dat „de onderneming, anders dan zij zelf stelt, binnen de werkingssfeer van de-minimisverordening nr. 717/2014 valt omdat de detailhandel in vis, schaal- en weekdieren kan worden gekwalificeerd als ‚afzet van visserij- en aquacultuurproducten’ als bedoeld in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 717/2014. Artikel 5, lid 1, onder g), van verordening nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten definieert ‚detailhandel’ van visserijproducten als het hanteren en/of verwerken van levensmiddelen en het opslaan daarvan op de plaats van verkoop of levering aan de eindverbruiker. De detailhandel van visserijproducten valt bovendien buiten de werkingssfeer van de algemene de-minimisverordening nr. 1407/2013, die betrekking heeft op de

productie, verwerking en afzet van niet-landbouwproducten en op de verwerking en afzet van landbouwproducten, en bijgevolg niet van toepassing is op de door de onderneming verrichte activiteit;”

- na te hebben vastgesteld dat de onderneming steun heeft genoten ten bedrage van 19 384,87 EUR en 34 834,06 EUR;

de aan Pescheria Il Granchio Blu di JC verleende steun ingetrokken.

Pescheria heeft die besluiten aangevochten bij de TAR, waarvan de Tweede kamer het beroep bij vonnis nr. 605 van 6 oktober 2023 heeft afgewezen. De onderneming heeft vervolgens het onderhavig hoger beroep ingesteld, en daarbij de volgende middelen aangevoerd:

*1. Error in iudicando wat betreft het oordeel dat de onderneming niet in aanmerking komt voor de steun voor de stedelijke vrije zone, in verband met de grief betreffende schending van de wet. Schending van artikel 46 van decreto-legge nr. 50/2017, artikel 2 van verordening nr. 717/2014 en artikel 2 van verordening nr. 1407/2013. Onjuiste beoordeling of is voldaan aan de steunvoorwaarden.*

Volgens verzoeker heeft de TAR wegens kennelijke terminologische verwarring ten onrechte geoordeeld dat de loutere activiteit van detailverkoop van visserijproducten, omdat zij „handel” betreft, onder het begrip „verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten” valt; de TAR heeft namelijk niet in aanmerking genomen dat de Europese regeling tot oprichting van de interne markt een exacte definitie van de activiteit van verwerking en afzet geeft volgens welke die activiteit beperkt blijft tot de productiefase die wordt afgesloten met de fase van het eindproduct dat gereed is om op de consumentenmarkt te worden gebracht.

Het „afzet”-proces verwijst altijd naar de activiteit van het gereedmaken van het product voor de eindmarkt, dat wil zeggen, de geüniformeerde handelingen die het goed qua kwaliteitsborging en standaardisering geschikt maken voor de distributie ervan naar de uiteindelijke klant, terwijl die fase geen betrekking heeft op de verkoop aan het publiek.

Er is geen enkele bepaling, ook niet op nationaal niveau, op grond waarvan de loutere activiteit van detailverkoop van vis en weekdieren kan worden herleid tot de zogeheten „industriële” sector van visserij en aquacultuur.

Verzoekster heeft aangetoond zich uitsluitend bezig te houden met de koop en doorverkoop aan de consument van visserijproducten, een omstandigheid die niet alleen niet door de verwerende overheidsinstantie is betwist, maar ook is bewezen door de stukken in het dossier, zodat zij voldoet aan de wettelijke vereisten om in aanmerking te komen voor de voordelen die door de instelling van de stedelijke vrije zone bedoeld in artikel 46 van decreto-legge nr. 50/2017 worden geboden.

*[OMISSIS] [aangelegenheden van nationaal recht]*

*[OMISSIS] [vraagstuk van nationaal recht dat niet ter zake doet voor de onderhavige prejudiciële vraag]*

Het Ministero delle Imprese e del Made in Italy heeft de gegrondheid van de aangevoerde grieven betwist en geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

*[OMISSIS] [nationale procedure]*

2 Tot de betwiste intrekkingen, zoals hierboven beschreven, is besloten omdat:

- in de kennisgeving van intrekking van 22 oktober 2021 is verklaard dat uit controles door middel van het informatiesysteem van de kamer van koophandel is gebleken dat de onderneming Pescheria Il Granchio Blu di JC een economische activiteit uitoefent die valt onder de sector productie, verwerking en afzet van visserij- of aquacultuurproducten zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014, een conditie die niet in aanmerking komt voor de betrokken steun, zoals bepaald in punt 7.4. van ministeriële circulaire nr. 243317 van 6 juni 2019;

- de onderneming valt binnen de werkingssfeer van de-minimisverordening nr. 717/2014 omdat detailhandel in vis, schaal- en weekdieren kan worden gekwalificeerd als „afzet van visserij- en aquacultuurproducten” als bedoeld in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 717/2014. Artikel 5, lid 1, onder g), van verordening nr. 1379/2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten definieert „detailhandel” van visserijproducten als het hanteren en/of verwerken van levensmiddelen en het opslaan daarvan op de plaats van verkoop of levering aan de eindverbruiker. De detailhandel van visserijproducten valt bovendien buiten de werkingssfeer van de algemene de-minimisverordening nr. 1407/2013, die betrekking heeft op de productie, verwerking en afzet van niet-landbouwproducten en op de verwerking en afzet van landbouwproducten, en bijgevolg niet van toepassing is op de door de onderneming verrichte activiteit.

3 In paragraaf 7.4. van de voornoemde ministeriële circulaire nr. 243317 van 6 juni 2019 is vastgesteld dat de voordelen worden verleend met inachtneming van verordening nr. 1407/2013 en verordening nr. 1408/2013, zodat entiteiten die actief zijn in alle sectoren van economische activiteit, met uitzondering van de visserij- en aquacultuursector, voor de steun in aanmerking komen.

In punt 6.4. van circulaire nr. 100050 van 29 maart 2001 van het bevoegde ministerie is er eveneens op gewezen dat de betrokken steun wordt toegekend met inachtneming van verordening nr. 1407/2013 en verordening nr. 1408/2013, zodat entiteiten die actief zijn in alle sectoren van economische activiteit voor de steun in aanmerking komen, met uitzondering van entiteiten die actief zijn in de productie, verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten zoals

gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014.

- 4 Wat de [Unie]regeling betreft – het relevante rechtskader voor de beslechting van de onderhavige zaak –, luidt artikel 107, lid 1, VWEU (oud artikel 87 VEG) als volgt: *„Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”*

Artikel 108, lid 3, VWEU bepaalt dat staatssteun bij de Commissie moet worden aangemeld.

Artikel 109 VWEU (oud artikel 89 VEG) bepaalt daarnaast het volgende: *„De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement alle verordeningen vaststellen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 107 en 108, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 108, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen.”*

Artikel 108, lid 4, VWEU luidt voorts: *„De Commissie kan verordeningen vaststellen betreffende de soorten van staatssteun waaromtrent de Raad overeenkomstig artikel 109 heeft bepaald dat zij van de in lid 3 van dit artikel bedoelde procedure kunnen worden vrijgesteld.”*

De Raad van de Europese Unie heeft overeenkomstig artikel 108, lid 4, VWEU bij verordening nr. 994/98 besloten dat de-minimissteun een van die soorten kan zijn, zodat de-minimissteun, d.w.z. aan één onderneming over een bepaalde periode toegekende steun die een bepaald vastgesteld bedrag niet overschrijdt, moet worden geacht niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te voldoen en derhalve niet onder de aanmeldingsprocedure te vallen.

- 5 De sector „visserij en aquacultuur” valt buiten de werkingssfeer van de de-minimisverordeningen, gezien de specifieke regels die in die sector gelden en het risico dat, zelfs bij kleine steunbedragen, aan de criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag kan zijn voldaan.

Ter bevestiging daarvan moet worden opgemerkt dat verordening nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun, terwijl verordening nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 specifiek betrekking heeft op de toepassing van die artikelen van het VWEU [op] staatssteun in de visserij- en aquacultuursector.

In verordening nr. 717/2014 van de Commissie, betreffende de visserij- en aquacultuursector, staat in overweging 5 het volgende te lezen: *„Gezien de*

*werkings sfeer van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de definitie van visserij- en aquacultuursector die in artikel 5, onder d), van verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad is vastgesteld, moet deze verordening van toepassing zijn op ondernemingen die actief zijn in de productie, verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten.”*

Volgens artikel 2, onder c), van verordening nr. 717/2014 worden voor de toepassing van die verordening verstaan onder „verwerking en afzet” alle handelingen, met inbegrip van de behandeling, de bewerking, de productie en de distributie, tussen het moment van de aanlanding of oogst en de fase van het eindproduct.

Volgens artikel 5, onder d), van verordening nr. 1379/2013 wordt voor de toepassing van die verordening verstaan onder „visserij- en aquacultuursector” de economische sector die alle activiteiten voor de productie, verwerking en afzet van visserij- of aquacultuurproducten omvat.

- 6 Artikel 46, lid 7, van decreto-legge nr. 50 van 2017, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 96 van 2017 – de nationale regeling tot instelling van de stedelijke vrije zone voor Midden-Italië die bepaalde voordelen biedt – bepaalt het volgende: *„De in dit artikel bedoelde voordelen worden verleend overeenkomstig en binnen de grenzen van verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun en verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector.”*

Bijgevolg kunnen ondernemingen die actief zijn in alle economische sectoren komen voor de steun in aanmerking komen, behalve ondernemingen die actief zijn in de productie, verwerking en afzet van visserij- of aquacultuurproducten.

- 7 De beoordeling van de gegrondheid van het eerste middel in hoger beroep, die in de onderhavige zaak centraal staat, hangt af van de uitlegging van de relevante geldende [Unie]regeling: indien de door verzoekster verrichte activiteit van detailhandel in vis, schaal- en weekdieren tot de visserij- en aquacultuursector wordt gerekend omdat die activiteit valt onder de productie, verwerking en afzet van de betrokken producten, zou het voordeel namelijk niet worden verleend, terwijl indien de detailhandel buiten de visserij- en aquacultuursector valt, het tegenovergestelde resultaat zou worden bereikt, namelijk dat de steun wel zou kunnen worden toegekend.
- 8 Volgens de verwijzende rechter zijn de door de onderneming in hoger beroep aangevoerde argumenten in het algemeen aanvaardbaar: indien de detailhandel in visserijproducten op grond van artikel 2 van verordening (EU) nr. 717/2014 betreffende de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector – dat de definities bevat – niet zou worden gerekend tot de ondernemingen die actief zijn in de

productie, verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten, zou deze handel namelijk in aanmerking komen voor steun op grond van de regeling inzake stedelijke vrije zones.

Volgens die bepaling [het voornoemde artikel 2, onder c)] omvat „verwerking en afzet” alle handelingen, met inbegrip van de behandeling, de bewerking, de productie en de distributie, tussen het moment van de aanlanding of oogst en de fase van het eindproduct; de detailhandel moet derhalve plaatsvinden in een latere fase die veronderstelt dat eindproduct verkregen is.

De „visserij- en aquacultuursector” is in artikel 5, onder d), van verordening (EU) nr. 1379/2013 – houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten – weliswaar gedefinieerd als de economische sector die alle activiteiten voor de productie, verwerking en afzet van visserij- of aquacultuurproducten omvat, maar vervolgens wordt „detailhandel” onder g) gedefinieerd als het hanteren en/of verwerken van levensmiddelen en het opslaan daarvan op de plaats van verkoop of levering aan de eindverbruiker, waaronder distributiterminals, cateringdiensten, bedrijfskantines, institutionele maaltijdvoorziening, restaurants en andere soortgelijke diensten voor voedselvoorziening, winkels, supermarkten en groothandelsbedrijven waar levensmiddelen worden verkocht. Bij deze definities wordt ervan uitgegaan dat de detailhandel iets anders is dan de visserij- en aquacultuursector (hier kan worden opgemerkt dat het twee losstaande en verschillende definities betreft, maar deze omstandigheid – op grond waarvan weliswaar kan worden verondersteld dat het om twee verschillende regelingen gaat – is vervat in een [Unie]regeling die betrekking heeft op de gehele sector, waardoor de vraag rijst of detailhandel in het algemeen valt onder de gemeenschappelijke organisatie van de visserij- en aquacultuurmarkten).

Volgens de verwijzende rechter lijkt de Europese regelgeving ervoor te pleiten dat de activiteit van detailhandel in visserijproducten een autonome en latere fase [OMISSIS] is ten opzichte van de activiteiten van productie, verwerking en afzet van producten die de visserij- en aquacultuursector identificeren, maar aangezien deze definities van invloed zijn op de werkingssfeer van de betrokken [Unie]regelingen en daarover geen eerdere rechtspraak bestaat, is over dit punt de uitlegging van het Hof vereist.

Uiteindelijk lijkt het dat de activiteit van afzet van visserijproducten door producenten aan detailhandelaren onder de visserij- en aquacultuursector valt, terwijl de verkoop door handelaren aan consumenten onder de latere en autonome fase van detailhandel valt.

- 9 Aangezien de uitlegging van de Europese regeling in casu een duidelijke systematische impact heeft op de nationale de-minimissteunregeling, is de verwijzende rechter desalniettemin van oordeel dat het Hof krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing moet worden verzocht.



[OMISSIS] **[artikel 267 VWEU]**

Aan het Hof worden de volgende uitleggingsvragen voorgelegd:

„1. Omvat de definitie van ‚verwerking en afzet‘ in artikel 2, onder c), van verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 ook de activiteit van detailhandel in visserijproducten, en is een eventuele uitsluiting van die activiteit van de werkingssfeer van verordening (EU) nr. 717/2014 op grond van de letterlijke bewoordingen van die bepaling verenigbaar met artikel 5, onder d) en g), van verordening (EU) nr. 1379/2013, waarin detailhandel apart is gedefinieerd in de gemeenschappelijke regeling van de markten van visserijproducten, of is die uitsluiting niet verenigbaar met de algemene regeling van de visserijsector, aangezien verordening (EU) nr. 1379/2013 hoe dan ook een definitie van detailhandel bevat volgens welke die handel bij de activiteiten van de visserijsector is inbegrepen? (de verwijzende rechter is geneigd te oordelen dat die uitsluiting verenigbaar is);

2. Is verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 uiteindelijk van toepassing op de activiteit van detailhandel in visserijproducten [...] op grond van het belang van detailhandel voor de visserijsector of het feit dat het duidelijk een aparte regeling betreft? (de laatste stelling, die ertoe leidt dat de activiteit van detailhandel wordt uitgesloten van de werkingssfeer van verordening (EU) nr. 717/2014, overtuigt de verwijzende rechter meer);

3. Staat het Unierecht in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan de-minimissteun kan worden verleend aan ondernemingen die zich bezighouden met detailhandel van visserijproducten, die voor steun in aanmerking komen omdat zij verschillen van de industriële visserij en zijn opgenomen in de stedelijke vrije zone die is ingesteld na de aardbeving die Midden-Italië heeft getroffen?”

10 [OMISSIS]

11 [OMISSIS] **[schorsing van de nationale procedure en aanwijzingen voor de nationale griffie]**

Dictum

De Consiglio di Stato, Afdeling rechtspraak, Tweede kamer, oordeelt als volgt:

- verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de vragen die in de motivering zijn geformuleerd:

[OMISSIS] **[schorsing van de nationale procedure en aanwijzingen voor de nationale griffie]**

[OMISSIS]

[OMISSIS]