



Datum van inontvangstneming : 06/12/2016

Zaak C-540/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van ontvangst:

25 oktober 2016

Verwijzende rechter:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litouwen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 oktober 2016

Verzoekende partijen:

UAB „Spika”

AB „Senoji Baltija”

UAB „Stekutis”

UAB „Prekybos namai Aistra”

Verwerende partij:

Žuvininkystės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (Dienst voor de visserij, ressorterend onder het ministerie van Landbouw van de Republiek Litouwen)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het geschil in het hoofdgeding betreft de rechtmatigheid en geldigheid van het gedeelte van punt 2.2 van notulen nr. ŽKB-8 (6.1) (hierna: „notulen”) van de vergadering van 11 mei 2015 van de commissie voor de toewijzing van visquota voor de Baltische Zee (Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skyrimo komisijos; hierna: „toewijzingscommissie”) waarbij marktdeelnemers voor 2015 aanvullende visquota voor de Baltische Zee zijn toegekend.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging, in het licht van de artikelen 16 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van verordening (EU) nr. 1380/2013 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 (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad.

Grondslag: artikel 267, lid 3, VWEU.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 17 en artikel 2, lid 5, onder c), van verordening (EU) nr. 1380/2013 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 (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad, in het licht van de artikelen 16 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat bij de uitoefening van de hem op grond van artikel 16, lid 6, toekomstige beoordelingsbevoegdheid verboden is om een zodanige methode voor de toewijzing van de hem toegewezen visquota te hanteren dat daaruit vanwege een grotere hoeveelheid vangstmogelijkheden ongelijke mededingingsvoorwaarden resulteren voor de op dat gebied actieve marktdeelnemers, ook al berust die methode op een transparant en objectief criterium?

Aangevoerde bepalingen van het Unierecht

Artikel 2, lid 2 en lid 5, onder c) en d), artikel 16, lid 6, artikel 17 en artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1380/2013

Artikelen 16, 20 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grondwet van de Republiek Litouwen, artikel 29 (gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod) en artikel 46 (de Staat moet economische bedrijvigheid zodanig reguleren dat deze het algemeen belang dient; het recht moet de monopolisering van de productie en de markt verbieden en de vrije, eerlijke mededinging beschermen).

Artikel 1 van wet nr. XII-1523 van 23 december 2014 tot aanvulling van wet nr. VIII-1756 van de Republiek Litouwen inzake visserij, door invoeging van artikel 17¹ en tot wijziging van artikel 31 van die wet (2014 m. gruodžio 23 d. Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo Nr. VIII-1756 papildymo 17 straipsniu ir 31 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XII-1523):

„Artikel 1 Aanvulling van de wet door invoeging van artikel 17¹

[...]

Artikel 17¹ Algemene beginselen voor de toewijzing van vangstmogelijkheden in de Baltische Zee

1. Bij de toewijzing van individuele vangstmogelijkheden aan marktdeelnemers die een Litouws vissersvaartuig exploiteren, [...] wordt, voor een door elke marktdeelnemer binnen de afgelopen zeven jaar vrij uit te kiezen periode van drie jaar, het aandeel berekend dat die marktdeelnemer met de door hem gevangen hoeveelheid vis van die soort gemiddeld had in de aan de Republiek Litouwen voor de betrokken vissoort toegewezen vangstmogelijkheden („historisch aandeel”).

[...]

4. De aan een marktdeelnemer toegewezen individuele vangstmogelijkheden zijn gelijk aan zijn historische aandeel, dat kan worden verkleind of vergroot;

1) het historische aandeel wordt met 0,1 % vergroot voor elk aandeel in de verkoop van visserijproducten van de betrokken soort op het grondgebied van Litouwen, dat wordt bepaald aan de hand van alle visserijproducten van die soort die die marktdeelnemer in een overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen referentiejaar heeft gevangen;

2) met het oog op de geringere gevolgen van de commerciële visserijactiviteiten van de marktdeelnemer voor het milieu, wordt het historische aandeel vergroot met 5 % voor het gebruik van selectief commercieel vistuig en visserijtechnieken die habitats ontzien, en ook met 5 % voor visvaartuigen die minder milieuvervuילend zijn en minder energie verbruiken;

3) het historische aandeel wordt met 2 % verkleind voor elke ernstige inbreuk die is begaan in een overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen referentiejaar, en met 0,5 % voor elke niet als ernstig aangemerkte inbreuk op wettelijke maatregelen inzake de commerciële visserij die is begaan in een overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen referentiejaar.

5. Indien de totale berekende hoeveelheid van de aan marktdeelnemers toegewezen individuele vangstmogelijkheden groter is dan de aan de Republiek Litouwen overeenkomstig het historische aandeel toegewezen

vangstmogelijkheden, dan worden de aan elke marktdeelnemer toegewezen individuele vangstmogelijkheden naar evenredigheid verlaagd.

6. Een afzonderlijke marktdeelnemer, met inbegrip van de met hem verbonden marktdeelnemers, zoals gedefinieerd in artikel 14², leden 12 tot en met 19, van deze wet, kan niet meer dan 40 % van de voor elke vissoort aan de Republiek Litouwen toegewezen vangstmogelijkheden hebben.

[...]

8. Na aftrek van [de hoeveelheden voor elke vissoort zoals vastgesteld] in lid 7 van dit artikel [die worden toegewezen voor de kustvisserij] voor algemeen gebruik in het kader van de kustvisserij, wordt het (niet overeenkomstig het historische aandeel toegewezen) resterende gedeelte van de aan de Republiek Litouwen toegewezen vangstmogelijkheden, maar niet minder dan 5 % daarvan, overeenkomstig een door het ministerie van Landbouw bepaalde procedure geveild aan marktdeelnemers die een Litouws visvaartuig exploiteren, mits de bovengrens van de vangstcapaciteit die door het ministerie van Landbouw voor de betrokken geografische vangstgebieden is vastgesteld, niet zal worden overschreden.

[...]”

De regels voor de toewijzing van individuele vangstmogelijkheden voor de Baltische Zee (Individualių žvejybos Baltijos jūroje galimybių skyrimo taisyklės), bekrachtigd bij beschikking nr. 3D-38 van de minister van Landbouw van 23 januari 2015.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 11 mei 2015 heeft er een vergadering plaatsgevonden van de toewijzingscommissie. De in die vergadering genomen besluiten zijn vastgelegd in de notulen.
- 2 Uit de inhoud van de notulen blijkt dat de toewijzingscommissie zich heeft gebogen over de toewijzing van visquota voor de Baltische Zee aan personen die op de open Baltische Zee visbestanden exploiteren, en dat zij na beoordeling van de verzoeken van de marktdeelnemers in eerste fase heeft besloten om voor 2015 aanvullende visquota toe te wijzen: zij heeft, wat verzoeksters betreft, 31 ton Baltische haring en 15 ton sprot toegewezen aan UAB (besloten vennootschap) „Prekybos namai Aistra”, 4 ton Baltische haring en 41 ton sprot aan UAB „Spika”, 21 ton Baltische haring en 1 ton sprot aan UAB „Stekutis”, en 52 ton sprot en geen enkele ton Baltische haring aan AB (naamloze vennootschap) „Senoji Baltija”; en, wat derde partijen betreft, 175 ton Baltische haring en 252 ton sprot aan UAB „Banginis”, 202 ton Baltische haring en 285 ton sprot aan UAB „Baltijos šprotai”, 29 ton Baltische haring en 49 ton sprot aan UAB „Grinvita”, en 23 ton Baltische haring en 16 ton sprot aan UAB „Baltlanta”.

- 3 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionale bestuursrechtbank, Vilnius) beroep ingesteld tot nietigverklaring van dat gedeelte van de notulen.
- 4 Bij uitspraak van 6 november 2015 heeft de Vilniaus apygardos administracinis teismas hun beroep ongegrond verklaard.
- 5 Verzoeksters hebben tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (bestuurlijk hooggerechtshof van Litouwen; hierna: „LVAT”), die zij verzoeken om de uitspraak van de Vilniaus apygardos administracinis teismas van 6 november 2015 te vernietigen en om, opnieuw oordelend, hun beroep gegrond te verklaren.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoeksters stellen zich op het standpunt dat de voor 2015 aan Litouwen toegewezen aanvullende visquota voor Baltische haring en sprout op onrechtmatige wijze zijn toegewezen, en dat dit gedeelte van de notulen van de toewijzingscommissie nietig moet worden verklaard.
- 7 Zij betogen dat er geen rechtsgrondslag bestond voor de toewijzing van individuele vangstmogelijkheden aan UAB „Grinvita” en UAB „Baltlanta” omdat die bedrijven in 2013 hun visvaartuigen hebben verkocht en zich uit de visserij op de Baltische Zee hebben teruggetrokken. UAB „Banginis” heeft een deel van de vangstmogelijkheden voor Baltische haring en sprout overgedragen aan UAB „Baltijos šprotai”, en toch heeft de toewijzingscommissie 40 % van de totale vangstmogelijkheden toegewezen aan eerstgenoemd bedrijf. UAB „Baltijos šprotai” is pas in 2015 actief geworden en de toewijzingscommissie had op het moment van toewijzing van de vangstmogelijkheden geen gegevens over de door dat bedrijf verrichte activiteiten, zodat dit bedrijf geen individuele vangstmogelijkheden toegewezen hadden mogen worden. Voorts stellen verzoeksters dat er invloed is uitgeoefend op de toewijzingscommissie.
- 8 In reactie op het hoger beroep betoogt verweerder dat het door verzoeksters gevorderde moet worden afgewezen.
- 9 Hij geeft aan dat toen UAB „Grinvita” en UAB „Baltlanta” verzochten om aanvullende visquota, zij alle gegevens hebben aangeleverd, zodat er geen rechtsgrondslag was om de visquota niet aan deze ondernemingen toe te wijzen. Aan UAB „Banginis” is toen geen 40 % van alle vangstmogelijkheden toegekend, maar haar is 29,8 % van de aanvullende visquota voor Baltische haring toegekend, en 31 % daarvan voor sprout. Na de reorganisatie van UAB „Banginis” werd overeenkomstig de splitsingsvoorwaarden enkel het vaartuig *Gilija* (waaraan het visverleden was gekoppeld) overgedragen aan de onderneming „Baltijos šprotai”, en om die reden heeft de toewijzingscommissie visquota toegewezen aan UAB „Banginis” op basis van de visvangstgegevens voor de aan dat bedrijf toebehorende vaartuigen „Mingė” en „Tovė”.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 10 De LVAT zet uiteen dat ingevolge artikel 17¹ van de Litouwse wet inzake visserij en de ter uitvoering daarvan vastgestelde wettelijke maatregelen, marktdeelnemers die al actief zijn in de commerciële visserij de mogelijkheid krijgen visquota te verkrijgen door simpelweg historische gegevens over hun visvangst over te leggen, terwijl marktdeelnemers die geen historische vangstgegevens hebben of wier historische gegevens wijzen op een geringe vangst, geen aanspraak hebben op een groter aandeel in de quota, behalve indien een marktdeelnemer met een historisch aandeel een deel van zijn individuele vangstmogelijkheden overdraagt; nieuwe marktdeelnemers kunnen enkel via de veiling een visquotum verwerven.
- 11 Zodoende zijn de mogelijkheden voor nieuwe marktdeelnemers of marktdeelnemers met geringe historische aandelen om aanspraak te maken visquota voor de Baltische Zee krachtens de genoemde voorschriften zeer beperkt.
- 12 Gelet daarop is de LVAT van oordeel dat marktdeelnemers die op dit gebied actief zijn, als gevolg van de grotere hoeveelheid toegewezen quota niet op gelijke voet kunnen concurreren.
- 13 De LVAT wijst erop dat de Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Grondwettelijke Hof van de Republiek Litouwen; hierna: „Grondwettelijk Hof”) duidelijk heeft aangegeven dat het instellen van privileges voor een bepaalde groep marktdeelnemers gepaard gaat met discriminatie van andere marktdeelnemers en met de beperking van hun vrijheid om economische activiteiten te verrichten en van hun mogelijkheden tot initiatief. Dat is onverenigbaar met de artikelen 29 en 46 van de Grondwet van de Republiek Litouwen.
- 14 Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn uitspraken evenwel verschillende keren ook geoordeeld dat het grondwettelijke beginsel van gelijkheid van personen op zichzelf niet uitsluit dat bij wet kan worden voorzien in niet-uniforme, gedifferentieerde voorschriften voor bepaalde, tot verschillende categorieën behorende personen indien er tussen die personen zodanige verschillen bestaan dat hierin voor dergelijke gedifferentieerde regels een objectieve rechtvaardiging is gelegen.
- 15 Verder wordt in de rechtspraak van de bestuursrechtbanken het standpunt ingenomen dat het toekennen van privileges of de discriminatie van individuele marktdeelnemers of groepen daarvan gepaard gaat met ongelijke voorwaarden voor het uitoefenen van economische activiteiten.
- 16 De behandelend kamer van de LVAT merkt op dat de Litouwse wet inzake de visserij niet minder dan 10 Unierechtelijke maatregelen omzet, waaronder verordening nr. 1380/2013.
- 17 Artikel 16, lid 6, van verordening nr. 1380/2013 geeft de lidstaat beoordelingsbevoegdheid bij de vaststelling van de wijze en de methoden van

toewijzing van de aan die lidstaat toegewezen visquota, en dus moet worden vastgesteld of de maatregelen tot uitvoering van die bepaling passend zijn en verenigbaar met de uit het Unierecht voortvloeiende eisen.

- 18 In het bijzonder moet in dit geval de vraag aan de orde worden gesteld of het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat zijn beoordelingsbevoegdheid als vervat in artikel 16, lid 6, van verordening nr. 1380/2013 zodanig uitoefent dat daarmee als gevolg van een grotere hoeveelheid toegewezen vangstmogelijkheden ongelijke mededingingsvoorwaarden worden geschapen voor marktdeelnemers die op dit gebied actief zijn.
- 19 Hoewel artikel 16, lid 6, van verordening nr. 1380/2013 de lidstaat ontegenzeggelijk het recht geeft om de wijze en methoden van toewijzing van de vangstmogelijkheden te kiezen, moet worden geoordeeld dat deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat de lidstaat ter zake een onbegrensde beoordelingsbevoegdheid heeft [zie wat betreft artikel 20, lid 3, van verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002, dat vergelijkbaar is met artikel 16, lid 6, van verordening nr. 1380/2013, beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 mei 2009, *Atlantic Dawn Ltd e.a. / Commissie*, C-372/08 P, ECLI:EU:C:2009:287].
- 20 Artikel 17 van verordening nr. 1380/2013 bepaalt duidelijk dat de lidstaten bij de toewijzing van de hun ter beschikking staande vangstmogelijkheden, bedoeld in artikel 16, gebruik dienen te maken van transparante en objectieve criteria van onder meer ecologische, sociale en economische aard. Artikel 17 noemt ook enkele voorbeelden, te weten dat de criteria onder meer betrekking kunnen hebben op de gevolgen van de visserij op het milieu, de naleving in het verleden, de bijdrage aan de lokale economie en vangstniveaus uit het verleden.
- 21 In het licht van de eis in artikel 17 van verordening nr. 1380/2013 dat de criteria transparant en objectief dienen te zijn en dat de historische vangstniveaus dienen te worden beschouwd als een van de te gebruiken modelcriteria, rijst een aantal twijfels over de uitlegging en toepassing van die bepaling: is een mogelijke beperking van de vrije mededinging op dit punt niet verboden indien die beperking resulteert uit het gebruik van een methode voor de toewijzing van vangstmogelijkheden die berust op een transparant en objectief criterium?
- 22 Indien een eventuele beperking van de vrije mededinging die resulteert uit een methode voor de toewijzing van vangstmogelijkheden die berust op een transparant en objectief criterium, op grond van artikel 17 van verordening nr. 1380/2013 niet verboden is, dan moet worden opgemerkt dat artikel 2, lid 5, onder c), van verordening nr. 1380/2013 vereist dat het gemeenschappelijk visserijbeleid in het bijzonder de voorwaarden creëert om de visserijsector en de verwerkende industrie, alsmede visserijgerelateerde activiteiten aan land economisch levensvatbaar en concurrerend te maken.

- 23 Naar het oordeel van de LVAT moet bij de beoordeling van nationaalrechtelijke bepalingen die als gevolg van een grotere hoeveelheid toegewezen vangstmogelijkheden resulteren in ongelijke mededingingsvoorwaarden voor op dit gebied actieve marktdeelnemers, worden bedacht dat een lidstaat bij de uitvoering van verordening nr. 1380/2013 het Handvest in acht moet nemen.
- 24 In dit verband verdient opmerking dat artikel 16 van het Handvest de vrijheid van ondernemerschap vastlegt en berust op de rechtspraak van het Hof waarin onder meer de vrijheid om een economische of handelsactiviteit uit te oefenen, is erkend (zie arresten van het Hof van Justitie van 14 mei 1974, *Nold / Commissie*, 4/73, ECLI:EU:C:1974:51, punt 14, en van 27 september 1979, *Eridania-Zuccherifici nazionali en Società italiana per l'industria degli zuccheri*, 230/78, ECLI:EU:C:1979:216), en op artikel 119, leden 1 en 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin de vrije mededinging is erkend.
- 25 Vanzelfsprekend moet dat recht worden uitgeoefend met inachtneming van Unierechtelijke en nationaalrechtelijke maatregelen, en daarop zijn ook de in artikel 51, lid 1, van het Handvest bedoelde beperkingen van toepassing (zie arresten van 13 juli 1989, *Wachauf*, 5/88, ECLI:EU:C:1989:321, van 17 oktober 1995, *Fishermen's Organisations e.a.*, C-44/94, ECLI:EU:C:1995:325, en van 15 juli 2004, *Di Lenardo en Dilexport*, C-37/02 en C-38/02, ECLI:EU:C:2004:443).
- 26 Verder legt artikel 20 van het Handvest het beginsel van gelijkheid voor de wet vast, dat het Hof van Justitie heeft erkend als een van de basisbeginselen van het Gemeenschapsrecht (arresten van 13 november 1984, *Racke*, 283/83, ECLI:EU:C:1984:344; van 17 april 1997, *EARL de Kerlast*, C-15/95, ECLI:EU:C:1997:196; en van 13 april 2000, *Karlsson e.a.*, C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202).
- 27 Bij de vaststelling van verordening nr. 1380/2013 is bepaald dat het gemeenschappelijk visserijbeleid dient te voorzien in maatregelen om, in overeenstemming met artikel 2, lid 2, de vangstcapaciteit van de vloten en de vangstmogelijkheden op elkaar af te stemmen, met het oog op economisch levensvatbare vloten zonder overexploitatie van de biologische rijkdommen van de zee [artikel 2, lid 5, onder d)], terwijl artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1380/2013 de lidstaten verplicht om maatregelen in te voeren om de vangstcapaciteit van hun vloot aan te passen aan hun vangstmogelijkheden, en zich ten doel te stellen beide op blijvende en stabiele wijze met elkaar in evenwicht te brengen.
- 28 In het licht van de conflicterende belangen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (concurrentievermogen van de visserijsector en regulering van de vangstcapaciteit van de vloot) en de noodzaak om deze op een passende wijze met elkaar in evenwicht te brengen, moet dus de vraag aan de orde worden gesteld of de eventuele beperking van de vrije mededinging die resulteert uit een methode voor de toewijzing van vangstmogelijkheden die berust op een transparant en

objectief criterium, in deze zaak daadwerkelijk ten dienste staat van de door de Europese Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, en niet onevenredig is.