CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 16 maart 1995 *

1. In deze zaak heeft het Nederlandse College van Beroep voor het Bedrijfsleven het Hof een aantal vragen voorgelegd over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart [1], en de uitlegging en geldigheid van verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 ter vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad inzake de structurele sanering van de binnenvaart. [2] Ik zal naar deze verordeningen verwijzen als „de verordening van de Raad" respectievelijk „de verordening van de Commissie".

zijn vonnis in de zaak Driessen [3], gewezen naar aanleiding van een prejudiciële vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, onderzocht en bevestigde het Hof de geldigheid van de overgangsbepalingen van de „oud-voor-nieuw"-regels. De onderhavige zaak betreft het bij de verordening van de Raad ingevoerde stelsel van gecoördineerde sloopacties. Ik zal eerst ingaan op de relevante wetgeving en op de gebeurtenissen die aan het geding ten grondslag liggen, daarna zal ik de prejudiciële vragen onderzoeken.

De wetgeving

2. De verordening van de Raad beoogt de structurele overcapaciteit van vloten op het net van intracommunautaire waterwegen te verminderen. Hiertoe voorziet zij in de invoering van een op gemeenschapsniveau gecoördineerde sloopactie en in begeleidende maatregelen om te voorkomen dat de bestaande overcapaciteit nog groter wordt, de zogenoemde „oud-voor-nieuw"-regels. In

3. De verordening van de Raad bepaalt, dat alle Lid-Staten waarvan de waterwegen in verbinding staan met die van een andere Lid-Staat en waarvan de vloot een tonnage heeft van meer dan 100 000 ton, een sloopfonds moeten oprichten. [4] Elk fonds moet worden beheerd door de nationale bevoegde autoriteiten, die de nationale representatieve organisaties voor de binnenvaart bij dit beheer betrekken. [5] Artikel 3, lid 3, bepaalt: „Voor

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1989, L 116, blz. 25.

2 — PB 1989, L 116, blz. 30, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3685/89 van de Commissie (PB 1989, L 360, blz. 20).

3 — Gevoegde zaken C-13/92— C-16/92, Driessen e. a., Jurispr. 1993, blz. I-4751.

4 — Artikel 3, lid 1.

5 — Artikel 3, lid 2.

elk fonds moet worden voorzien in twee afzonderlijke rekeningen, een voor drogeladingschepen en duwboten en een voor tankschepen." Voor elk onder de verordening van de Raad vallend vaartuig dient de eigenaar een bijdrage in een van de fondsen te storten. Als algemene regel dient de bijdrage te worden gestort in het fonds van de Lid-Staat waarin het vaartuig is geregistreerd. [6]

4. Artikel 5, lid 1, bepaalt, dat elke eigenaar die een vaartuig sloopt, uit het betreffende fonds een sloopuitkering zal ontvangen binnen de grenzen van de beschikbare middelen en onder de in artikel 6 vermelde voorwaarden. Volgens artikel 6 stelt de Commissie voor drogeladingschepen en voor tankschepen alsook voor duwboten afzonderlijk vast [7]:

— de hoogte van de voor elk vaartuig aan het fonds te betalen jaarlijkse bijdrage,

— de hoogte van de sloopuitkeringen,

— de periode van de sloopactie tijdens welke sloopuitkeringen worden uitbetaald en de toekenningsvoorwaarden voor deze uitkeringen,

— de waarderingscoëfficiënten voor de verschillende types en categorieën binnenschepen.

5. De hoogte van de jaarlijkse bijdragen en de sloopuitkeringen moeten voor elk fonds gelijk zijn. [8] Op grond van artikel 6, lid 4, dienen de tarieven van de bijdragen zo te worden vastgesteld, „dat de fondsen over voldoende financiële middelen beschikken om effectief te kunnen bijdragen aan een vermindering van het structureel gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod in de binnenvaart, rekening houdend met de moeilijke economische situatie in de binnenvaart". Met inachtneming van het te bereiken doel dient de Commissie te bepalen voor welke sloopperiode en onder welke voorwaarden uitkeringen kunnen worden toegekend, afhankelijk van de types of categorieën vaartuigen en de financiële mogelijkheden van de fondsen. [9]

6. De verordening van de Commissie werd vastgesteld ter uitvoering van artikel 6 van de verordening van de Raad. De Commissie stelde zich op het standpunt, dat de vlootca-

6 — Artikel 4.
7 — Artikel 6, lid 1.
8 — Artikel 6, lid 2.
9 — Artikel 6, lid 5.

paciteit van droge-ladingschepen en duwboten met 10 % en die van tankschepen met 15 % moest worden verminderd. [10] In deze verordening zijn de jaarlijkse bijdragen, de sloopuitkeringen en de toekenningsvoorwaarden vastgelegd. Volgens artikel 1, lid 2, wordt een totaalbudget van 130,5 miljoen ECU noodzakelijk geacht. Dit bedrag wordt over drie afzonderlijke rekeningen verdeeld: 81,2 miljoen ECU voor droge-ladingschepen, 44,3 miljoen ECU voor tankschepen en 5 miljoen ECU voor duwboten.

7. In artikel 3 zijn de bedragen van de jaarlijkse bijdragen vastgelegd die de scheepseigenaren voor de verschillende types en categorieën schepen moeten betalen. Artikel 5 vermeldt de bedragen van de sloopuitkeringen voor de verschillende types en categorieën schepen. Artikel 6, lid 2, bepaalt, dat de aanvrager van een sloopuitkering in zijn aanvraag het percentage vermeldt dat hij als uitkering voor het slopen van zijn schip wenst te ontvangen. Dit percentage kan variëren van 70 tot 100 % van het geldende bedrag. Volgens artikel 6, lid 3, zullen regelmatig ingediende aanvragen voor sloopuitkeringen ten belope van 70 % van de geldende bedragen, binnen de grenzen van de budgettaire middelen van de verschillende in artikel 1, lid 2, bedoelde rekeningen, worden beschouwd als door het fonds aanvaard. De autoriteiten van het nationale fonds dienen de Commissie elke maand een lijst te zenden van de door hen ontvangen aanvragen voor sloopuitkeringen ten belope van 70 % van de genoemde bedragen. De Commissie dient erop toe te zien, dat deze aanvragen de in artikel 1, lid 2, bedoelde budgettaire middelen niet overschrijden.

8. Teneinde de overcapaciteit zoveel mogelijk te verminderen, is een procedure voorzien volgens welke aan aanvragen voor een lager percentage van de maximumbedragen voorrang wordt verleend boven aanvragen voor een hoger percentage. Artikel 8, lid 1, bepaalt, dat indien de financiële middelen die nodig zijn om aan de regelmatig ingediende sloopaanvragen te voldoen, de budgettaire middelen van de verschillende in artikel 1, lid 2, bedoelde rekeningen overschrijden, de aanvragen voor de laagste percentages als eerste in beschouwing worden genomen. Om de werking van deze procedure te vergemakkelijken bepaalt artikel 8, lid 2, dat de Commissie, in samenwerking met de autoriteiten van het nationale fonds, een gemeenschappelijke lijst dient op te stellen van de regelmatig ingediende aanvragen. De aanvragen worden op deze lijst gerangschikt, waarbij de aanvraag voor het laagste uitkeringspercentage bovenaan de lijst komt te staan. Er dienen afzonderlijke lijsten te worden opgemaakt voor droge-ladingschepen, tankschepen en duwboten. Volgens artikel 8, lid 3, dienen de nationale fondsen de sloopuitkeringen in volgorde van deze lijst toe te kennen, totdat de budgettaire middelen van de verschillende in artikel 1, lid 2, bedoelde rekeningen zijn uitgeput. Indien verscheidene sloopaanvragen met gelijke uitkeringspercentages worden ingediend, dient prioriteit te worden verleend aan de aanvraag die als eerste is ontvangen.

9. Artikel 8, lid 4, bepaalt, dat indien de financiële middelen die nodig zijn om aan de

10 — Verordening van de Commissie, artikel 1, lid 1.

regelmatig ingediende aanvragen te voldoen, de budgettaire middelen van de verschillende in artikel 1, lid 2, bedoelde rekeningen niet overschrijden, de sloopaanvragen worden beschouwd als aanvaard voor de aangevraagde uitkeringspercentages.

10. De verordeningen van de Raad en van de Commissie gaan uit van de vooronderstelling, dat de kosten van de gecoördineerde sloopactie moeten worden gedragen door de binnenvaartondernemingen, die in feite van deze actie zullen profiteren. Om een onmiddellijke inwerkingtreding van de gecoördineerde sloopactie mogelijk te maken, worden de Lid-Staten verzocht het op hun grondgebied gevestigde fonds voor te financieren in de vorm van renteloze leningen. [11] De terugbetaling van deze leningen, die wordt gefinancierd door de jaarlijkse bijdragen van de scheepseigenaren aan het fonds, moet binnen tien jaar plaatsvinden. [12] Volgens de verordening van de Raad zijn de fondsen in financiële zin onderling solidair voor wat betreft de afzonderlijke rekeningen als bedoeld in artikel 3, lid 3, teneinde te waarborgen dat de terugbetalingstermijn van de renteloze staatsleningen voor alle fondsen dezelfde is. [13] De verordening van de Commissie bevat daartoe specifieke regels. [14]

11. De verordeningen van de Raad en van de Commissie zijn een aantal keren gewijzigd. [15] Voor de onderhavige zaak zijn de wijzigingen niet rechtstreeks van belang, aangezien zij op het relevante tijdstip nog niet in werking waren getreden.

De feiten

12. Op 27 april 1990 diende F. D. Teirlinck bij de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat, de autoriteit die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gecoördineerde sloopactie in Nederland, twee aanvragen voor een sloopuitkering in. In een van deze aanvragen verzocht hij om een uitkering van 97 % van het in artikel 5 van de verordening van de Commissie bedoelde bedrag voor de sloop van zijn duwboot „Tonny". In de andere aanvraag vroeg hij een sloopuitkering aan voor zijn lichter „Neptunus III" (een droge-ladingschip). Bij beschikking van 2 juli 1990 willigde de minister de aanvraag voor het schip „Neptunus III" in, doch bij beschikking van 19 september 1990 wees hij de aanvraag voor het schip „Tonny" af. Laatstgenoemde beschikking is de aanleiding voor de onderhavige zaak geweest.

11 — Verordening van de Raad, artikel 7.

12 — Zie verordening van de Commissie, artikel 3, lid 3, en verordening van de Raad, artikel 6, lid 4.

13 — Verordening van de Raad, artikel 5, lid 2, en artikel 6, lid 6.

14 — Verordening van de Commissie, artikel 10.

15 — Zie voor wijzigingen van de verordening van de Raad: verordening (EEG) nr. 3572/90 van de Raad (PB 1990, L 353, blz. 12, artikel 6); verordening (EG) nr. 844/94 van de Raad (PB 1994, L 98, blz. 1); verordening (EG) nr. 2812/94 van de Commissie (PB 1994, L 298, blz. 22). Zie eveneens de Resolutie van de Raad van 24 oktober 1994 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (PB 1994, C 309, blz. 5). Zie voor wijzigingen van de verordening van de Commissie: verordening (EEG) nr. 317/91 van de Commissie (PB 1991, L 37, blz. 27); verordening (EEG) nr. 3690/92 van de Commissie (PB 1992, L 374, blz. 22); verordening (EG) nr. 3433/93 van de Commissie (PB 1993, L 314, blz. 10); verordening (EG) nr. 3039/94 van de Commissie (PB 1994, L 322, blz. 11).

13. De beschikking van 19 september 1990 vermeldde, dat de aanvraag voor een sloopuitkering voor het schip „Tonny" voldeed aan de voorwaarden van artikel 5, lid 1, van de verordening van de Raad. Overeenkomstig artikel 8 van de verordening van de Commissie kon een aanvraag voor een sloopuitkering echter alleen worden ingewilligd, indien de in artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie bedoelde budgettaire middelen toereikend waren. Volgens de beschikking waren de op de rekening voor duwboten beschikbare middelen ontoereikend voor een uitkering voor het schip „Tonny". Tot staving hiervan verwees de beschikking naar een brief van 29 juni 1990 van de Commissie aan de Nederlandse autoriteiten.

14. Uit de brief van de Commissie blijkt, dat op 15 juni 1990 een bijeenkomst plaatsvond van vertegenwoordigers van de betrokken Lid-Staten [16], Zwitserland en de sloopfondsen, om de lijsten van de bij de fondsen ingediende aanvragen voor sloopuitkeringen te onderzoeken. Op basis van deze lijsten werd vastgesteld, dat wat de droge-ladingschepen en de tankschepen betreft, het totaalbedrag van alle regelmatig ingediende aanvragen voor sloopuitkeringen lager was dan de op de rekeningen voor deze categorieën schepen beschikbare financiële middelen. Daarom konden overeenkomstig artikel 8, lid 4, van de verordening van de Commissie alle regelmatig ingediende aanvragen worden aanvaard voor de gevraagde uitkeringspercentages. Wat de duwboten betreft, overschreden de aanvragen echter de voor deze categorie vaartuigen voorziene beschikbare middelen. Daarom werd de prioriteitsprocedure van artikel 8, leden 1, 2 en 3, van de verordening van de Commissie toegepast. In samenwerking met de autoriteiten van het fonds stelde de Commissie een gemeenschappelijke lijst van regelmatige aanvragen op, die bij de brief was gevoegd. Gezien de grenzen van de beschikbare financiële middelen, werden alleen aanvragen voor een uitkeringspercentage van 70 % van het geldende bedrag geaccepteerd. Alle aanvragen voor hogere uitkeringspercentages werden afgewezen. Twee aanvragen voor een uitkeringspercentage van 70 %, ingediend bij het Franse respectievelijk het Nederlandse fonds, werden eveneens afgewezen, teneinde de beschikbare middelen niet te overschrijden. De afwijzing van deze aanvragen was gebaseerd op de criteria genoemd in artikel 8, lid 3, van de verordening van de Commissie.

15. Teirlinck kwam tegen de beschikking van de minister van 19 september 1990 tot afwijzing van zijn aanvraag om een sloopuitkering voor het schip „Tonny" op bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, dat het Hof thans om een prejudiciële beslissing verzoekt.

16. In het hoofdgeding betoogde Teirlinck, dat zijn aanvraag is afgewezen, omdat de financiële middelen op de rekening voor duwboten, voorzien in artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie, ontoereikend waren. Artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad bepaalt echter, dat voor

16 — Dat wil zeggen, de Lid-Staten die op grond van de verordening van de Raad verplicht zijn een sloopfonds op te richten, zie punt 3 hierboven.

droge-ladingschepen en duwboten één gezamenlijke rekening moet worden geopend. Voor zover de artikelen 1, lid 2, en 8 van de verordening van de Commissie bepalen, dat er een afzonderlijke rekening alleen voor duwboten moet worden geopend, zijn zij ongeldig wegens strijdigheid met de verordening van de Raad. Teirlinck stelde, dat de door hem aangevraagde sloopuitkering voor de duwboot „Tonny" ten laste had moeten komen van de gezamenlijke rekening die in artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad is voorzien voor droge-ladingschepen en duwboten, te meer daar dit schip in combinatie met het schip „Neptunus III" uitsluitend werd gebruikt voor het vervoer van droge lading. Teirlinck betoogde voorts, dat de beschikking van de minister tot afwijzing van zijn aanvraag ongeldig was, omdat deze werd gegeven op 19 september 1990 en daarmee niet voldeed aan artikel 6, lid 4, van de verordening van de Commissie. Op grond van dat artikel dienen de autoriteiten van het fonds de aanvrager van een sloopuitkering ten belope van meer dan 70 % van de geldende bedragen vóór 1 september 1990 schriftelijk mede te delen, of zijn aanvraag geaccepteerd dan wel geweigerd is.

De prejudiciële vragen

17. In de verwijzingsuitspraak stelt het verwijzende College, dat de enige grond voor afwijzing van Teirlinck's aanvraag bestond in de ontoereikendheid van de financiële middelen op de rekening voor duwboten. De aanvraag was regelmatig en voldeed aan alle andere voorwaarden voor toekenning van een sloopuitkering. Het College verklaart voorts, dat volgens een brief van 31 maart 1992 van de Commissie aan de minister, de op het relevante tijdstip op de rekening voor droge-ladingschepen beschikbare financiële middelen toereikend waren om de sloopuitkeringen te betalen voor alle duwboten waarvoor de aanvragen waren afgewezen wegens uitputting van de op de rekening voor duwboten beschikbare middelen.

18. Op grond van voorgaande overwegingen heeft het College het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Dient het bepaalde bij artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad aldus te worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag om sloopuitkering ter zake van een binnenschip waarop deze verordening van toepassing is, niet voor weigering in aanmerking komt, zolang de grenzen van de in totaal voor de gecoördineerde sloopacties beschikbare middelen nog niet zijn bereikt?

2) Dient, indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, het bepaalde bij artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1101/89 aldus te worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag om sloopuitkering ter zake van een duwboot, niet voor weigering in aanmerking komt, zolang de grenzen van het totaal der financiële middelen

waarover de fondsen beschikken op de gezamenlijke rekening voor drogeladingschepen en duwboten, voorzien bij artikel 3, lid 3, van deze verordening, niet zijn bereikt?

3) Dient het bepaalde bij artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1102/89, gelezen in samenhang met het bepaalde bij artikel 8 van deze verordening, aldus te worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag om sloopuitkering ter zake van een duwboot dient te worden geweigerd, indien de financiële middelen, nodig om die aanvraag te aanvaarden, het in artikel 1, lid 2, voor duwboten uit de betrokken Lid-Staten vermelde bedrag van 5 miljoen ECU overschrijden, ongeacht de omstandigheid dat het daarin voor drogeladingschepen vermelde bedrag en/of voor tankschepen vermelde bedrag, na aanvaarding van alle sloopaanvragen in die twee categorieën, niet is uitgeput?

4) Zijn, indien de vragen, vermeld onder 2 en 3, bevestigend worden beantwoord, de zojuist vermelde bepalingen van verordening (EEG) nr. 1102/89 verenigbaar met het gemeenschapsrecht, inzonderheid het bepaalde bij artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1101/89, dat voor elk fonds moet worden voorzien in twee afzonderlijke rekeningen?

5) Is de brief van de Commissie van 29 juni 1990, nummer 56765, ondertekend namens de directeur-generaal Vervoer en gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden, aan te merken als een geldige handeling?

6) Dient bij de overschrijding van de termijn, gesteld bij artikel 6, lid 4, van de verordening van de Commissie, een aanvraag om een sloopuitkering geacht worden te zijn aanvaard?"

19. De Nederlandse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend, Teirlinck heeft mondeling betoog gevoerd voor het Hof.

20. Ik zal de eerste en tweede vraag gezamenlijk onderzoeken en daarna de andere vragen.

De eerste en tweede vraag

21. De eerste en tweede vraag betreffen de uitlegging van artikel 5, lid 1, van de verordening van de Raad, bepalende dat de eigenaar die een vaartuig sloopt „uit het betreffende fonds een sloopuitkering ontvangt binnen de

grenzen van de beschikbare financiële middelen en onder de in artikel 6 vermelde voorwaarden". Het verwijzende College heeft twijfels over de betekenis van de woorden „binnen de grenzen van de beschikbare financiële middelen". Met de eerste vraag wenst het te vernemen, of artikel 5, lid 1, aldus moet worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag voor een sloopuitkering moet worden ingewilligd, indien de totale financiële middelen in het fonds van de betrokken Lid-Staat toereikend zijn. Voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst het te vernemen, of artikel 5, lid 1, aldus moet worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag voor een sloopuitkering voor een duwboot moet worden ingewilligd, indien de totale beschikbare middelen op de gezamenlijke rekening voor duwboten en droge-ladingschepen, bedoeld in artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad, toereikend zijn.

22. Teirlinck is van mening, dat het antwoord op de eerste vraag ontkennend en dat op de tweede vraag bevestigend moet luiden. Zijns inziens maakt artikel 5, lid 1, duidelijk onderscheid tussen „de beschikbare financiële middelen" enerzijds, en de „in artikel 6 vermelde voorwaarden" anderzijds. Artikel 6 verleent de Commissie de bevoegdheid om het bedrag van de jaarlijkse bijdragen, de hoogte van de sloopuitkeringen en de toekenningsvoorwaarden te bepalen. De Commissie kan echter niet de grenzen van de beschikbare financiële middelen bepalen. Die grenzen zijn vastgelegd in artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad, bepalende dat voor elk fonds moet worden voorzien in twee afzonderlijke rekeningen, een voor droge-ladingschepen en duwboten en een voor tankschepen.

23. Volgens Teirlinck volgt hieruit, dat de voor droge-ladingschepen en duwboten beschikbare middelen losstaan van die voor tankschepen. De eerste vraag moet zijns inziens daarom ontkennend worden beantwoord. Aangezien artikel 3, lid 3, echter voorziet in een gezamenlijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten, zijn de voor deze categorieën schepen beschikbare financiële middelen dezelfde en moet de tweede vraag dus bevestigend worden beantwoord.

24. Ik acht dit betoog niet erg overtuigend. Artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad bepaalt weliswaar, dat een gezamenlijke rekening moet worden geopend voor droge-ladingschepen en duwboten, doch, gelijk de Commissie stelt, betekent dit niet, dat sloopuitkeringen voor droge-ladingschepen en duwboten uit dezelfde middelen moeten worden gefinancierd. De verordening van de Raad creëert slechts het kader van de gecoördineerde sloopactie, doch laat een aantal voor de inwerkingtreding van die actie essentiële beslissingen aan de Commissie over. Uit de bepalingen van de verordening van de Raad blijkt met name, dat de Commissie dient te bepalen welke financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor de betaling van de sloopuitkeringen voor elke categorie vaartuigen.

25. Artikel 6, lid 1, van de verordening van de Raad draagt de Commissie op, de hoogte van de te betalen jaarlijkse bijdragen, de hoogte van de sloopuitkeringen, de periode van de sloopactie en de toekenningsvoorwaarden voor de sloopuitkeringen, *afzonderlijk* vast te stellen voor droge-ladingschepen, tankschepen en duwboten. Aangezien de sloopuitkeringen moeten worden betaald uit de jaarlijkse bijdragen van de scheepseigenaren aan het fonds, is duidelijk, dat de hoogte van de sloopuitkeringen wordt bepaald door de hoogte van de jaarlijkse bijdragen. De Commissie moet een evenwicht zien te vinden tussen twee tegenstrijdige belangen. [17] In de eerste plaats dient zij de tarieven van de bijdragen zodanig vast te stellen, dat de fondsen over voldoende financiële middelen beschikken om effectief te kunnen bijdragen aan een vermindering van het structurele gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod in de binnenvaart. In de tweede plaats dient zij bij de vaststelling van de tarieven van de jaarlijkse bijdragen aan de fondsen rekening te houden met de moeilijke economische situatie in de binnenvaart.

26. Uit artikel 6 blijkt, dat de Commissie verantwoordelijk is voor de beslissing, welke financiële middelen voor elke categorie vaartuigen beschikbaar moeten worden gesteld voor de betaling van de sloopuitkeringen.

27. De verordening van de Raad verwijst naar de noodzaak „de overcapaciteit op korte termijn aanzienlijk te verminderen" [18], doch stelt geen specifiek doel. Na overleg met de Lid-Staten en de organisaties die de binnenvaart op communautair niveau vertegenwoordigen, achtte de Commissie het noodzakelijk, de vlootcapaciteit van droge-ladingschepen en duwboten met 10 % en die van tankschepen met 15 % te verminderen. [19] De verordening van de Commissie bepaalt dienovereenkomstig de jaarlijkse bijdragen, de sloopuitkeringen en de toekenningsvoorwaarden voor elke categorie vaartuig. Zoals gezien, bepaalt artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie, dat een totaalbudget van 130,5 miljoen ECU noodzakelijk is. De afzonderlijk rekeningen waarover dit totaal volgens artikel 1, lid 2, moet worden verdeeld (81,2 miljoen ECU voor droge-ladingschepen, 44,3 miljoen ECU voor tankschepen en 5 miljoen ECU voor duwboten), zijn de middelen die maximaal voor de betaling van de sloopuitkeringen voor elke categorie beschikbaar zijn.

28. Volgens Teirlinck heeft een eigenaar die een uitkering aanvraagt voor de sloop van een duwboot, recht op inwilliging van zijn aanvraag, indien de financiële middelen op de gemeenschappelijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten, voorzien in artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad toereikend zijn, zelfs al zijn de beschikbare middelen op de rekening, die krachtens

17 — Zie artikel 6, lid 4, van de verordening van de Raad, punt 5 hierboven.

18 — Verordening van de Raad, derde overweging van de considerans, en artikel 6, lid 7.

19 — Verordening van de Commissie, tweede overweging van de considerans, en artikel 1, lid 1.

artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie voor duwboten is bestemd, uitgeput. Dit is echter in strijd met de doelstellingen van de gecoördineerde sloopactie. Het zou immers betekenen, dat de in de verordening van de Commissie voor duwboten beoogde capaciteitsvermindering van 10 % waarschijnlijk zou worden overschreden. Het zou eveneens betekenen, dat de bijdragen van de eigenaren van droge-ladingschepen zouden worden gebruikt voor de betaling van sloopuitkeringen aan eigenaren van duwboten. Voorts zou een fonds de resterende middelen op de rekening voor droge-ladingschepen niet meer kunnen gebruiken om de eigenaren van deze vaartuigen uitkeringen te verstrekken, om op die manier het beoogde percentage van de vermindering van de overcapaciteit te bereiken.

29. Er is nog een andere reden waarom de verordening van de Raad een eigenaar die een uitkering aanvraagt voor de sloop van een duwboot, geen recht geeft op inwilliging van zijn aanvraag indien de financiële middelen op de gemeenschappelijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten, voorzien in artikel 3, lid 3, toereikend zijn. Artikel 6 van de verordening van de Raad bepaalt niet alleen, dat de Commissie de hoogte van de jaarlijkse bijdragen en van de sloopuitkeringen voor droge-ladingschepen, tankschepen en duwboten *afzonderlijk* vaststelt, doch ook dat de bijdragen en uitkeringen voor vrachtschepen op basis van het laadvermogen en voor duwboten op basis van het voortstuwingsvermogen moeten worden berekend. [20] Aangezien de methode voor de berekening van de bijdragen en uitkeringen voor droge-ladingschepen en duwboten verschilt, valt niet in te zien hoe geld op de rekening voor droge-ladingschepen kan worden gebruikt om sloopuitkeringen voor duwboten te betalen en vice versa.

30. Artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad wil niet de grenzen van de voor de financiering van de sloopuitkeringen beschikbare middelen bepalen, doch veeleer, gelijk de Commissie stelt, de onderlinge financiële ondersteuning tussen de nationale fondsen vergemakkelijken. De reden waarom artikel 3, lid 3, voorziet in afzonderlijke rekeningen voor droge-ladingschepen en tankschepen is, dat economisch gezien de markt van het vervoer van droge lading verschilt van die van het vervoer van natte lading. [21] Het feit dat afzonderlijke rekeningen worden geopend betekent, dat er tussen beide markten geen financiële solidariteit bestaat. Artikel 5, lid 2, bepaalt, dat de sloopfondsen alleen voor wat betreft de afzonderlijke rekeningen in financiële zin onderling solidair zijn. Een nationaal fonds dat op de rekening voor tankschepen onvoldoende middelen heeft om de ontvangen staatsleningen binnen de in de verordening van de Commissie gestelde termijn terug te betalen, kan alleen rekenen op de steun van de overeenkomstige rekeningen van de andere

20 — Artikel 6, lid 3.

21 — Zie verordening van de Raad, achtste overweging van de considerans.

fondsen. Het kan geen beroep doen op financiële middelen die beschikbaar zijn op de gezamenlijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten en vice versa.

31. In haar opmerkingen zet de Commissie uiteen, waarom artikel 3, lid 3, voorziet in een gezamenlijke rekening voor duwboten en droge-ladingschepen. Duwboten vervoeren geen lading, maar worden gebruikt voor het slepen of duwen van boten die droge of natte lading vervoeren. De Raad overwoog de mogelijkheid om een afzonderlijke rekening te openen alleen voor duwboten, maar besloot hier uiteindelijk van af te zien, omdat de markt voor duwboten te klein was om een afzonderlijk financieel mechanisme te kunnen rechtvaardigen. De Raad besloot duwboten onder te brengen op de rekening voor droge-ladingschepen, omdat duwboten gewoonlijk worden gebruikt bij boten die droge lading vervoeren. Voorts is een aanzienlijk aantal duwboten eigendom van ondernemingen die ook droge-ladingschepen bezitten. Ondernemingen die schepen voor het vervoer van natte lading bezitten, zijn daarentegen zelden eigenaar van duwboten.

32. Volgens de Commissie dient de bij artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad ingevoerde gemeenschappelijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten alleen voor administratieve doeleinden. De inkomsten en uitgaven voor droge-ladingschepen en duwboten moeten op dezelfde rekening worden geboekt. Hierdoor ontstaat financiële solidariteit tussen de verschillende nationale fondsen. De wijze waarop de gezamenlijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten wordt gefinancierd en hoe deze voor de financiering van de sloopuitkeringen wordt gebruikt, is een andere vraag, die niet wordt geregeld door artikel 3, maar door de artikelen 5, lid 1, en 6 van de verordening van de Raad. Volgens deze bepalingen dient de Commissie te bepalen, welk bedrag beschikbaar is voor de financiering van de sloopuitkeringen en dient zij de voorwaarden vast te leggen voor de toekenning van die uitkeringen voor elk type vaartuig.

33. Ik concludeer hieruit, dat de woorden „de beschikbare financiële middelen" in artikel 5, lid 1, van de verordening van de Raad niet verwijzen naar de rekeningen bedoeld in artikel 3, lid 3, maar naar de financiële middelen die de Commissie overeenkomstig de bepalingen van artikel 6 moet specificeren. De verordening van de Raad laat het aan de Commissie over om de financiële middelen te bepalen die voor de betaling van de sloopuitkeringen voor elke categorie vaartuigen maximaal beschikbaar zijn. Mitsdien geeft de verordening van de Raad een aanvrager van een sloopuitkering voor een binnenvaartschip geen recht op inwilliging van zijn aanvraag, indien de totale financiële middelen van het fonds van de betrokken Lid-Staten toereikend zijn. Evenmin geeft de verordening van de Raad een aanvrager van een sloopuitkering voor een duwboot recht op inwilliging van zijn aanvraag, indien de totale financiële middelen, beschikbaar op de

gemeenschappelijke rekening voor drogeladingschepen en duwboten als bedoeld in artikel 3, lid 3, van die verordening, toereikend zijn. Bijgevolg moeten de eerste en de tweede prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord.

De derde vraag

34. Met zijn derde vraag wenst het verwijzende College te vernemen, of de artikelen 1, lid 2, en 8 van de verordening van de Commissie aldus moeten worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag voor een sloopuitkering voor een duwboot moet worden geweigerd, indien de financiële middelen die nodig zijn om deze aanvraag in te willigen, het in artikel 1, lid 2, voor duwboten vermelde bedrag van 5 miljoen ECU overschrijden, ongeacht de omstandigheid dat het daarin voor droge-ladingschepen en/of tankschepen vermelde bedrag, na inwilliging van alle aanvragen om sloopuitkeringen in deze categorieën, niet is uitgeput.

35. Uit de bepalingen van de verordening van de Commissie volgt duidelijk, dat de derde vraag bevestigend moet worden beantwoord.

36. Zoals gezegd, zijn in artikel 1, lid 1, van de verordening van de Commissie de jaarlijkse bijdragen, de sloopuitkeringen en de toekenningsvoorwaarden voor sloopuitkeringen vastgelegd, in het licht van de noodzaak, de vlootcapaciteit van drogeladingschepen en duwboten met 10 % en die van tankschepen met 15 % te verminderen. Artikel 1, lid 2, voorziet in afzonderlijke rekeningen voor tankschepen, drogeladingschepen en duwboten en geeft het bedrag aan dat op elke rekening beschikbaar is om de sloopuitkeringen voor elk soort vaartuig te betalen. Deze bedragen zijn bestemd ter financieren van de sloopuitkeringen die moeten worden betaald om de overcapaciteit met het beoogde percentage te verminderen. Hieruit volgt, dat de op de rekening voor een bepaald soort vaartuig beschikbare middelen niet mogen worden gebruikt om sloopuitkeringen voor een ander soort vaartuig te financieren.

37. Uit de artikelen 6 en 8 van de verordening van de Commissie blijkt duidelijk, dat een aanvraag voor een sloopuitkering alleen mag worden ingewilligd, indien de middelen op de rekening van het fonds die is bestemd voor de categorie schepen waartoe het betrokken schip behoort, toereikend zijn. Artikel 6, lid 3, bepaalt, dat regelmatig ingediende aanvragen voor sloopuitkeringen ten belope van 70 % van de geldende bedragen, „binnen de grenzen van de budgettaire middelen van de verschillende in artikel 1, lid 2, bedoelde rekeningen" worden beschouwd als aanvaard. Volgens artikel 8, lid 3, kennen de nationale fondsen de sloopuitkeringen toe, „binnen de grenzen van de budgettaire middelen van de verschillende in artikel 1, lid 2, bedoelde rekeningen".

38. Ik concludeer daarom, dat de derde vraag bevestigend moet worden beantwoord.

De vierde vraag

39. De vierde vraag van het verwijzende College heeft betrekking op de geldigheid van de verordening van de Commissie. Het College stelt, dat de artikelen 1, lid 2, en 8 van de verordening van de Commissie voorzien in een verdeling van de beschikbare financiële middelen, die specifieker en beperkender is dan die van artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad. Laatstgenoemd artikel voorziet in een gemeenschappelijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten. Uit de artikelen 1, lid 2, en 8 van de verordening van de Commissie blijkt echter, dat een aanvraag van een sloopuitkering voor een duwboot moet worden afgewezen, indien de financiële middelen die nodig zijn om die aanvraag te aanvaarden, het in artikel 1, lid 2, voor duwboten vermelde bedrag van 5 miljoen ECU overschrijden, ongeacht de omstandigheid dat de financiële middelen op de rekening voor droge-ladingschepen, na inwilliging van alle regelmatig ingediende aanvragen voor sloopuitkeringen voor droge-ladingschepen, toereikend zijn. Het verwijzende College vraagt zich af, of de verordening van de Commissie ongeldig is wegens strijdigheid met artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad.

40. Uit mijn antwoorden op de vorige vragen blijkt, dat de geldigheid van de verordening van de Commissie niet ter discussie staat. Het onderscheid tussen de twee rekeningen vermeld in artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad is van belang voor de onderlinge financiële ondersteuning tussen de fondsen, zoals voorzien in de verordeningen van de Raad en de Commissie. Artikel 3, lid 3, bevat geen enkele aanwijzing, welke financiële middelen beschikbaar moeten worden gemaakt om de sloopuitkeringen voor elk type vaartuig te verlenen. De budgetten die in artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie voor elke afzonderlijke categorie vaartuig worden genoemd, zijn „de beschikbare financiële middelen" in de zin van artikel 5, lid 1, van de verordening van de Raad. Hieruit volgt, dat de artikelen 1, lid 2, en 8 van de verordening van de Commissie niet in strijd zijn met artikel 3, lid 3, van de verordening van de Raad.

41. In zijn verwijzingsuitspraak vraagt het verwijzende College zich af, of het in artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie voor duwboten voorziene bedrag van 5 miljoen ECU toereikend is om de bestaande structurele overcapaciteit daadwerkelijk te verminderen en dus om de doelstellingen van de verordening van de Raad te verwezenlijken. Volgens het College is niet gebleken, dat de sloop van het schip „Tonny" niet zou bijdragen tot de verwezenlijking van die doelstellingen.

42. Zoals gezien, schept de verordening van de Raad slechts het kader voor de sloopactie. Ofschoon zij wijst op de noodzaak, de overcapaciteit aanzienlijk te verminderen, stelt zij geen specifiek doel. Zij belast de Commissie met de taak, het bedrag te bepalen van de middelen die beschikbaar moeten worden gemaakt. De Commissie heeft dit bedrag voor elke categorie vaartuigen vastgesteld rekening houdend met het aantal vaartuigen

dat moet worden gesloopt en met de te betalen uitkeringen.

43. Gelijk de Commissie stelt, heeft de verordening van de Raad niet tot doel, dat zoveel mogelijk schepen worden gesloopt, maar wil zij een evenwicht tussen vraag en aanbod scheppen. Het is niet mogelijk vooraf precies te bepalen, hoeveel schepen moeten worden gesloopt. Na overleg met de Lid-Staten en de betrokken beroepsorganisaties streefde de Commissie naar een vermindering van de vlootcapaciteit van duwboten van 10 %.

44. Blijkens de lijst van regelmatig ingediende aanvragen van sloopuitkeringen, die de Commissie tijdens de bijeenkomst van 15 juni 1990 [22] in samenwerking met de autoriteiten van de fondsen opstelde, was het schip „Tonny" nummer 47 op de lijst. De Commissie betoogt, dat indien een sloopuitkering voor dit schip werd toegekend, ook sloopuitkeringen zouden moeten worden toegekend voor de acht vaartuigen die vóór „Tonny" op de lijst stonden en waarvoor de aanvragen zijn afgewezen. Door de sloop van negen extra duwboten zou het in artikel 1, lid 1, van de verordening van de Commissie genoemde doel van 10 % aanzienlijk worden overschreden. Het in artikel 1, lid 2, van die verordening voor duwboten voorziene budget zou met meer dan 2 miljoen ECU worden overschreden.

22 — Zie hierboven, punt 14.

45. Tot staving van zijn standpunt, dat de sloop van het schip „Tonny" zou bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de sloopactie, verwijst Teirlinck naar verordening nr. 3690/92 van de Commissie [23], waarbij de verordening van de Commissie is gewijzigd. Verordening nr. 3690/92 verwijst naar de noodzaak de capaciteit verder te verminderen en stelt in haar considerans, dat het wenselijk is toe te staan dat opnieuw sloopremies worden uitgekeerd.

46. Het feit dat de Commissie later besloot de capaciteit nog verder te verminderen, betekent echter niet, dat de verordening van de Commissie waarin een bepaald percentage van de capaciteitsvermindering wordt genoemd, ongeldig is. Verordening nr. 3690/92 bepaalt bovendien, dat vanaf 1 januari 1993 extra financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor de betaling van sloopuitkeringen. De verordening geldt onverminderd de bepalingen van artikel 1, leden 1, 2 en 3, van de verordening van de Commissie. [24] Verordening nr. 3690/92 staat niet toe, dat middelen die oorspronkelijk in één van de bij artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie vastgestelde budgetten waren opgenomen, worden gebruikt voor sloopuitkeringen voor vaartuigen van een andere type dan het type waarvoor het budget is bedoeld. Met andere woorden, de verordening voorziet niet in een samenvoeging van de bij artikel 1, lid 2, van de verordening van de Commissie vastgestelde afzonderlijke budgetten.

47. Ik kom daarom tot de conclusie, dat de vierde vraag bevestigend moet worden beantwoord.

23 — Aangehaald in voetnoot 15 hierboven.

24 — Zie verordening nr. 3690/92, artikel 1, aangehaald in voetnoot 15.

De vijfde vraag

48. Met zijn vijfde vraag wenst het verwijzende College te vernemen, of de brief van 29 juni 1990 van de Commissie aan de Nederlandse regering, op basis waarvan de minister Teirlinck's aanvraag om een sloopuitkering voor het schip „Tonny" afwees, is aan te merken als een geldige handeling.

49. Naar de inhoud van genoemde brief is reeds verwezen. [25] In de brief wordt uiteengezet, hoe de prioriteitsprocedure van artikel 8, leden 1, 2 en 3, van de verordening van de Commissie werd toegepast. Het is daarom niet de geldigheid van de brief zelf die in geding is, maar de geldigheid van de maatregel of maatregelen waarnaar de brief verwijst. [26] Uit de brief blijkt, dat voormelde procedure correct werd toegepast. De Commissie en de autoriteiten van de fondsen kunnen bij de toepassing van de prioriteitsprocedure niet vrijelijk beslissen, welke aanvragen moeten worden ingewilligd en welke moeten worden afgewezen. Elke verandering in de rechtspositie van de aanvragers is het gevolg van de in artikel 8 van de verordening van de Commissie neergelegde regels. De door mij voorgestelde afwijzing van Teirlinck's opvatting dat artikel 8 van de verordening van de Commissie ongeldig is leidt ertoe, dat de geldigheid van de in de brief genoemde maatregelen geen twijfel lijdt. Dit zou wellicht anders zijn indien werd betoogd, dat de Commissie en de autoriteiten van de nationale fondsen bij de opstelling van de gemeenschappelijke lijst van regelmatig ingediende aanvragen voor de toepassing van de prioriteitsprocedure van artikel 8, leden 1, 2 en 3, een feitelijke vergissing hadden gemaakt of de gemeenschapsrechtelijke regels niet correct hadden toegepast. In casu is hierop echter geen beroep gedaan. Ik concludeer hieruit, dat de twijfels van het verwijzende College over de geldigheid van de brief van de Commissie van 29 juni 1990 (of van enige daarin genoemde maatregel) ongegrond zijn.

De zesde vraag

50. De zesde vraag betreft de uitlegging van artikel 6, lid 4, van de verordening van de Commissie, bepalende dat de autoriteiten van het fonds de aanvrager van een sloopuitkering ten belope van meer dan 70 % van de in artikel 5 bedoelde bedragen, vóór 1 september 1990 schriftelijk meedelen of zijn aanvraag geaccepteerd dan wel geweigerd is.

51. De minister hield zich niet aan de tijdslimiet van 1 september 1990. De beschikking houdende afwijzing van Teirlinck's aanvraag

25 — Zie punt 14 hierboven.

26 — Zie zaak C-198/91, Cook, Jurisp. 1993, blz. I-2487, r. o. 13-15.

om een sloopuitkering voor het schip „Tonny", werd op 19 september 1990 gegeven. Het verwijzende College vraagt zich af, of de overschrijding door de minister van de tijdslimiet van 1 september 1990 ertoe leidt, dat Teirlinck's aanvraag moet worden geacht te zijn ingewilligd.

52. Het antwoord op die vraag moet ontkennend luiden. Het kan niet zo zijn, dat het verzuim van de autoriteiten van het fonds om aanvragers vóór 1 september 1990 mede te delen of hun aanvraag is ingewilligd, automatisch tot gevolg heeft dat die aanvragen als aanvaard moeten worden beschouwd. Dat zou kennelijk in strijd zijn met de doelstellingen van de verordeningen van de Raad en van de Commissie. Gelijk de Nederlandse regering stelt, zou dit ertoe leiden, dat de sloopuitkeringen de beschikbare financiële middelen overschrijden. Het is duidelijk, dat het bepaalde in artikel 6, lid 4, niet voor kan gaan op de overige bepalingen van de verordening van de Commissie, op grond waarvan sloopuitkeringen alleen binnen de grenzen van de beschikbare financiële middelen kunnen worden betaald.

53. De in artikel 6, lid 4, opgenomen tijdslimiet heeft tot doel, de autoriteiten van het fonds te dwingen de aanvragen om sloopuitkeringen onmiddellijk af te handelen en de werkzaamheden van de verschillende nationale fondsen te coördineren. Artikel 6, lid 4, beoogt niet alleen de belangen van de aanvragers te beschermen, maar ook, en in de eerste plaats, om de efficiënte werking van de gecoördineerde sloopactie te vergemakkelijken. Dit is ook de reden waarom de verordening van de Commissie de tijdslimieten geeft waarbinnen de verschillende fases in het sloopproces, namelijk de indiening van de aanvragen [27] en de sloop van de vaartuigen [28], moeten worden afgesloten. Het is beslist niet de bedoeling van de verordening van de Commissie, dat de niet-inachtneming door de autoriteiten van het fonds van de tijdslimiet van 1 september 1990 automatisch tot inwilliging van een aanvraag van een sloopuitkering leidt. Dit gevolg wordt evenmin ingegeven door een doorslaggevende overweging van rechtszekerheid.

Conclusie

54. Ik ben derhalve van mening, dat de prejudiciële vragen moeten worden beantwoord als volgt:

1) Artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart geeft de aanvrager

27 — Zie artikel 6, lid 1.
28 — Zie artikel 7.

van een sloopuitkering voor een binnenschip geen recht op inwilliging van zijn aanvraag op grond dat de totale financiële middelen in het fonds van de betrokken Lid-Staten toereikend zijn.

2) Artikel 5, lid 1, van voormelde verordening van de Raad geeft een aanvrager van een sloopuitkering voor een duwboot geen recht op inwilliging van zijn aanvraag op grond dat de totale financiële middelen, beschikbaar op de in artikel 3, lid 3, van die verordening genoemde gemeenschappelijke rekening voor droge-ladingschepen en duwboten, toereikend zijn.

3) De artikelen 1, lid 2, en 8 van verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad inzake de structurele sanering van de binnenvaart, moeten aldus worden uitgelegd, dat een regelmatig ingediende aanvraag voor een sloopuitkering voor een duwboot moet worden afgewezen, indien de financiële middelen die nodig zijn om die aanvraag in te willigen, het in artikel 1, lid 2, voor duwboten vermelde budget van 5 miljoen ECU overschrijden, ongeacht de omstandigheid dat het daarin voor droge-ladingschepen en/of tankschepen vermelde bedrag, na inwilliging van alle aanvragen van sloopuitkeringen voor die categorieën vaartuigen, niet is uitgeput.

4) Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van enig element dat de geldigheid van voormelde verordening van de Commissie zou kunnen aantasten.

5) Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van enig element dat de geldigheid zou kunnen aantasten van brief nr. 56765 van 29 juni 1990 van de Commissie aan het Koninkrijk der Nederlanden of van enige in die brief genoemde maatregel.

6) Artikel 6, lid 4, van bovengenoemde verordening van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat het verzuim van de autoriteiten van het fonds om de aanvrager van een sloopuitkering vóór 1 september 1990 mee te delen of zijn aanvraag is ingewilligd, niet tot gevolg heeft dat de aanvraag moet worden geacht te zijn aanvaard.