BESCHIKKING VAN HET HOF (Eerste kamer)
28 januari 2004 *

In zaak C-164/02,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci en H. van Vliet als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking SG (2002) D/228533 van de Commissie van 15 februari 2002 betreffende steunmaatregel nr. N 812/2001, „Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie", voorzover de Commissie daarin de bijdragen aan havenautoriteiten op grond van deze regeling aanmerkt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG,

* Procestaal: Nederlands.

geeft

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, A. La Pergola, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta en K. Lenaerts, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: R. Grass,

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 25 april 2002, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 230 EG verzocht om nietigverklaring van beschikking SG (2002) D/228533 van de Commissie van 15 februari 2002 betreffende steunmaatregel nr. N 812/2001, „Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (hierna: „bestreden beschikking"), voorzover de Commissie daarin de bijdragen aan havenautoriteiten op grond van deze regeling aanmerkt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

2 In Nederland slaan in het estuarium van de Rijn, de Maas en de Schelde vanuit zee zanddeeltjes en vanuit die rivieren slibdeeltjes neer. Ten behoeve van de scheepvaart en een goede waterafvoer wordt deze bezinking voortdurend verwijderd, door middel van baggerwerkzaamheden.

3 Omdat een groot deel van de baggerspecie verontreinigd is, kan deze alleen na verwerking opnieuw worden gebruikt. Om de ontwikkeling van de markt voor de verwerking van verontreinigde baggerspecie tot bouwstof te stimuleren, hebben de Nederlandse autoriteiten een maatregel getroffen met als titel „Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (hierna: „stimuleringsregeling").

4 Op grond van de stimuleringsregeling ontvangen de verwerkende ondernemingen een bijdrage die is gebaseerd op het behalen van verwerkingsdoelstellingen. De instanties die zich van baggerspecie ontdoen, kunnen eveneens van de regeling profiteren aangezien de stimuleringsbijdragen de verwerking voor hen aantrekkelijker maken.

5 Bij brief van 26 november 2001 heeft de Nederlandse regering de voorgenomen stimuleringsregeling op grond van artikel 88, lid 3, EG bij de Commissie aangemeld en deze verzocht, de maatregel aan de artikelen 87 EG en 88 EG te toetsen. In deze brief heeft de Nederlandse regering gesteld dat, ingeval de Commissie zou oordelen dat het plan een steunmaatregel is in de zin van artikel 87 EG, in aanmerking moet worden genomen dat het baggeren van vaarwegen een publieke taak is in het kader van het waterbeheer. De opslag en de verwerking

van baggerspecie moeten dus worden gezien als een dienst van algemeen economisch belang en de betrokken maatregel voldoet aan de voorwaarden van artikel 86, lid 2, EG. De maatregel is algemeen van aard, heeft een economisch karakter en beantwoordt aan een behoefte van de gemeenschap.

6 Bij de bestreden beschikking heeft de Commissie verklaard dat zij geen bezwaar maakt tegen de aangemelde maatregel. De meeste bijdragen die op grond van de stimuleringsregeling worden verstrekt, vormen geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG. In die gevallen waarin zij wel staatssteun vormen, is deze op grond van artikel 87, lid 3, sub c, EG en punt 38 van de mededeling van de Commissie met de titel „Kaderregeling inzake staatssteun voor het milieu" (PB 2001, C 37, blz. 3) verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

7 In de bestreden beschikking staat in punt 3, vierde en vijfde alinea:

„De meeste baggeractiviteiten worden aanbesteed door publieke autoriteiten wanneer zij de publieke taak verrichten om de publieke waterwegen open te houden. Overheidsfinanciering van infrastructuur die openstaat voor alle potentiële gebruikers op een niet-discriminerende wijze en beheerd door de staat valt doorgaans niet onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, omdat geen enkel voordeel wordt verstrekt aan een onderneming, in de zin van dit artikel, die concurreert met andere ondernemingen. Dit is het geval voor de meeste financieringen voor transportinfrastructuur (bijvoorbeeld wegen en kanalen die door publieke overheden worden aangelegd en onderhouden). Deze benadering geldt eveneens voor de financiering van de meeste publieke autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het baggeren.

Sommige autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het baggeren, in het bijzonder havenautoriteiten, vallen echter wel binnen de definitie van een

onderneming in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. De jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft duidelijk gemaakt dat in deze context de vraag centraal staat of er sprake is van het uitvoeren van een economische activiteit. De organisatievorm is minder relevant. Het Gerecht van Eerste Aanleg heeft in zijn arrest Aéroports de Paris [...] geoordeeld dat het beheren en aanbieden van faciliteiten een dergelijke economische activiteit vormt. Een private of publieke beheerder van transportinfrastructuur, los gezien van de overheidsautoriteiten, zal binnen deze definitie vallen. Een voordeel dat aan dergelijke ondernemingen wordt verstrekt kan derhalve de concurrentie ten aanzien van bestaande of potentiële concurrenten verstoren. De bijdragen voor de verwerking van verontreinigde baggerspecie verstrekken een dergelijk voordeel en moeten derhalve beschouwd worden als staatssteun ten gunste van deze ondernemingen."

Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

8 Het beroep van de Nederlandse regering is op 2 mei 2002 ter griffie van het Hof ingeschreven.

9 De Nederlandse regering concludeert dat het den Hove behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren, voorzover de Commissie in deze beschikking de bijdragen aan havenautoriteiten verleend uit hoofde van de Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie aanmerkt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG;

— de Commissie te veroordelen in de kosten van het geding.

10 De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen;

— het Koninkrijk der Nederlanden te veroordelen in de kosten van het geding.

11 Overeenkomstig artikel 91, leden 3 en 4, van het Reglement voor de procesvoering heeft het Hof, de advocaat-generaal gehoord, besloten over de ontvankelijkheid van het beroep uitspraak te doen zonder de mondelinge behandeling te openen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

12 De Commissie stelt dat het beroep niet-ontvankelijk is. Volgens haar kan de bestreden beschikking, waarin een aangemelde steunmaatregel wordt toegestaan, de belangen van de Nederlandse regering niet aantasten.

13 Volgens de Commissie zijn slechts maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen welke de belangen van de verzoekers aantasten, te beschouwen als handelingen die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG (zie arrest van 22 juni 2000, Nederland/Commissie, C-147/96, Jurispr. blz. I-4723, punt 25). De bestreden beschikking heeft het Koninkrijk der Nederlanden volledige genoegdoening gegeven. De maatregel roept geen bindende rechtsgevolgen in het leven die de Nederlandse belangen aantasten, in die zin dat hij noch de rechtssituatie van Nederland wijzigt noch bezwarend is (zie arresten Gerecht van 17 september 1992, NBV en NVB/Commissie, T-138/89, Jurispr. blz. II-2181, en 30 januari 2002, Nuove Industrie Molisane/Commissie, T-212/00, Jurispr. blz. II-347).

14 Op welke overwegingen een handeling ook moge berusten, alleen het dispositief kan rechtsgevolgen hebben, tenzij die overwegingen, als motivering van een bezwarende handeling, de noodzakelijke onderbouwing van het dispositief daarvan vormen (arrest NBV en NVB/Commissie, reeds aangehaald, punt 31). Hiervan is in het onderhavige geval echter geen sprake.

15 Ten slotte moet volgens de Commissie artikel 230 EG in het licht van artikel 233 EG worden gelezen en moet het instellen van beroep op basis van artikel 230 EG enkel mogelijk zijn indien de betrokken instelling in geval van vernietiging van de beschikking gehouden is bepaalde maatregelen te nemen ter uitvoering van het arrest. Nu de steun in casu volledig is goedgekeurd, zou de Commissie bij nietigverklaring van de beschikking geen stappen hoeven te ondernemen.

16 De Nederlandse regering betoogt dat haar beroep ontvankelijk is. De stelling van de Commissie in de bestreden beschikking dat de havenautoriteiten „onder-

nemingen" zijn in de zin van artikel 87, lid 1, EG, alsmede de redenering dat de baggerwerkzaamheden van de havenautoriteiten economische activiteiten zijn, wijzigt de rechtssituatie van het Koninkrijk der Nederlanden, voorzover in de toekomst elke financiële bijdrage aan die autoriteiten bij de Commissie moet worden aangemeld, wat een onmiskenbaar procedureel nadeel oplevert.

17 Volgens de Nederlandse regering verstrekt de bestreden beschikking het Koninkrijk der Nederlanden dus geen volledige genoegdoening. Zij tast de belangen van Nederland aan in de zin van de rechtspraak van het Hof (zie beschikkingen van 8 maart 1991, Emerald Meats/Commissie, C-66/91 en C-66/91 R, Jurispr. blz. I-1143, en 13 juni 1991, Sunzest/Commissie, C-50/90, Jurispr. blz. I-2917; zie ook arrest van 5 oktober 1999, Nederland/Commissie, C-308/95, Jurispr. blz. I-6513).

Beoordeling door het Hof

18 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak slechts maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen welke de belangen van de verzoekers aantasten doordat zij hun rechtssituatie aanmerkelijk wijzigen, zijn te beschouwen als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG (zie onder meer arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 62; reeds aangehaalde arresten van 5 oktober 1999, Nederland/Commissie, punt 26, en 22 juni 2000, Nederland/Commissie, punt 25).

19 Om uit te maken of een handeling of besluit dergelijke gevolgen sorteert, moet te rade worden gegaan met de wezenlijke inhoud ervan (arrest van 22 juni 2000, Nederland/Commissie, reeds aangehaald, punt 27).

20 In casu staat vast dat de bestreden beschikking de aangemelde steunmaatregel verenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt. Voorzover de Nederlandse regering bij haar aanmelding van deze maatregel de Commissie heeft gevraagd, de maatregel te toetsen aan de artikelen 87 EG en 88 EG, kan die beschikking, gegeven krachtens artikel 87, lid 1, EG enerzijds en artikel 87, lid 3, sub c, EG anderzijds, de rechtssituatie van het Koninkrijk der Nederlanden dus niet aanmerkelijk wijzigen.

21 Aangaande de stelling van de Nederlandse regering dat een deel van de motivering van de bestreden beschikking, te weten het deel waarin wordt gesteld dat sommige havenautoriteiten „ondernemingen" zijn in de zin van artikel 87, lid 1, EG, voor het Koninkrijk der Nederlanden ongeacht de uitkomst van de zaak nadelige rechtsgevolgen met zich meebrengt, kan worden volstaan met de vaststelling dat, op welke overwegingen een dergelijke beschikking ook moge berusten, alleen het dispositief ervan rechtsgevolgen kan hebben en derhalve bezwarend kan zijn. Daarentegen zijn de in de motivering van een beschikking geformuleerde beoordelingen als zodanig niet vatbaar voor beroep tot nietigverklaring. Slechts voorzover zij als motivering van een bezwarende handeling noodzakelijk zijn ter ondersteuning van het dispositief van die handeling, kan de communautaire rechter hun rechtmatigheid toetsen.

22 In casu vormt de bestreden motivering niet de noodzakelijke ondersteuning van het dispositief van een voor het Koninkrijk der Nederlanden bezwarende beschikking. Waar de Commissie in het dispositief van de bestreden beschikking heeft geconstateerd dat, onafhankelijk van het gegeven dat sommige van de betrokken bijdragen steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG kunnen

zijn, de onderhavige maatregel in elk geval gerechtvaardigd is gelet op het bepaalde in artikel 87, lid 3, sub c, EG, vormt dat dispositief geenszins een stellingname over de vraag of alle havenautoriteiten ondernemingen zijn of over de economische aard van het geheel van de activiteiten van deze autoriteiten.

23 Voor het overige spreekt de bestreden beschikking zich niet uit over de bijzondere omstandigheden van de ene of de andere betrokken havenautoriteit, maar refereert zij enkel aan het geval waarin deze autoriteiten economische activiteiten zouden ontplooien binnen het domein waarop de betreffende maatregel betrekking heeft. Tot slot loopt deze beschikking niet vooruit op de vraag, hoe eventuele andere bijdragen aan de havenautoriteiten met het oog op artikel 87, lid 1, EG moeten worden gekwalificeerd.

24 In deze omstandigheden moet worden geconstateerd, dat het litigieuze onderdeel van de motivering van de bestreden beschikking geen rechtsgevolgen in het leven heeft geroepen die de belangen van het Koninkrijk der Nederlanden aantasten. Derhalve kan het geen rechtshandeling vormen waartegen beroep kan worden aangetekend in de zin van de in punt 18 van deze beschikking vermelde rechtspraak.

25 Mitsdien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

26 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd.

Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer)

beschikt:

1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**

2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt in de kosten verwezen.**

Luxemburg, 28 januari 2004.

De griffier

R. Grass

De president van de Eerste kamer

P. Jann