CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ

van 23 mei 1996 *

A — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is afkomstig van de Nederlandse Raad van State. In het verzoek worden vragen aan de orde gesteld over, in de eerste plaats, de draagwijdte van gemeenschapsrechtelijke handelingen betreffende het gemeenschappelijk visserijbeleid en, in de tweede plaats, steunmaatregelen voor de scheepsbouw binnen het toepassingsgebied van de steunregelingen van de artikelen 92 en 93 EG-Verdrag.

2. Verzoekster in het hoofdgeding (IJssel-Vliet Combinatie BV) diende op 28 november 1988 een aanvraag in om steun voor de bouw van een vissersvaartuig (hektrawler/vistransportschip), die op 1 december 1989 door verweerder in het hoofdgeding, de minister van Economische zaken, werd afgewezen.

3. De nationale procedure is gebaseerd op de Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988 [1] (hierna: „regeling"). Op grond van deze regeling kunnen voor tussen 31 december 1987 en 1 januari 1991 verstrekte opdrachten subsidies worden verleend. Ingevolge artikel 12, lid 1, sub f, van de regeling moet de aanvraag worden afgewezen, indien de subsidieverlening in strijd zou zijn met de krachtens de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen op de staat rustende verplichtingen. Volgens artikel 28 van de regeling golden de op basis daarvan genomen beslissingen enkel onder voorbehoud van de goedkeuring van de regeling door de Commissie, welke goedkeuring bij schrijven van 22 december 1988 werd verleend.

4. De betrokken subsidieaanvraag werd afgewezen, op grond dat volgens het standpunt van de Commissie, waaraan verweerder zich gebonden acht, in het kader van de capaciteitsvermindering van de visserijvloot steunverlening voor de bouw van een vissersvaartuig enkel mogelijk is, indien deze past in het meerjarig oriëntatieprogramma van verordening (EEG) nr. 4028/86 [2] inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en aquicultuur [3], hetgeen in casu niet het geval is. De minister baseert zich in zijn besluit tot afwijzing van de aanvraag op bovengenoemd schrijven van de Commissie van 22 december

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — *Stcrt.* 1988, blz. 215.

2 — Verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad van 18 december 1986 (PB 1986, L 376, blz. 7).

3 — Beschikking van de Commissie van 11 december 1987 betreffende het door Nederland overeenkomstig verordening (EEG) nr. 4028/86 ingediende meerjarig oriëntatieprogramma voor de vissersvloot (1987 tot en met 1991) (PB 1988, L 62, blz. 28).

1988, waarin eraan wordt herinnerd, dat steun voor de bouw van vissersvaartuigen moet beantwoorden „aan zowel de richtsnoeren voor het onderzoek van de nationale steunmaatregelen in de visserijsector" [4] als aan alle voorschriften in de circulaire van de Commissie [5] van 26 mei 1988 inzake staatssteun aan de visserij en de scheepsbouw.

5. De *verwijzende rechterlijke instantie* zet in het verzoek om een prejudiciële beslissing uiteen, dat de Commissie in het kader van de haar bij artikel 93, lid 1, van het Verdrag verleende bevoegdheid, de vraag of een nationale steunmaatregel voor de bouw van een vaartuig, dat is bestemd voor de visserij in wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten van de Gemeenschap vallen, in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, „behalve aan criteria ontleend aan het mededingingsbeleid tevens aan criteria ontleend aan het gemeenschappelijk visserijbeleid toetst". Deze criteria heeft de Commissie in de richtsnoeren nader uiteengezet. De verwijzende instantie acht het daarom noodzakelijk om opheldering te verkrijgen over de vraag, op welke grond de bevoegdheid van de Commissie berust om deze richtsnoeren uit te vaardigen en welke rechtskracht zij hebben.

De verwijzende rechterlijke instantie geeft argumenten voor en tegen een bevoegdheid van de Commissie om juridisch bindende uitleggingsregels op te stellen ter beoordeling van nationale steunmaatregelen. Tegen deze bevoegdheid pleit, dat de Raad de Commissie niet uitdrukkelijk bevoegd heeft verklaard om, in het kader van haar gemeenschapsrechtelijke beoordeling van staatssteun, naast overwegingen van zuiver mededingingspolitieke aard tevens overwegingen ontleend aan het gemeenschappelijk visserijbeleid in aanmerking te nemen. Op grond van artikel 42 van het Verdrag is de Raad bij uitsluiting bevoegd voor het visserijbeleid.

Voor een bevoegdheid van de Commissie pleit daarentegen, dat niet kan worden uitgesloten, dat de verlening van steun voor de bouw van een vissersvaartuig voor de vloot van de Gemeenschap kan worden aangemerkt als een steunmaatregel om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag, die door de Commissie onder bepaalde omstandigheden als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd. Het is denkbaar, dat de Commissie in dit kader ook zonder uitdrukkelijke machtiging overwegingen ontleend aan het gemeenschappelijk visserijbeleid in aanmerking mag nemen, en dit zowel bij de beoordeling van een individueel geval als bij de uitvaardiging van algemene richtsnoeren.

Indien men ervan uitgaat, dat de Commissie bevoegd is om richtsnoeren op te stellen, rijst vervolgens de vraag, of en op welke grond een Lid-Staat verplicht is bij de beoordeling van een steunaanvraag rekening te houden met deze richtsnoeren. De verwijzende rechterlijke instantie acht op dit punt artikel 5 van het Verdrag een geschikte rechtsgrond-

4 — PB 1988, C 313, blz. 21.

5 — Circulaire van de Commissie nr. SG(88) D/6181.

slag en heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) *Is de Commissie* van de Europese Gemeenschappen, gelet op artikel 42 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, gelezen in samenhang met artikel 49 van verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur, *bij gebreke van een expliciete machtiging* van de Raad van de Europese Gemeenschappen, *bevoegd om in het kader van haar in artikel 93* van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap *gegeven bevoegdheid* om steunregelingen van Lid-Staten te onderzoeken, *ter coördinatie van verordening (EEG) nr. 4028/86* van de Raad van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur *en de richtlijn* van de Raad van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw *(87/167/EEG), richtsnoeren voor het onderzoek van de nationale steunmaatregelen in de visserijsector (88/C 313/09) op te stellen, te publiceren en als uitgangspunt te hanteren bij de beoordeling van nationale steunregelingen, waarin naast criteria van zuiver mededingingspolitieke aard tevens criteria ontleend aan het gemeenschappelijk visserijbeleid zijn neergelegd?* [6]

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

Zijn de Lid-Staten verplicht om vorenvermelde richtsnoeren als uitgangspunt te hanteren bij de beslissing op een verzoek om steun voor de bouw van een schip dat is bestemd voor de visserij? Zo ja, waarop berust deze verplichting?

Geldt deze verplichting uitsluitend wanneer het desbetreffende schip geheel of ten dele is bestemd voor visserij in wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap vallen dan wel wateren waarop het externe visserijbeleid van de Gemeenschap betrekking heeft?"

6. Bij de procedure zijn verzoekster in het hoofdgeding, de Nederlandse en de Franse regering alsmede de Commissie betrokken. In het kader van de juridische beoordeling wordt ingegaan op de argumenten van de betrokkenen.

B — Juridische beoordeling

7. Voor de beantwoording van de prejudiciële vragen dient in het kader van de eerste vraag eerst te worden onderzocht, of de Commissie bevoegd is „richtsnoeren voor het onderzoek van de nationale steunmaatregelen in de visserijsector" op te stellen en vervolgens of deze richtsnoeren inhoude-

6 — Cursivering van mij.

lijk verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, waarna in het kader van de tweede vraag de eventuele bindende werking van deze richtsnoeren en hun draagwijdte moeten worden onderzocht.

8. Eerst dient echter het door verzoekster ter terechtzitting aangevoerde bezwaar te worden onderzocht, dat de bestreden steunmaatregel feitelijk geen steun voor de visserij vormt, doch dat deze enkel en alleen voor de werf is bedoeld. De steun zou geschikt en bedoeld zijn om de verzoekende Europese werf internationaal concurrerend te maken. In het stadium van de opdrachtverlening zou de werf hebben geconcurreerd met een Noorse werf. De steun zou de opdrachtgever ook niet — bij voorbeeld in de vorm van een prijsverlaging — ten goede komen. De opdrachtgever zou daarom geen enkel voordeel hebben bij een eventuele steunverlening.

9. Vaststaat, dat de steunmaatregelen krachtens de richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw, evenals de steunmaatregelen krachtens de Nederlandse Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw tot doel hebben, de Europese scheepswerfindustrie te ondersteunen en deze op de internationale markt concurrerend te maken. [7] Niettemin acht ik het twijfelachtig, of een eventuele steunverlening aan de scheepswerf niet op de een of andere manier ten goede komt aan de potentiële opdrachtgever. Ook al wordt geen prijsverlaging verleend of overeengekomen, de als gevolg van de steun gewijzigde economische uitgangspositie van de werf zal met grote waarschijnlijkheid tot uiting komen in de bepalingen van de overeenkomst. Gaat men ervan uit, dat de werf enkel door de steunverlening in een concurrerende uitgangspositie wordt geplaatst, dan kan zij door deze steun de bouw van een vaartuig aanbieden tegen voorwaarden, die interessant zijn voor de potentiële opdrachtgever en mogelijkerwijs beslissend zijn voor de opdrachtverlening. Zelfs al wordt de steun niet rechtstreeks aan de opdrachtgever doorgegeven, kan men er mijns inziens toch van uitgaan, dat deze hem in elk geval in zoverre indirect ten goede komt, dat de werf hem het economisch interessantste aanbod kan doen. Bij het onderzoek van de begunstigden van staatssteun moet niet alleen worden gelet op degene die de steun rechtstreeks ontvangt, doch ook op de gevolgen van de steun die deze verhouding te buiten gaan. [8]

10. Afgezien van het feit, in welke — meetbare — omvang de steun als een ondersteuning van de potentiële opdrachtgever moet worden aangemerkt, kan men deze steun op grond van de aan de richtlijn ten gronde liggende maatstaven als een bevordering van het produkt „vissersvaartuig" beschouwen. Uitgangspunt van deze benadering is, dat er verschillende soorten steun bestaan. [9] De communautaire wetgever heeft in richtlijn 87/167 voorrang gegeven aan

7 — Zie de tweede overweging van de considerans van richtlijn 87/167/EEG van de Raad van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB 1987, L 69, blz. 55), hierna ook Zesde richtlijn genoemd.

8 — Zie in die zin mijn conclusie van 7 juni 1988 bij het arrest van 13 juli 1988 (zaak 102/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 4067, 4075, punt 22) alsmede de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 7 mei 1996 bij het arrest van 26 september 1996 (zaak C-241/94, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-4551, punt 51 e. v.).

9 — Zie zevende overweging van de considerans en de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van richtlijn 87/167.

produktiesteun. [10] Aan contracten gerelateerde produktiesteun kan op grond van richtlijn 87/167 niet voor elke bouw van een vaartuig worden verleend respectievelijk in aanmerking worden genomen, doch enkel voor de in artikel 1, sub a, van de richtlijn opgesomde vaartuigen, waaronder visserijschepen van 100 bt [11] of meer. Uit deze opsomming valt duidelijk af te leiden, welke scheepsbouwactiviteiten in aanmerking komen voor steunverlening. Hieruit kan mijns inziens verder worden afgeleid, dat bij aan contracten gerelateerde produktiesteun het te bouwen produkt wordt bevorderd. Naast de rechtstreekse financiële ondersteuning van de werf wordt de bouw van een concreet vaartuig bevordert, dat overigens alleen dan in aanmerking komt voor steun, indien het aan bepaalde, vooraf vastgelegde criteria voldoet.

11. Verzoeksters argument, dat de bestreden steunmaatregel in geen geval kan worden aangemerkt als steun ten behoeve van de visserij, doch uitsluitend ten behoeve van de werf die de steun aanvraagt, moet daarom worden afgewezen.

I — *De beantwoording van de eerste vraag*

De betrokkenen hebben ten aanzien van de opgeworpen rechtsvragen verschillende antwoorden gegeven.

12. *Verzoekster* is van mening, dat de eerste vraag neerkomt op de vraag, of de Commissie door middel van richtsnoeren op basis van visserijpolitieke overwegingen mag afwijken van de in de Zesde richtlijn [12] neergelegde criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen voor de scheepsbouw. De aldus opgevatte prejudiciële vraag zou ontkennend moeten worden beantwoord.

De Commissie mag de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt volgens verzoekster niet laten afhangen van andere criteria dan die welke zijn neergelegd in de Zesde richtlijn van de Raad betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw. De Zesde richtlijn bepaalt, dat een steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd, mits deze voldoet aan de in de richtlijn genoemde uitzonderingscriteria (artikel 1, sub d, tweede alinea). Steun voor de scheepsbouw kan worden verleend, indien het voor de steunverlening geldende plafond in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn niet wordt overschreden. De richtlijn spreekt nergens van het visserijbeleid.

Uit de rechtsoverwegingen van het arrest in de gevoegde zaken C-356/90 en C-180/91 [13] wil verzoekster a contrario afleiden, dat steun voor de scheepsbouw die het plafond niet overschrijdt, noodzakelijkerwijs verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

10 — Zie zevende overweging van de considerans en artikel 4 van richtlijn 87/167.

11 — Blijkens de bijlage bij de richtlijn betekent deze afkorting bruto tonnage.

12 — Zie richtlijn 87/167.

13 — Arrest van 18 mei 1993 (België/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-2323, r. o. 30-33).

De Commissie heeft op basis van de Zesde richtlijn — in tegenstelling tot de vroegere richtlijnen — geen verdergaande onderzoeksbevoegdheid.

Mocht de Commissie evenwel, anders dan verzoekster meent, over een beoordelingsmarge beschikken, dan nog mogen visserijpolitieke overwegingen geen rol spelen bij de beoordeling. Waar in artikel 49 van de visserijstructuurverordening [14] integraal naar de toepasselijkheid van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag wordt verwezen, betekent dit dat bij de beoordeling op basis van deze bepaling enkel louter mededingingspolitieke overwegingen een rol mogen spelen. Deze mededingingspolitieke maatstaven zijn op hun beurt overeenkomstig artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag in de vorm van de Zesde richtlijn door de Raad concreet uitgewerkt. Voorts mag de Commissie een steunmaatregel krachtens de Zesde richtlijn, die op haar beurt is gebaseerd op artikel 92, lid 3, sub d (thans sub e), niet opnieuw toetsen aan artikel 92, lid 3, sub c. Met de in de richtsnoeren gegeven maatstaven heeft de Commissie daarom haar bevoegdheid overschreden.

13. De *Nederlandse regering* is van mening, dat de Commissie wel degelijk bevoegd was de richtsnoeren op te stellen. Die bevoegdheid berust in de eerste plaats op de zeer ruime bevoegdheden van de Commissie op mededingingsgebied en in de tweede plaats op het karakter van de richtsnoeren, die de Lid-Staten informeren over het beleid van de Commissie op het gebied van steun aan de visserij. Voorts is het van belang voor ogen te houden, dat de richtsnoeren ook inhoudelijk in overeenstemming zijn met de visserijstructuurverordening en met de Zesde richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw.

De Nederlandse regering gaat zeer uitvoerig in op de zin en het nut van de richtsnoeren, die op zich weliswaar niet bindend zijn, doch die in de betrokken context zeer wel een juridische gebondenheid kunnen doen ontstaan. Wat de bevoegdheden van de Commissie betreft, wijst de Nederlandse regering erop, dat het de taak van de Commissie is om te zorgen voor de coherentie van het algemeen gemeenschapsbeleid. Zo dient zij in het kader van haar steunbeleid de inhoud van de verordening en de richtlijn te respecteren. Alles bij elkaar genomen bestaat er geen twijfel aan de bevoegdheid van de Commissie om richtsnoeren vast te stellen.

14. De *Franse regering* besteedt bijzondere aandacht aan het belang van de vraag naar de draagwijdte en de rechtskracht van richtsnoeren respectievelijk vergelijkbare maatregelen van de Commissie, welke vraag het kader van de onderhavige zaak overschrijdt. Zij is van mening, dat richtsnoeren, kader-

14 — Verordening nr. 4028/86.

regelingen, mededelingen of brieven aan de Lid-Staten geschikt zijn om de Lid-Staten mee te delen, op welke wijze de Commissie gebruik wil maken van haar ruime beoordelingsbevoegdheid op het gebied van steunmaatregelen. Het is een kwestie van goed bestuur om de Lid-Staten ervan op de hoogte te stellen, welke steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden verklaard.

De Commissie kan volgens de Franse regering op dit soort maatregelen teruggrijpen om de op steungebied geldende voorschriften uit te leggen of om de Lid-Staten „dienstige maatregelen" voor te stellen, „welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist". Dergelijke maatregelen kunnen echter in geen geval een bindend karakter hebben, voor zover zij niet op een specifiekere rechtsgrondslag dan de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag kunnen worden gebaseerd. Heeft de Commissie een steunregeling eenmaal goedgekeurd, dan kan de vaststelling van een kaderregeling dus niet afdoen aan de toelaatbaarheid van steunmaatregelen die in overeenstemming met de algemene regeling zijn, waardoor zij bij voorbeeld onder omstandigheden zelfs als nieuwe steunmaatregelen zouden moeten worden beschouwd. Handelt een Lid-Staat niet overeenkomstig de voorgestelde maatregel, dan kan de Commissie in elke geval de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag inleiden ten aanzien van de algemene regeling.

Volgens de Franse regering heeft de Commissie bij het in casu te beoordelen geval haar uitleggingsbevoegdheid overschreden, aangezien de beide brieven van de Commissie van 30 maart en 26 mei 1988 een wijziging van de door de Raad vastgestelde handeling betreffende de steun aan de scheepsbouw tot gevolg kunnen hebben. Een steunmaatregel als in deze zaak in geding is, is immers op grond van de Zesde richtlijn toegestaan, terwijl de visserijverordening deze niet uitsluit.

De richtlijn betreffende steunverlening aan de scheepsbouw is overigens na de visserijverordening vastgesteld. Evenzo geldt de Zevende richtlijn betreffende steunverlening aan de scheepsbouw, evenals voorheen, ook voor vissersvaartuigen. Indien de Commissie van mening was geweest, dat de beide onderhavige handelingen van de Raad onverenigbaar waren, dan had zij de Raad een gewijzigd voorstel voor een richtlijn moeten voorleggen. De Commissie had hoe dan ook geen richtsnoeren mogen vaststellen die inhoudelijk van de richtlijn afwijken.

15. De *Commissie* is van mening, dat zij in het kader van haar onderzoeksbevoegdheden krachtens de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag — die overigens in elke visserijstructuurverordening [15] van toepassing zijn verklaard — ook zonder uitdrukkelijke machtiging criteria ontleend aan het gemeenschappelijk visserijbeleid, mag hanteren.

15 — Verordening (EEG) nr. 2908/83 van de Raad van 4 oktober 1983 (PB 1983, L 290, blz. 1) en verordening (EEG) nr. 3699/93 van de Raad van 21 december 1993 (PB 1993, L 346, blz. 1).

Zij baseert deze bevoegdheid in de eerste plaats op de verhouding tussen de artikelen 39 en 42 en de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag. Voor zover de mededingingsregels van toepassing zijn verklaard op een sector van het landbouwbeleid, mag bij het onderzoek van de mededingingsregels ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van artikel 39. Dit standpunt vindt bevestiging in de rechtspraak van het Hof [16], waarin voorrang wordt gegeven aan de doelstellingen van het landbouwbeleid boven die van het mededingingsbeleid.

Haar bevoegdheid om in het kader van het toezicht op steunmaatregelen rekening te houden met doelstellingen van het landbouwbeleid, baseert de Commissie in de tweede plaats rechtstreeks op de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. De Commissie beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het onderzoek van de verenigbaarheid van steunmaatregelen van de staten met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, sub c. In het kader van deze beoordelingsbevoegdheid heeft zij de richtsnoeren opgesteld. Met de visserijstructuurverordening heeft de Raad het begrip „gemeenschappelijk belang" in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, concreet uitgewerkt. Bij de uitoefening van haar onderzoeksbevoegdheid heeft de Commissie sinds 1988 alleen die steunmaatregelen voor de bouw van vissersvaartuigen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, die konden worden ingepast in een meerjarig oriëntatieprogramma in de zin van de visserijstructuurverordening. Bij deze steunmaatregelen heeft zij ook bij volledige financiering door een Lid-Staat het steunplafond voor een gemeenschappelijke financiering toegepast. In het kader van haar beoordelingsbevoegdheid heeft zij de verhouding tussen verordening nr. 4028/86 en richtlijn 87/167 kunnen beoordelen. Het thema steun voor de bouw van vissersvaartuigen beslaat overigens slechts een klein gedeelte van de richtsnoeren, waarin ook een reeks andere steunmaatregelen van staten voor de visserijsector wordt geregeld. Wat de steunverlening voor de bouw van vissersvaartuigen betreft, vormt verordening nr. 4028/86 een *lex specialis* ten opzichte van richtlijn 87/167.

Nadat de Commissie aldus haar bevoegdheid heeft gemotiveerd om in het kader van het toezicht op steunmaatregelen ook rekening te houden met doelstellingen van het visserijbeleid, gaat zij in het kader van de beantwoording van de eerste vraag speciaal in op haar bevoegdheid om richtsnoeren op te stellen. Deze hebben een tweeledig doel. In de eerste plaats vormen zij „dienstige maatregelen" in de zin van artikel 93, lid 1, en in de tweede plaats zijn zij vastgesteld ter nadere invulling van haar beoordelingsmarge in de zin van artikel 92, lid 3. Haar bevoegdheid om dergelijke richtsnoeren op te stellen vindt bevestiging in de rechtspraak van het Hof. [17]

16. De Commissie beschikt in het kader van het steuntoezicht in beginsel over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Dit wordt bijzonder duidelijk bij de beoordeling van steunmaatregelen, die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt *kunnen* worden beschouwd in de zin van artikel 92, lid 3. Belangrijkste goedkeuringstoets voor de steun is daarbij artikel 92, lid 3, sub c, dat geldt voor steunmaatregelen om de ontwik-

16 — Arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973) en arrest van 26 juni 1979 (zaak 177/78, Pigs and Bacon Commission, Jurispr. 1979, blz. 2161).

17 — Arrest van 24 februari 1987 (zaak 310/85, Deufil, Jurispr. 1987, blz. 901) en arrest van 24 maart 1993 (zaak C-313/90, CIRFS e. a. , Jurispr. 1993, blz. I-1125).

keling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De ruime beoordelingsbevoegdheid komt zowel tot uiting bij het toezicht op bestaande steunmaatregelen krachtens artikel 93, leden 1 en 2, als bij het onderzoek van nieuwe steunmaatregelen krachtens artikel 93, lid 3. De ruime beoordelingsbevoegdheid staat in correlatie met een vergaande beslissingsbevoegdheid bij de goedkeuring of onverenigbaarverklaring van subsidieplannen van Lid-Staten. Zo mag een Lid-Staat bij voorbeeld op grond van artikel 93, lid 3, laatste volzin, een voorgenomen maatregel niet tot uitvoering brengen, voordat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen.

17. Het is daarom in overeenstemming met het beginsel van goed bestuur, wanneer de Commissie richtsnoeren opstelt en bekendmaakt, waarin zij meedeelt, op welke wijze zij in het kader van het toezicht op steunmaatregelen gebruik denkt te maken van haar beoordelingsbevoegdheid. De opstelling van richtsnoeren is eveneens in het belang van de Lid-Staten, die op die manier rekening kunnen houden met de houding van de Commissie bij haar steunbeleid en daardoor mogelijke conflicten uit de weg kunnen gaan. Richtsnoeren respectievelijk kaderregelingen met de omschreven inhoud en doelstelling zijn in het verleden door het Hof toegestaan. [18]

18 — Zie zaak 310/85 (Deufil, aangehaald in voetnoot 17) „steuncode"; zaak C-313/90 (CIRFS, aangehaald in voetnoot 17) „steuncode"; arrest van 29 juni 1995 (zaak C-135/93, Spanje/Commissie, Jurispr. 1995, blz. I-1651) „kaderregelingen voor steunmaatregelen van staten".

18. Het inhoudelijk onderzoek van de richtsnoeren moet plaatsvinden in het kader van de desbetreffende regeling. Richtsnoeren moeten in beginsel rechtmatig worden geacht, indien zij niet in strijd zijn met het Verdrag respectievelijk met bindende handelingen van de instellingen van de Gemeenschap. De onderhavige richtsnoeren worden „Richtsnoeren voor het onderzoek van de nationale steunmaatregelen in de visserijsector" genoemd. De gemeenschapshandeling die in de relevante periode de grondslag vormde voor steun in de visserijsector, was de op 18 december 1986 vastgestelde verordening nr. 4028/86 van de Raad. Deze visserijstructuurverordening wordt in de inleiding van de richtsnoeren uitdrukkelijk genoemd. Een wezenlijk kenmerk van de volgens de verordening toegestane steunmaatregelen is, dat zij moeten passen in een meerjarig oriëntatieprogramma [19], dat de Lid-Staten moeten opstellen en door de Commissie moet worden goedgekeurd.

19. De al korte tijd later, op 26 januari 1987, vastgestelde richtlijn van de Raad [20] betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw, werd vastgesteld op basis van artikel 92, lid 3, sub d [21], en artikel 113. Bij de in de richtlijn bedoelde steunmaatregelen gaat het dus om „andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie" [22], die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt *kunnen* worden beschouwd. De richtlijn heeft dus tot doel,

19 — Zie artikel 2, lid 2, van de verordening.

20 — Richtlijn 87/167, waartoe reeds werd besloten op 22 december 1986; zie *Bulletin van de Europese Gemeenschappen* nr. 12, 1986, blz. 72 en 153.

21 — Thans sub c.

22 — Zie artikel 92, lid 3, sub d, respectievelijk sub c, van het Verdrag.

een categorie van steunmaatregelen van de staten onder de steunmaatregelen te brengen die kunnen worden goedgekeurd. De richtlijn heeft evenwel niet *rechtstreeks* de toelaatbaarheid van bepaalde steunmaatregelen van de staten tot gevolg, aangezien deze nadere maatregelen van de Lid-Staten en de gemeenschapsrechtelijke goedkeuring behoeven. [23]

20. Het toepassingsgebied en het doel van de visserijstructuurverordening verschillen van die van de richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw. Toch overlappen deze regelingen elkaar enigszins op het gebied van de steun voor de bouw van bepaalde vissersvaartuigen [24] voor de communautaire vloot. [25] Daarom moet de verhouding tussen de beide regelingen zowel inhoudelijk alsook wat de financiële consequenties betreft, worden verduidelijkt.

21. Om te beginnen moet ervan worden uitgegaan, dat de richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw is vastgesteld *na* de visserijstructuurverordening, zoals verzoekster uitdrukkelijk opmerkt. De chronologische volgorde van de vaststelling van de betrokken communautaire handelingen vormt mijns inziens echter geen argument om de ene handeling als een lex posterior ten opzichte van de andere te beschouwen, hetgeen gezien het feit dat zij vlak na elkaar zijn vastgesteld ook onwaarschijnlijk is. Terwijl de visserijstructuurverordening op 18 december 1986 in de Raad is vastgesteld, stelde deze slechts vier dagen later, dus op 22 december 1986, de Zesde richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw vast. [26] Bovendien kan noch uit de overwegingen van de considerans noch uit het regelende gedeelte van de richtlijn worden afgeleid, dat zij enige bepaling van de visserijstructuurverordening buiten toepassing wilde verklaren.

22. Onderzoekt men de beide handelingen, de verordening en de richtlijn, op een eventuele rangorde op basis van hun aard, dan valt op, dat een verordening op grond van artikel 189 van het Verdrag een algemene strekking heeft, in al haar onderdelen verbindend is en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat, terwijl een richtlijn voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is weliswaar verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch in beginsel moet worden omgezet in nationaal recht om verdergaande rechtsgevolgen teweeg te brengen. In abstracto kan hieruit worden afgeleid, dat een verordening, wat de rechtsgevolgen betreft, voorrang heeft boven een richtlijn. In het concrete geval is de visserijstructuurverordening, doordat steunmaatregelen enkel kunnen worden getroffen, wanneer zij in een meerjarig oriëntatieprogramma van een Lid-Staat passen, aldus gestructureerd dat zij, wat haar gevolgen voor de steunmaatregelen van de staten betreft, op een richtlijn lijkt.

23. De Commissie heeft zich zowel in haar circulaire van 26 mei 1988 aan de Lid-Staten als in de onderhavige procedure op het standpunt gesteld, dat de visserijstructuurverordening ten opzichte van de richtlijn betreffende de steunverlening aan de

23 — Zie artikel 10 van richtlijn 87/167.

24 — Zie artikel 1, sub a, tweede streepje, van de richtlijn.

25 — Zie artikel 1, lid 1, sub a, van de verordening.

26 — Zie *Bulletin van de Europese Gemeenschappen* nr. 12, 1986, blz. 72 en 153.

scheepsbouw een lex specialis is. Doordat in de beide handelingen in beginsel verschillende materies worden geregeld, kan de een moeilijk als een lex specialis ten opzichte van de ander worden aangemerkt. Let men daarentegen enkel op het elkaar overlappende gedeelte van de geregelde materie, dan blijkt de uit hoofde van de visserijstructuurverordening verkrijgbare steun — ongeacht of deze alleen door een Lid-Staat wordt gefinancierd dan wel daarvoor communautaire bijstand wordt verleend — hoger te kunnen uitvallen dan de steun die krachtens de richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw kan worden verleend. Deze voordeliger situatie pleit ervoor om de betrokken regels van de visserijstructuurverordening te zien als een lex specialis. Daarbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren, dat juist in het onderhavige geding aan de steun, die op basis van richtlijn 87/167 alleen in beginsel geoorloofd kon zijn, de op de visserijstructuurverordening gebaseerde gemeenschapsrechtelijke goedkeuring werd *onthouden.*

24. Uitgangspunt voor de beoordeling van de verhouding van de relevante voorschriften van verordening nr. 4028/86 tot die van richtlijn 87/167 moet mijns inziens de visserijstructuurverordening zijn. Niet omdat dit de oudste handeling is, maar omdat zij een bijzondere maatregel op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormt, en daarmee in beginsel deelt in de voorrang van de verdragsbepalingen betreffende de landbouw boven de algemene bepalingen van het Verdrag. [27] Zonder een concrete beslissing van de Raad in de zin van artikel 42 van het Verdrag vallen een dergelijke landbouwpolitieke structuurmaatregel en de ter uitvoering daarvan te treffen maatregelen niet onder het hoofdstuk betreffende de mededingingsregels.

In artikel 49 van de visserijstructuurverordening heeft de Raad de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag evenwel uitdrukkelijk van toepassing verklaard op steunmaatregelen van de Lid-Staten op het door de verordening bestreken gebied. De desbetreffende steunmaatregelen vallen derhalve onder het steuntoezicht, waarbij het criterium voor de inhoudelijke beoordeling uit artikel 92 is af te leiden. Aangezien dergelijke steunmaatregelen van de staten niet reeds op grond van artikel 92, lid 2, verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, dient de Commissie overeenkomstig artikel 92, lid 3, te onderzoeken, of zij als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. De toets voor dit onderzoek wordt genoemd sub c:

„Steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad."

De maatstaven van de visserijstructuurverordening kunnen in dit verband als een omschrijving van het „gemeenschappelijk belang" worden gezien. De door de Lid-Staten op basis van de verordening vast te stellen „meerjarige oriëntatieprogramma's" moeten, om gemeenschapsrechtelijk bindend te worden, door de Commissie worden goedgekeurd. [28] Reeds in deze procedure

27 — Zie zaak 177/78 (aangehaald in voetnoot 16), r. o. 9 e. v., en zaak C-280/93 (aangehaald in voetnoot 16), r. o. 61.

28 — Zie artikel 4, lid 3, van verordening nr. 4028/86 en de beschikking van de Commissie van 11 december 1987 (aangehaald in voetnoot 3).

beoordeelt de Commissie de voor steun in aanmerking komende projecten, aangezien de programma's niet in de laatste plaats „het kader (vormen) voor communautaire (...) bijstand (...)". [29]

25. Vanuit deze achtergrond bezien, stuit het door de Commissie ingenomen en bekendgemaakte [30] standpunt, dat zij de staatssteun die in een meerjarig programma past, in beginsel kan toestaan, terwijl zij niet in een dergelijk programma passende steun als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwt, juridisch niet op bezwaar.

26. Thans is de vraag of, gelet op de Zesde richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw, de beoordeling die rechtmatig op basis van de visserijstructuurverordening heeft plaatsgevonden, moet worden herzien. Richtlijn 87/167, die is gebaseerd op artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag, is tenslotte niet meer dan een mogelijke goedkeuringstoets in het kader van artikel 92, lid 3. [31] De voorgenomen steunregeling respectievelijk de steun moet daarom evenals alle andere onder artikel 92, lid 3, vallende steunmaatregelen worden onderzocht op haar verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. Het onderzoek dat de Commissie verplicht is te verrichten, is door de Raad min of meer overbodig gemaakt door de vaststelling van de richtlijn. [32] De richtlijn op zich biedt ook geen enkele grondslag voor een recht op welke steun dan ook. Zij verleent de Lid-Staten enkel de bevoegdheid om met inachtneming van de in de richtlijn gestelde minimumeisen steun te verlenen aan de scheepsbouwindustrie.

27. Het door verzoekster ingenomen standpunt, dat een steunmaatregel van een Lid-Staat ten behoeve van de scheepsbouw, die onder het steunplafond van artikel 4 van richtlijn 87/167 ligt, ipso facto rechtmatig is, is daarom niet juist. Deze opvatting kan ook niet door middel van een a contrario-redenering worden gebaseerd op het arrest in de gevoegde zaken C-356/90 en C-180/91. [33] In dat arrest oordeelde het Hof, dat steunmaatregelen die het plafond overschrijden, ipso facto onwettig zijn. Deze beoordeling verzet zich niet tegen het hier vertegenwoordigde standpunt, aangezien de overschrijding van het plafond een schending vormt van de in de richtlijn neergelegde minimumvoorwaarden om een steunmaatregel te kunnen goedkeuren. De inachtneming van het steunplafond is echter slechts *één* voorwaarde voor de gemeenschapsrechtelijke verenigbaarheid van een steunmaatregel.

28. Is evenwel reeds vastgesteld, dat een bepaalde steunmaatregel wegens strijd met het „gemeenschappelijk belang" onverenig-

29 — Zie artikel 4, lid 2, van verordening nr. 4028/86. Zie voor de prioritaire inaanmerkingneming van bepalingen van een gemeenschappelijke marktordening in het kader van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag (zaak 177/78, Pigs and Bacon Commission, aangehaald in voetnoot 16, r. o. 11).

30 — Richtsnoeren, punt II, letter B 3. i, eerste en tweede streepje, juncto verordening nr. 4028/86, artikel 1, lid 1, sub a, en lid 2, alsmede artikel 6 en de circulaire van 26 mei 1988 SG(88) D/6181, vijfde alinea.

31 — Zie ook artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/167, waarin wordt verklaard, dat „produktiesteun ten behoeve van de scheepsbouw (...) als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt *kan* worden beschouwd". Zie voor de vergelijkbare beoordeling van de Zevende richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990; PB 1990, L 380, blz. 27) de opvolger van richtlijn 87/167, arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-400/92, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1994, blz. 4701, r. o. 13).

32 — Zie artikel 10, lid 1, van richtlijn 87/167.

33 — Gevoegde zaken C-356/90 en C-180/91 (aangehaald in voetnoot 13).

baar is met de gemeenschappelijke markt, dan kan dit resultaat niet daardoor worden geneutraliseerd, dat deze steunmaatregel in elk geval niet in strijd zou zijn geweest met een andere mogelijke goedkeuringstoets. Deze zienswijze is in het belang van een coherente uitlegging van het gemeenschapsrecht. Het gebod van een coherente toepassing van de visserijstructuurverordening, wat het nationale recht van de Lid-Staten betreft, komt overigens uitdrukkelijk tot uitdrukking in de overwegingen van de considerans van de verordening. [34]

29. Voor zover de verhouding tussen de aan het geding ten grondslag liggende concurrente voorschriften kan worden opgelost door een uitlegging conform het gemeenschapsrecht, bestaat er mijns inziens ook geen „tegenspraak" tussen de visserijstructuurverordening en de Zesde richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw. De taak om conflicten tussen normen op te lossen rust op de instellingen van de Gemeenschap en is immanent aan de communautaire rechtsorde evenals aan elke nationale rechtsorde. Was dit niet zo, dan zou de communautaire rechtsorde geen zinvolle orde zijn, maar een chaos, een „ruwe, ongeordende massa" van rechtshandelingen. [35]

30. De in de richtsnoeren door de Commissie vertegenwoordigde rechtsopvatting vormt daarom een juiste weergave van de rechtssituatie, zoals die gold bij de opstelling ervan. Tegen de richtsnoeren kan daarom — voor zover in de onderhavige context van belang — inhoudelijk geen bezwaar worden gemaakt. De ontoelaatbaarheid van bepaalde steunmaatregelen voor de bouw van vissersvaartuigen voor de communautaire vloot is een noodzakelijk gevolg van de hierboven juist geachte uitlegging van de visserijstructuurverordening en de op basis daarvan door de Lid-Staten getroffen maatregelen.

31. Vanuit het oogpunt van de betrokken steunmaatregel ten behoeve van de scheepsbouw is het rechtmatig, de onverenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt te motiveren met overwegingen die zijn ontleend aan het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het feit dat bij de gemeenschapsrechtelijke beoordeling van staatssteun ten behoeve van de scheepsbouw rekening wordt gehouden met overwegingen die verband houden met de visserijstructuurpolitiek, vormt daarom geen beoordelingsfout.

32. Verzoeksters bezwaar, dat het door de Commissie in de richtsnoeren ingenomen standpunt over de verhouding tussen de visserijstructuurverordening en de Zesde richtlijn, de richtlijn ten dele van haar inhoud berooft, is niet juist. Aan contracten gerelateerde produktiesteun ten behoeve van de scheepsbouw [36], waarbij onder scheepsbouw ook moet worden verstaan de bouw in de Gemeenschap van visserijschepen van 100 bt of meer [37], is in geen geval in het algemeen

34 — In de zesde overweging van de considerans van de visserijstructuurverordening wordt gesteld:
„Overwegende dat de structuurmaatregelen in de mate van het mogelijke in het kader van meerjarige oriëntatieprogramma's moeten worden uitgevoerd waardoor elke Lid-Staat de zekerheid heeft dat er de nodige *samenhang* bestaat tussen de communautaire en de nationale maatregelen en dat de nationale maatregelen met de doelstellingen van het gemeenschappelijk beleid in overeenstemming zijn; (...)" (cursivering van mij).

35 — „Rudis indigestaque moles", Ovidius, Metamorphoses, I, 7.

36 — Zie artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/167.

37 — Zie artikel 1, sub a, van richtlijn 87/167.

ongeoorloofd. Er bestaat in de eerste plaats een subsidiemogelijkheid, indien de schepen bestemd zijn voor de communautaire vloot en de plannen passen in een meerjarig oriëntatieprogramma en, in de tweede plaats, indien zij bestemd zijn voor de visserijvloot van een derde land. Voor beide categorieën geldt op verschillende gronden het negatieve oordeel van de onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, niet.

33. Als tussenresultaat voor de beantwoording van de eerste vraag kan men daarom stellen, dat de Commissie bij de opstelling van de richtsnoeren voor het onderzoek van de nationale steunmaatregelen in de visserijsector heeft gehandeld binnen het kader van haar bevoegdheden krachtens de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, verordening nr. 4028/86 en richtlijn 87/167, en dat de richtsnoeren ook inhoudelijk in overeenstemming met deze voorschriften zijn.

II — *De beantwoording van de tweede vraag*

1. De gebondenheid van de Lid-Staten aan richtsnoeren

34. *Verzoekster* beantwoordt de tweede vraag enkel subsidiair, aangezien deze vraag, gelet op de door haar voorgestelde beantwoording van de eerste vraag, zonder voorwerp is geraakt. Haars inziens zijn de Lid-Staten niet verplicht om rekening te houden met de richtsnoeren, aangezien deze niet verbindend zijn. In het arrest CIRFS heeft het Hof een steuncode waarmee de Lid-Staten uitdrukkelijk hadden ingestemd weliswaar een bindende werking toegemeten, doch in casu zijn de richtsnoeren een eenzijdige maatregel van de Commissie en daarom niet vergelijkbaar.

Maar zelfs indien men de richtsnoeren een bindende werking zou willen toemeten, dan zou dit enkel het geval kunnen zijn voor bestaande steunmaatregelen, aangezien de richtsnoeren zijn vastgesteld op basis van artikel 93, lid 1. In de onderhavige zaak gaat het daarentegen om een nieuwe steunmaatregel, waarvoor geen rechtsgrond voor de opstelling van bindende richtsnoeren lijkt te bestaan.

35. De *Nederlandse regering* is van mening, dat het eerste deel van de tweede vraag aldus moet worden beantwoord, dat de richtsnoeren alles bij elkaar genomen een bindende werking kan worden toegemeten. Zelfs al hadden de richtsnoeren deze bindende werking niet reeds als zodanig, dan zouden zij deze in de onderhavige context in elk geval hebben gekregen door hun incorporatie in de beschikking van de Commissie van 22 december 1988.

36. Volgens de *Commissie* was de Nederlandse overheid in de onderhavige zaak daadwerkelijk aan de richtsnoeren gebonden.

In het goedkeuringsschrijven van de Commissie van 22 december 1988 was de Nederlandse steunregeling enkel goedgekeurd onder de voorwaarde, dat bij de steunverlening de richtsnoeren en de circulaire van 26 mei 1988 in acht werden genomen. Gelet op artikel 93, lid 3, mocht de Nederlandse regering enkel steun verlenen die in overeenstemming was met de richtsnoeren.

Daarnaast waren de richtsnoeren aan Nederland voorgesteld als dienstige maatregelen in de zin van artikel 93, lid 1, hetgeen op zich echter nog geen bindende werking tot gevolg heeft. De Lid-Staten zouden daarom niet verplicht zijn in te stemmen met deze dienstige maatregelen. Maar in dat geval had de Commissie bij een eventuele in strijd met de richtsnoeren verleende steunmaatregel op grond van artikel 93, lid 2, een beslissing kunnen nemen waarin wijziging van de steunmaatregel werd verlangd.

Heeft een Lid-Staat de richtsnoeren evenwel aanvaard — hetgeen in casu is geschied bij schrijven van de Nederlandse regering van 31 januari 1989 — dan zouden de met de richtsnoeren strijdige steunmaatregelen op grond van het arrest in de zaak CIRFS gelden als nieuwe steunmaatregelen, die niet zonder goedkeuring van de Commissie in de zin van artikel 93, lid 3, laatste volzin, tot uitvoering zouden mogen worden gebracht.

Gelijk de verwijzende rechterlijke instantie ten slotte zelf heeft aangegeven, volgt ook uit artikel 5 van het Verdrag een verplichting voor de Lid-Staten om alle passende maatregelen te treffen om de nakoming van de uit het Verdrag, respectievelijk de handelingen van de instellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Hebben de Lid-Staten dus eenmaal ingestemd met de richtsnoeren, dan zouden zij ook daaraan gebonden zijn.

37. Richtsnoeren, die het gezag opstelt en bekendmaakt met het doel om inlichtingen te verstrekken over de wijze waarop het gebruik wil maken van een bestaande beoordelingsmarge, dienen de rechtszekerheid en vormen de grondslag voor een vertrouwen, dat het gezag zich op de beschreven aard en wijze zal gedragen. In zoverre ontstaat door de opstelling van richtsnoeren in de eerste plaats een gebondenheid voor het orgaan zelf.

38. De Commissie beschikt over een door haar in te vullen beoordelingsmarge bij de toepassing van artikel 92, leden 2 en 3, in verband met de uit artikel 93 voortvloeiende toezichthoudende plichten. In de inleiding van de richtsnoeren beroept zij zich daarom uitdrukkelijk op artikel 92, leden 2 en 3. [38] Bovendien baseert zij zich op artikel 93, lid 1 [39], waaruit kan worden afgeleid, dat zij de richtsnoeren wenst te zien als een „voorstel voor een dienstige maatregel" in de zin van deze bepaling.

38 — Zie richtsnoeren, vierde alinea.
39 — Zie richtsnoeren, zesde alinea.

39. Vanuit deze beide oogpunten, die van de concretisering van de beoordelingsbevoegdheid ingevolge artikel 92, leden 2 en 3, en die van het voorstel van een dienstige maatregel alleen, kunnen de richtsnoeren als zuiver eenzijdige maatregel mijns inziens niet zonder meer een bindende werking hebben voor de autoriteiten van de Lid-Staten.

40. In casu werden de Lid-Staten echter reeds voor de bekendmaking van de richtsnoeren in het Publikatieblad [40] betrokken bij de totstandkomingsprocedure daarvan. [41] Wat dit betreft gaat verzoekster ten onrechte ervan uit, dat er nooit sprake is geweest van een overeenkomst tussen de Commissie en de Nederlandse regering.

41. Bij beschikking van 29 maart 1988 stelde de Commissie een *ontwerp* tot wijziging van de sinds 1985 geldende richtsnoeren vast. [42] Bij schrijven van 30 maart en 6 mei 1988 werd de Nederlandse regering verzocht haar standpunt ten aanzien van dit voorstel te bepalen. Na ontvangst en onderzoek van de standpunten van de Lid-Staten stelde de Commissie de definitieve tekst van de richtsnoeren vast, waarvan zij de Nederlandse regering in kennis stelde bij brief van 30 november 1988 [43] en die zij op 8 december 1988 publiceerde in het Publikatieblad. [44]

42. Door deze overlegprocedure, tijdens welke de Lid-Staten niet alleen de gelegenheid hadden om aan de hand van een concreet ontwerp kennis te nemen van de plannen van de Commissie, maar ook om hun eigen standpunt naar voren te brengen, kan er mijns inziens reeds een overeenkomst tot stand zijn gekomen, die de Lid-Staten kan binden.

43. In het arrest in de zaak CIRFS [45] heeft het Hof een steuncode, die „het resultaat is van een akkoord tussen de Lid-Staten en de Commissie" [46], zowel objectieve betekenis als *dwingende werking* toegekend. Deze op de onderhavige zaak overdraagbare beoordeling wordt niet aangetast door het arrest Deufil [47], waarin het er om ging, of een steuncode op rechtsgeldige wijze kan voorzien in afwijkingen van de verdragsbepalingen, hetgeen het Hof uiteindelijk ontkende.

44. Voor de totstandkoming van een „overeenkomst" pleiten in deze zaak verdere feitelijke gegevens. In het voormelde schrijven

40 — PB 1988, C 313, blz. 21.

41 — Schrijven van de Commissie van 30 november 1988, document SG(88) D/13965; bijlage 5 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

42 — PB 1985, C 268, blz. 2.

43 — Zie schrijven van de Commissie van 30 november 1988, document SG(88) D/13965; bijlage 5 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

44 — PB 1988, C 313, blz. 21.

45 — Aangehaald in voetnoot 17.

46 — Arrest in de zaak CIRFS (aangehaald in voetnoot 17), r. o. 36.

47 — Aangehaald in voetnoot 17.

van 30 november 1988 aan de Nederlandse regering, waarmee haar de richtsnoeren werden bekendgemaakt, werd de regering verzocht om voor een bepaalde termijn te bevestigen, dat de richtsnoeren in de toekomst in acht zouden worden genomen. Bij schrijven van 31 januari 1989 van de permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden [48] verklaarde de Nederlandse regering zich formeel bereid, de richtsnoeren in acht te nemen. [49] Uiterlijk met deze verklaring is mijns inziens een juridische binding voor Nederland ontstaan.

45. Het feit dat de instemming van een Lid-Staat bindende werking meebrengt, staat mijns inziens de bereidheid tot samenwerking van een Lid-Staat ook niet in de weg. Wel kan een Lid-Staat die niet heeft ingestemd, formeel niet op dezelfde wijze gebonden zijn als de Lid-Staat die zich bereid heeft verklaard, richtsnoeren in acht te nemen. Bij de organisatie van zijn steunbeleid ondervindt de Lid-Staat die niet heeft meegewerkt aan de overeenkomst geen voordeel, aangezien de Commissie in het kader van het steuntoezicht de door haar opgestelde richtsnoeren toepast en de betrokken Lid-Staat dan alsnog tot de inachtneming van de richtsnoeren wordt verplicht. Bovendien geeft de Lid-Staat die weigert mee te werken aan de overlegprocedure, de mogelijkheid op om vooraf invloed uit te oefenen op de inhoud van de richtsnoeren.

46. De Nederlandse minister die over de steunaanvraag diende te beslissen, is er daarom terecht van uitgegaan dat hij gebonden was aan de inhoud van de richtsnoeren.

47. De bindende werking berust in casu op de instemming van de Nederlandse regering, doch ook nog op een ander aspect, dat rechtstreeks voortvloeit uit richtlijn 87/167. Op grond van artikel 10, lid 2, sub a, van de richtlijn worden „zowel nieuwe als bestaande steunregelingen of wijzigingen in bestaande steunregelingen, als bedoeld in deze richtlijn", vooraf door de Lid-Staten ter kennis van de Commissie gebracht en niet zonder goedkeuring van de Commissie ten uitvoer gelegd.

48. Een in deze vorm verplichte mededeling vormde de kennisgeving van de Nederlandse regering aan de Commissie van de Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988. [50] De goedkeuring, zonder welke de steun niet rechtsgeldig kon worden toege-

48 — Zie document nr. 639 in bijlage 7 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

49 — In het schrijven wordt letterlijk gezegd:
„Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering mededelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil erop wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93, lid 2, onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van Vo 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast."

50 — Volgens het goedkeuringsschrijven van de Commissie van 22 december 1988 (document SG(88) D/15402, bijlage 1 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie) werden de goed te keuren wijzigingen meegedeeld bij schrijven van 26 oktober 1988.

kend, verleende de Commissie bij schrijven van 22 december 1988. De goedkeuring werd verleend op voorwaarde, dat bij de steunverlening de richtsnoeren in acht worden genomen. Op deze wijze ontstond een gebondenheid aan de richtsnoeren bij de verlening van steun ter uitvoering van de Zesde richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw.

49. Verzoeksters bezwaar, dat van een eventuele gebondenheid aan de richtsnoeren hoogstens sprake kan zijn voor bestaande steunmaatregelen, doch in geen geval voor nieuwe, kan niet worden aanvaard, want zowel de instemming van de Nederlandse regering om de richtsnoeren in acht te nemen alsook de goedkeuring van de regeling onder de voorwaarde van eerbiediging van de richtsnoeren houden ook de toekomstige inachtneming in.

50. Het bezwaar van de Franse regering, dat richtsnoeren in geen geval kunnen bewerkstelligen dat bestaande steunmaatregelen worden aangemerkt als nieuwe steunmaatregelen, met de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen, behoeft niet te worden onderzocht, aangezien het in deze zaak niet van belang is.

51. Een vergelijkbare gebondenheid als die aan de richtsnoeren ontstond overigens ook aan de inhoud van de circulaire van de Commissie van 26 mei 1988 [51], door de incorporatie ervan in het goedkeuringsschrijven van 22 december 1988. De circulaire alleen kon als eenzijdige handeling mijns inziens dergelijke gevolgen niet teweegbrengen. Doordat de circulaire evenwel tot materiële grondslag werd gemaakt voor de goedkeuring overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 87/167, ontstond er een juridische gebondenheid aan de inhoud ervan.

52. Concluderend kan voor het eerste deel van de tweede vraag daarom worden gesteld, dat de autoriteiten van de Lid-Staten gebonden waren aan de richtsnoeren van de Commissie.

2. De materiële draagwijdte van richtsnoeren

53. Ten slotte moet het tweede deel van de tweede vraag worden onderzocht, dat betrekking heeft op de materiële draagwijdte van de ontstane bindende werking. De verwijzende rechterlijke instantie wenst te vernemen, of het verschil maakt wanneer het desbetreffende schip niet alleen bestemd is voor de visserij in wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten vallen, maar ook voor de visserij in wateren waarop het externe visserijbeleid van de Gemeenschap betrekking heeft.

51 — Document SG(88) D/6181 in bijlage 8 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

54. *Verzoekster* wijst erop, dat het schip, voor de bouw waarvan steun werd aangevraagd, is uitgerust voor de visserij buiten de wateren van de Gemeenschap en thans ook daadwerkelijk in Amerikaanse wateren vist. Zelfs al was de Commissie bevoegd geweest richtsnoeren op te stellen die de Lid-Staten dienden te eerbiedigen, dan zou zulks in elk geval enkel kunnen gelden voor schepen die vissen in wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap vallen. De uitbreiding van het steunverbod tot de bouw van vissersvaartuigen die in wateren vissen die onder de soevereiniteit of jurisdictie van derde staten vallen, vormt in de eerste plaats een overschrijding van bevoegdheid door de Commissie en is in de tweede plaats ook volkomen ongerechtvaardigd. Een dergelijke steunmaatregel zou niet de minste invloed hebben op de door het gemeenschappelijk visserijbeleid beoogde instandhouding van de visbestanden in de communautaire wateren.

55. De *Nederlandse regering* merkt op, dat het door de verwijzende rechterlijke instantie gemaakte verschil met betrekking tot de te bevissen wateren geen steun vindt in de communautaire wetgeving. Volgens die wetgeving is enkel relevant, of het vaartuig bestemd is voor de communautaire vloot.

56. Ook de *Commissie* is van mening, dat het bij de toepassing van de betrokken teksten niet zozeer aankomt op de vraag, waar met een vaartuig wordt gevist, maar of een vaartuig tot de communautaire vloot behoort.

57. De opmerking van de Nederlandse regering en de Commissie is juist. Uit de betrokken gemeenschapsrechtelijke teksten kan namelijk niet worden afgeleid dat vissersvaartuigen, wat de steun betreft, anders moeten worden behandeld naargelang de plaats waar zij vissen. Voor de toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht komt het enkel aan op de vraag, of het vaartuig tot de gemeenschapsvloot behoort. Of dit het geval is, moet aan de hand van objectieve criteria kunnen worden bepaald. Volgens de overtuigende uiteenzetting van de Commissie ter terechtzitting komt het uitsluitend aan op de vraag, onder welke vlag het vaartuig vaart.

58. Overigens zijn er nog een aantal argumenten die ervoor pleiten om het behoren tot de communautaire vloot van doorslaggevend belang te achten. Een efficiënte verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid verlangt, dat alle vissersvaartuigen die onder de vlag van een Lid-Staat varen, gebonden zijn aan de gemeenschapsrechtelijke regels, welke niet kunnen worden ontdoken door een vaartuig eenvoudigweg op een andere plaats te laten vissen. Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft bij voorbeeld onder meer de min of meer rechtvaardige verdeling van de visserijrechten over de voor de Gemeenschap toegankelijk vangstgronden tot doel.[52] De daarop betrekking hebbende regels beperken zich niet tot de communautaire wateren,

52 — Een groot aantal gemeenschapsrechtelijke teksten over vangstquota en de verdeling ervan dient de verwezenlijking van dit doel.

doch omvatten ook de visgronden waartoe de Gemeenschap toegang heeft in het kader van internationale verdragen.

59. Maar zelfs indien men, evenals verzoekster, de instandhouding van de visbestanden de voornaamste doelstelling van het gemeenschappelijk visserijbeleid acht, betekent dit niet, dat de bevoegdheden van de Gemeenschap ophouden aan de grenzen van de communautaire wateren, aangezien de Gemeenschap gebonden is de aangegane internationale verplichtingen met betrekking tot het behoud van de visbestanden voor de Gemeenschap. [53]

60. Kortom, het criterium voor de toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht is of een vaartuig tot de communautaire vloot behoort, hetgeen wordt bepaald door de vlag waaronder het schip vaart.

C — Conclusie

61. Concluderend geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) In het kader van de haar bij artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verleende bevoegdheden, is de Commissie van de Europese Gemeenschappen bevoegd om voor het onderzoek van de nationale steunmaatregelen in de visserijsector richtsnoeren op te stellen, te publiceren en als uitgangspunt bij de beoordeling van nationale steunregelingen te hanteren, waarin criteria zijn neergelegd die zijn ontleend aan verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur, alsmede aan de richtlijn van de Raad van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (87/167/EEG).

2) Indien een Lid-Staat formeel heeft ingestemd met de inachtneming van genoemde richtsnoeren, is hij verplicht deze als uitgangspunt te hanteren bij de

53 — Zie arrest van 25 juli 1991 (zaak C-258/89, Commissie/Spanje, Jurispr. 1991, blz. I-3977, r. o. 9).

beslissing over een verzoek om steun voor de bouw van een vissersvaartuig. Dit zelfde geldt, indien de Commissie de richtsnoeren tot onderwerp van een goedkeurende beslissing heeft gemaakt betreffende een steunmaatregel van een Lid-Staat in de zin van artikel 10, lid 2, van de richtlijn van de Raad van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (87/167/EEG).

Deze verplichting geldt voor alle vissersvaartuigen die tot de gemeenschapsvloot behoren, waarbij de vlag waaronder een schip vaart, als maatstaf geldt."