FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 19. september 1996 *

1. I denne sag har Rechtbank van koophandel, Antwerpen, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (herefter »forordningen«) [1].

Relevante fællesskabsbestemmelser

2. Forordningen blev udstedt som reaktion på den strukturelle tonnageoverkapacitet i de flåder, som anvendes på nettet af indbyrdes forbundne sejlbare vandveje i Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene. Ved forordningen blev der indført en ophugningsordning, som er koordineret på fællesskabsplan, men som finansieres af transportvirksomhederne selv.

3. I forordningens artikel 1 bestemmes følgende:

»1. På de i denne forordning fastsatte betingelser træffes der for fartøjer til indlandsskibsfart, der anvendes til godstransport mellem to eller flere punkter ad sejlbare vandveje i medlemsstaterne, foranstaltninger med henblik på strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten.

2. De i stk. 1 nævnte foranstaltninger omfatter

— reduktion af den strukturelle overkapacitet gennem ophugningsforanstaltninger, der samordnes på fællesskabsplan

— ledsageforanstaltninger, der tager sigte på at undgå, at den bestående overkapacitet forøges, eller at der opstår ny overkapacitet.«

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 116, s. 25.

4. I henhold til artikel 2, stk. 2, er følgende fartøjer ikke omfattet af forordningen:

»a) fartøjer, som udelukkende sejler på nationale vandveje, der ikke er forbundet med Fællesskabets øvrige sejlbare vandveje

b) fartøjer, som på grund af deres størrelse ikke kan forlade de nationale indre vandveje, som de besejler, og som ikke kan gå ind i andre indre vandveje i Fællesskabet, såfremt disse fartøjer ikke formodes at konkurrere med de fartøjer, der er omfattet af denne forordning

c) — skubbebåde, hvis fremdrivningskraft ikke overstiger 300 kilowatt

— fartøjer, der anvendes på indre vandveje og til søs, samt skibslægtere, for så vidt de udelukkende udfører international eller national transport, der delvis foregår til søs

— færger

— fartøjer, som anvendes af en offentlig tjeneste uden erhvervsformål«.

5. I henhold til forordningens artikel 3 skal de berørte medlemsstater oprette en ophugningsfond, der skal forvaltes af de kompetente nationale myndigheder. Fonden skal have adskilte afdelinger, én for tørlastfartøjer og skubbebåde og én for tankskibe.

6. Efter artikel 4 skal ejerne af fartøjer, der er omfattet af forordningen, indbetale et årligt bidrag til den pågældende fond. I henhold til artikel 6 fastsættes bidragssatserne af Kommissionen, som skal sikre, at fondene får tilstrækkelige økonomiske midler til, at de effektivt kan bidrage til at mindske den strukturelle uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i indlandsskibsfarten. I artikel 5 bestemmes det, at ejeren af et fartøj, hvis han lader fartøjet ophugge, inden for grænserne af de til rådighed stående økonomiske midler vil modtage en ophugningspræmie fra den fond, fartøjet hører under.

7. I forordningens artikel 8, stk. 1, indføres den såkaldte »gammel for ny«-regel, som

skal sikre, at ordningen ikke undergraves ved, at der tages ny tonnage i brug. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»a) I et tidsrum på fem år fra denne forordnings ikrafttræden kan ibrugtagning på de i artikel 3 omhandlede sejlbare vandveje af fartøjer, der er omfattet af denne forordning, og som er nybyggede, som er indført fra et tredjeland, eller som forlader de nationale vandveje i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a) og b), kun ske på betingelse af,

— at ejeren af det fartøj, der skal tages i brug, uden ophugningspræmie ophugger tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage, eller

— at han, hvis han ikke ophugger et fartøj, til den fond, som hans nye fartøj henhører under, eller som han har valgt i henhold til artikel 4, indbetaler et særligt bidrag på et beløb svarende til den ophugningspræmie, der er fastsat for en tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage, eller

— at han, hvis han ophugger en tonnage, der ligger under det nye fartøjs tonnage, til den pågældende fond indbetaler et særligt bidrag af samme størrelse som den ophugningspræmie, der på det givne tidspunkt svarer til forskellen mellem det nye fartøjs tonnage og den ophugne tonnage .

...«

8. I artikel 8, stk. 3, fastsættes der en række undtagelser fra »gammel for ny«-reglen, herunder følgende bestemmelse i artikel 8, stk. 3, litra c):

»Kommissionen kan efter høring af medlemsstaterne og de repræsentative organisationer på fællesskabsplan for indlandsskibsfarten udelukke specialiserede fartøjer fra stk. 1's anvendelsesområde.«

9. Det fremgår af et notat af 7. december 1990 [2], som er udarbejdet af Kommissionens Generaldirektorat for Transport, at Kommissionen ved afgørelsen af, om et fartøj er et »specialiseret fartøj« i artikel 8, stk. 3, litra c)'s forstand, bl. a. lægger vægt på, om fartøjet er særligt konstrueret til

2 — Note concernant la définition de critères généraux pour l'appréciation des demandes d'exclusion de bateaux spécialisés du règlement n° 1101/89 du Conseil.

transport af en bestemt form for gods, og om det teknisk set, uden konstruktive ændringer, er egnet til transport af andre former for gods på sejlbare vandveje.

transport af alle former for flydende ladninger og ikke adskilte sig væsentligt fra konventionelle tankskibe. Det bidrog derfor til tonnagen i den flåde, der var omfattet af forordningen. Wiljo anfægtede ikke skrivelsen ved sagsanlæg i medfør af traktatens artikel 173.

Sagens faktiske omstændigheder og den nationale rets spørgsmål

10. Forelæggelsesdommen indeholder kun få oplysninger om sagens faktiske baggrund, og beskrivelsen i det følgende er i vidt omfang baseret på Wiljo's og Kommissionens skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen. Det er oplyst, at Wiljo's virksomhed består i bunkring af søgående skibe. Ved skrivelse af 19. januar 1993 fremsatte Wiljo over for Kommissionen en begæring om fritagelse for et nyt fartøj ved navn »Smaragd«, som Wiljo ønskede at tage i brug, fra anvendelsen af »gammel for ny«-reglen. Til støtte herfor anførte Wiljo, at der var tale om et »specialiseret fartøj« i forordningens artikel 8, stk. 3, litra c)'s forstand. I skrivelsen til Kommissionen beskrev Wiljo fartøjet som et motortankskib på 2 500 tons. Skibets dimensioner var 100 m x 11,40 m x 4 m, og det skulle udelukkende anvendes til bunkring af søgående skibe. Ved skrivelse af 6. maj 1993 til Wiljo meddelte Kommissionen, at den havde besluttet »i henhold til [forordningens] artikel 8, stk. 3, litra c), at afslå at meddele den fritagelse, der er ansøgt om«, og at en genpart af skrivelsen ville blive sendt til de myndigheder, der forvalter den belgiske ophugningsfond. I skrivelsen anførte Kommissionen, at fartøjet teknisk set var egnet til

11. Wiljo har anført, at Smaragd er et typisk bunkerfartøj, som er særligt udstyret til bunkring af søgående skibe. Det er specielt udstyret med en hydraulisk bunkermast på 20 m med en sikkerhedsstige, der kan bruges til at gå om bord på søgående skibe. Selv om masten sænkes, kan fartøjet stadig ikke gå ind i kanaler og heller ikke i mange floder, da det ikke kan passere under broerne. Desuden er fartøjet, for at opfylde navigationskravene til søs udstyret med en særlig afdækning til beskyttelse mod bølgeslag, og som følge heraf har det med fuld last for stor dybgang til, at det kan sejle på Rhinen eller Mosel. Smaragd har ganske vist de nødvendige certifikater til besejling af indre vandveje, herunder specielt certifikatet fra Den Centrale Rhinkommission, men dette betyder ikke, at det faktisk er i stand til at sejle på indre vandveje uden begrænsning. Fartøjet skal nødvendigvis have et sådant certifikat for at kunne gå ind i uddybede kanaler som led i bunkervirksomheden. Fartøjet har også et certifikat til besejling af flodmundinger og kystfarvande.

12. Kommissionen har anført, at et fartøjs egnethed til godstransport ad indre vandveje

er det eneste brugbare kriterium med henblik på forordningens artikel 8, stk. 3, litra c). Kommissionen kan ikke føre kontrol med den faktiske brug af et fartøj. Kommissionen har bestridt Wiljo's oplysninger om Smaragd's egnethed til indlandsskibsfart. Fartøjet har ret til at besejle Rhinen indtil Basel, og Rhinen er tilstrækkelig dyb, og frigangen under broerne er tilstrækkelig, når blot den hydrauliske mast er sænket. Det er Kommissionen bekendt, at fartøjet er blevet observeret på indre vandveje. Kommissionen har endelig bestridt Wiljo's indsigelse om, at behandlingen af Smaragd skulle være i strid med den praksis, der er fulgt for andre bunkerfartøjer.

13. Under sagen for den nationale ret har Wiljo anfægtet lovligheden af den belgiske stats skrivelse af 1. oktober 1993 — hvori der stilles krav om betaling af et engangsbidrag til ophugningsfonden i medfør af forordningens artikel 8, stk. 1, litra a) — og af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993. Den nationale ret har anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om følgende spørgsmål:

»1) Skal udtrykket 'specialiserede fartøjer' i artikel 8, stk. 3, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten — under hensyn til forordningens målsætning, dens almindelige formål og dens særlige systematik — forstås således, at det tager sigte på fartøjer, som på grund af deres særlige konstruktion og udrustning eller deres særlige benyttelse ikke forøger kapaciteten eller tonnagen inden for indlandsskibsfarten og dermed ikke er af en sådan karakter, at de påvirker den strukturelle overkapacitet med hensyn til godstransporten på nettet af vandveje, der er indbyrdes forbundne i medlemsstaterne?

2) Er det kriterium, EF-Kommissionen har anvendt i sin beslutning af 6. maj 1993 — dvs. fartøjets 'tekniske egnethed til indlandsskibsfart' — ikke, under hensyn til proportionalitetsprincippet, i strid med formålet med og systematikken i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering af indlandsskibsfarten, for så vidt som kriteriet indebærer, at også fartøjer, som i virkeligheden ikke benyttes til transport på nettet af vandveje, der er indbyrdes forbundne i EF-medlemsstaterne, bringes ind under bidragsforpligtelsen inden for rammerne af den såkaldte 'gammel for ny'-ordning?

3) Er det — under hensyn til målsætningen for, det almindelige formål med og den særlige systematik i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten — tilstrækkeligt til, at der indtræder bidragspligt inden for rammerne af den såkaldte 'gammel for ny'-ordning, at et fartøj rent teoretisk er egnet til indlandsskibsfart i den forstand, at det kun efter en omfattende og bekostelig ombygning, som af samme grund er økonomisk urealistisk, ville

kunne gøres egnet til indlandsskibsfart, eller i den forstand, at en benyttelse af fartøjet til transport ad sejlbare vandveje økonomisk set ville være fuldstændig urentabel på grund af, at fartøjet ikke er konstrueret eller udrustet til indlandsskibsfart?

4) Kan EF-Kommissionens beslutning af 6. maj 1993 vedrørende motortankskibet 'Smaragd' — under hensyn til målsætningen med, det almindelige formål med og den særlige systematik i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten — antages at være gyldig, for så vidt som der ved beslutningen pålægges en pligt til at betale engangsbidrag inden for rammerne af den såkaldte 'gammel for ny'-ordning for et fartøj, der er specielt konstrueret, bygget og udrustet som bunkerfartøj udelukkende til det formål at forsyne søgående skibe med brændstof og hverken er særlig egnet eller bestemt til udførelse af transport for fremmeds regning, eller endog for egen regning, af brændstofprodukter på sejlbare vandveje og dermed ikke forøger kapaciteten eller tonnagen inden for indlandsskibsfarten?

5) Udgør Kommissionens anvendelse af fartøjets tekniske egnethed som kriterium i stedet for den faktiske benyttelse af fartøjet ikke en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, eftersom det af Kommissionen anvendte kriterium indebærer, at der for fartøjer, der er taget i brug i Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Tyskland og Frankrig, skal betales engangsbidrag i bestemte tilfælde, uden at fartøjet faktisk benyttes i indlandsskibsfarten, og det dermed ikke bidrager til en forøgelse af tonnagen inden for indlandsskibsfarten, mens engangsbidraget for ibrugtagning af et fartøj i de øvrige medlemsstater kun skal betales, såfremt den faktiske benyttelse (på nettet af vandveje, der er indbyrdes forbundne inden for Fællesskabet) giver anledning dertil?«

14. For at forstå formålet med disse spørgsmål er det nødvendigt at gennemgå de krav, Wiljo har fremsat i sagen for den nationale ret. Det fremgår af forelæggelsesdommen, at Wiljo har gjort gældende ikke at være forpligtet til at betale det pågældende bidrag, fordi Smaragd er et bunkerfartøj, som udelukkende anvendes til bunkring af søgående skibe og ikke kan sammenlignes med et almindeligt tankskib. Efter Wiljo's opfattelse er Kommissionens beslutning i strid med forordningens generelle formål, og beslutningen indeholder heller ikke en korrekt teknisk gennemgang af fartøjets kendetegn og udrustning. Det synes således at fremgå af forelæggelsesdommen, at Wiljo for den nationale ret gør gældende, at Kommissionens beslutning er ugyldig, fordi den er i strid med forordningen. Dette bekræftes af en gennemgang af Wiljo's stævning i sagen for den nationale ret, idet Wiljo deri udtrykkeligt henviser til forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), og afslutningsvis udtaler, at »Kommissionens beslutning af disse grunde ikke kan antages at være gyldig«.

15. Det er således klart, at formålet med den nationale rets spørgsmål, som svarer til de spørgsmål, Wiljo har formuleret i stævningen, er at sætte den nationale ret i stand til at træffe afgørelse om dette anbringende. Selv om spørgsmålene angår fortolkningen af forordningen, skal de sætte den nationale ret i stand til at bedømme gyldigheden af Kommissionens konstateringer i beslutningen om, at Smaragd ikke opfyldte betingelserne for at være et »specialiseret fartøj« i artikel 8, stk. 3, litra c)'s forstand, og at fartøjet derfor faldt inder under »gammel for ny«-reglen.

16. I denne forbindelse skal jeg minde om, at Domstolen har udtalt, at beføjelsen til at fastslå, at en retsakt er ugyldig — i tilfælde, hvor spørgsmålet herom rejses for en national ret — er forbeholdt Domstolen [3]. Hvis Domstolen måtte ønske at besvare den nationale rets spørgsmål, ville det være nødvendigt, at den omformulerede dem og behandlede dem som en anmodning om at træffe afgørelse om gyldigheden.

17. Kommissionen har imidlertid indvendt, at Wiljo må være afskåret fra — under en sag for en national ret — at anfægte gyldigheden af Kommissionens beslutning som følge af det princip, Domstolen har opstillet i sagen TWD Textilwerke Deggendorf [4]. I denne dom nåede Domstolen frem til, at TWD ikke under en sag ved de tyske domstole, som angik en af de nationale myndigheder truffet gennemførelsesretsakt, kunne gøre gældende, at en kommissionsbeslutning — som var rettet til Tyskland, og som gik ud på, at en støtte, TWD havde modtaget, skulle tilbagebetales — var ugyldig. TWD havde undladt at anfægte Kommissionens beslutning i medfør af traktatens artikel 173, selv om det var klart, at TWD havde kunnet gøre det. Hvis man gav en støttemodtager adgang til under en sag for en national ret at gøre gældende, at en kommissionsbeslutning var ugyldig, ville det sætte den pågældende i stand til at omgå den endelige karakter, som i kraft af retssikkerhedsprincippet er knyttet til en beslutning, når søgsmålsfristen i henhold til artikel 173 er udløbet.

18. Under retsmødet har Wiljo gjort gældende, at dommen i TWD-sagen ikke bør følges i den foreliggende sag, da den blev afsagt efter udløbet af fristen for at anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993. Desuden er det de nationale myndigheder, der bærer hovedansvaret for forvaltningen af fonden, og Wiljo kunne med rimelighed antage, at Kommissionens beslutning kunne anfægtes under et søgsmål mod disse myndigheder for de nationale domstole, særlig under hensyntagen til, at Kommissionen i beslutningen oplyste, at en genpart ville blive sendt til de nationale myndigheder.

19. Denne argumentation finder jeg ikke overbevisende. Domstolen fandt ikke anledning til at begrænse de tidsmæssige virknin-

3 — Dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 17.

4 — Dom af 9.3.1994, sag C-188/92, Sml. I, s. 833.

ger af dommen i TWD-sagen. Hertil kommer, at den foreliggende sag om muligt er endnu klarere end TWD-sagen. Mens de nationale myndigheder har fået pålagt ansvaret for forvaltningen af ophugningsfondene, er beføjelser på en række områder i henhold til forordningen forbeholdt Kommissionen. Ved forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), har Kommissionen således fået bemyndigelse til at indrømme fritagelse for anvendelsen af forordningen for specialiserede fartøjer. I overensstemmelse hermed fremsatte Wiljo direkte over for Kommissionen begæring om, at der blev truffet en beslutning i henhold til denne bestemmelse. Som svar på denne begæring traf Kommissionen en individuel beslutning, som var rettet direkte til Wiljo. Det er således klart, at Wiljo kendte beslutningen og var klar over dens konsekvenser. Desuden var der heller ikke den mindste tvivl om, at beslutningen kunne kræves efterprøvet i medfør af traktatens artikel 173 inden for den i traktatbestemmelsen fastsatte frist. Dette må klart gælde, selv om en genpart af beslutningen blev sendt til de nationale myndigheder, som havde ansvaret for at gennemføre beslutningen.

20. Domstolen støttede sin afgørelse i TWD-sagen på retssikkerhedsprincippet. Det samme hensyn må gælde her. Men den foreliggende sag illustrerer også betydningen af at sikre, at sager behandles efter de rigtige processuelle regler og af det rette forum. Den præjudicielle forelæggelsesprocedure er simpelt hen ikke egnet, når de retsspørgsmål, der skal træffes afgørelse om, er nært knyttede til komplicerede faktiske forhold. Desuden er det, når der er tale om beslutninger, som den her omhandlede, Retten i Første Instans, der skal foretage den fornødne bedømmelse af de faktiske omstændigheder og bringe retsreglerne i anvendelse på disse omstændigheder. Jeg vil derfor mene, at Domstolen også af denne grund må kunne kræve af borgerne, at de så vidt muligt anlægger sag til prøvelse af sådanne foranstaltninger ved Retten i Første Instans og derved skaber mulighed for, at der træffes afgørelse om alle retlige og faktiske forhold af én enkelt ret og under søgsmål, som specielt er indrettet til dette formål [5].

21. Endelig har Wiljo under sagens behandling for Domstolen søgt at undgå konsekvenserne af dommen i TWD-sagen ved at hævde, at Smaragd fuldstændigt faldt uden for forordningens anvendelsesområde. Wiljo måtte derfor have adgang til at rejse indsigelse mod kravet om betaling af bidraget, selv om Kommissionens beslutning var blevet endelig og ikke længere kunne kræves efterprøvet.

22. Jeg finder det ikke nødvendigt, at Domstolen tager stilling til dette spørgsmål. Argumentationen fremgår intetsteds af forelæggelsesdommen, og i øvrigt heller ikke af Wiljo's stævning i sagen for den nationale ret, som er fremsendt til Domstolen blandt sagsakterne i hovedsagen. I overensstemmelse hermed angår den nationale rets spørgsmål ikke forordningens artikel 1 og 2, men derimod forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), og Kommissionens beslutning. Spørgsmålene angår

5 — Jf. også herom punkt 20 i mit forslag til afgørelse i TWD-sagen.

specielt Kommissionens anvendelse af den tekniske egnethed til godstransport i indlandsskibsfarten som kriterium for, om et fartøj kan betragtes som et specialiseret fartøj, der kan opnås fritagelse for i henhold til artikel 8, stk. 3, litra c). At gå ud over ordlyden af den nationale rets præjudicielle forelæggelse vil være uforeneligt med Domstolens opgaver i henhold til traktatens artikel 177 og med hensynet til at opretholde de rettigheder, som tilkommer parter, der i henhold til EF-statuttens artikel 20 har ret til at afgive skriftlige indlæg for Domstolen [6].

23. Af de anførte grunde mener jeg ikke, det er nødvendigt for Domstolen at besvare de spørgsmål, den nationale ret har forelagt.

Forslag til afgørelse

24. I overensstemmelse hermed er jeg af den opfattelse, at den nationale ret er bundet af en kommissionsbeslutning, der er rettet til en virksomhed, når virksomheden ikke har anlagt sag til prøvelse af beslutningen i medfør af traktatens artikel 173, stk. 4, men anlægger sag ved en national ret til prøvelse af Kommissionens beslutning. Det er derfor ikke påkrævet at træffe afgørelse om de spørgsmål, den nationale ret har forelagt.

6 — Jf. senest Domstolens kendelse af 19.7.1996, sag C-191/96, Modesti, Sml. I, s. 3937.