CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 19 september 1996 *

1. In deze zaak verzoekt de Rechtbank van koophandel te Antwerpen het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (hierna: „verordening"). [1]

De toepasselijke gemeenschapsbepalingen

2. De verordening is een reactie op de structurele overcapaciteit in de binnenscheepvaartsector in België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Nederland. Daartoe voorziet zij in een op gemeenschapsniveau gecoördineerde sloopactie van schepen, waarvan de kosten evenwel door de vervoersector zelf worden gedragen.

3. Artikel 1 van de verordening bepaalt:

„1. Voor de binnenschepen die worden gebruikt voor goederenvervoer tussen twee of meer punten op de binnenwateren van de Lid-Staten gelden maatregelen tot structurele sanering van de binnenvaart, onder de bij deze verordening vastgestelde voorwaarden.

2. De in lid 1 bedoelde maatregelen omvatten:

— beperking van de structurele overcapaciteit door middel van op gemeenschapsniveau gecoördineerde sloopacties,

— begeleidende maatregelen om te voorkomen dat de bestaande overcapaciteit nog groter wordt of nieuwe overcapaciteit ontstaat."

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1989, L 116, blz. 25.

4. Ingevolge artikel 2, lid 2, geldt de verordening niet voor:

„a) vaartuigen die uitsluitend nationale waterwegen gebruiken die niet met de andere waterwegen van de Gemeenschap in verbinding staan;

b) vaartuigen die wegens hun afmetingen de nationale waterwegen waarop zij varen, niet kunnen verlaten en zich niet op de andere waterwegen van de Gemeenschap kunnen begeven (‚bateaux captifs'), op voorwaarde dat deze vaartuigen de vaartuigen waarop deze verordening van toepassing is, geen concurrentie kunnen aandoen;

c) — duwboten met een voortstuwingsvermogen van ten hoogste 300 kW,

— kustvaarders en lichters, voor zover daarmee uitsluitend internationaal of nationaal vervoer wordt verricht tijdens reizen die een maritiem traject omvatten,

— veerboten,

— voor een niet-commerciële openbare dienst gebruikte vaartuigen".

5. Ingevolge artikel 3 van de verordening moet elk van de betrokken Lid-Staten een sloopfonds oprichten, dat door de bevoegde nationale autoriteiten wordt beheerd. Voor elk fonds moeten twee afzonderlijke rekeningen worden ingericht, een voor drogeladingschepen en duwboten en een voor tankschepen.

6. Ingevolge artikel 4 moet de eigenaar voor elk van de onder deze verordening vallende vaartuigen een jaarlijkse bijdrage in het fonds storten. Artikel 6 bepaalt, dat de hoogte van de bijdrage door de Commissie wordt vastgesteld, en wel op een zodanig niveau, dat de fondsen over voldoende financiële middelen beschikken om effectief te kunnen bijdragen aan een vermindering van het structurele gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod in de binnenvaart. Artikel 5 bepaalt, dat elke eigenaar die een vaartuig sloopt, binnen de grenzen van de beschikbare financiële middelen een sloopuitkering uit het betrokken fonds krijgt.

7. Om te voorkomen dat het effect van deze sloopactie teniet wordt gedaan door de

ingebruikneming op de binnenwateren van nieuw gebouwde vaartuigen, voert artikel 8, lid 1, van de verordening de zogenoemde „oud-voor-nieuw-regeling" in. Het bepaalt het volgende:

„a) Gedurende een periode van vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van deze verordening, mogen op de in artikel 3 bedoelde binnenwateren geen onder deze verordening vallende nieuw gebouwde of uit een derde land ingevoerde of van de in artikel 2, lid 2, onder a) en b), bedoelde nationale binnenwateren afkomstige vaartuigen in gebruik worden genomen, tenzij:

— de eigenaar van het in de vaart te brengen vaartuig een daarmee gelijkwaardige tonnage laat slopen zonder daarvoor een sloopuitkering te ontvangen,

— of, indien hij geen scheepsruimte laat slopen, aan het fonds waaronder zijn nieuwe vaartuig ressorteert of dat hij overeenkomstig artikel 4 heeft gekozen, een speciale bijdrage betaalt die gelijk is aan de vastgestelde sloopuitkering voor een tonnage gelijk aan die van het nieuwe vaartuig,

— of, indien hij een tonnage kleiner dan die van het nieuw in de vaart te brengen vaartuig laat slopen, aan het betrokken fonds een speciale bijdrage betaalt waarvan het bedrag gelijk is aan dat van de sloopuitkering die op dat ogenblik overeenstemt met het verschil tussen de tonnage van het nieuwe vaartuig en de gesloopte tonnage.

(...)"

8. Artikel 8, lid 3, bevat een aantal uitzonderingen op de „oud-voor-nieuw-regeling". Zo bepaalt artikel 8, lid 3, sub c:

„De Commissie kan na raadpleging van de Lid-Staten en de op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties, gespecialiseerde vaartuigen uitsluiten van de toepassing van lid 1."

9. Om te bepalen of een vaartuig een „gespecialiseerd vaartuig" in de zin van artikel 8, lid 3, sub c, is, hanteert de Commissie volgens een nota van 7 december 1990 [2] van het directoraat-generaal Vervoer onder meer als criterium, of het vaartuig speciaal ontworpen is voor het vervoer van één bepaalde categorie goederen en of het zonder wijziging van

2 — Nota betreffende de bepaling van de algemene criteria voor de beoordeling van de verzoeken om uitsluiting van gespecialiseerde vaartuigen uit verordening nr. 1101/89 van de Raad.

zijn constructie technisch bruikbaar is voor het vervoer van andere goederen op de binnenwateren.

De feiten en de prejudiciële vragen

10. De verwijzingsbeschikking bevat weinig bijzonderheden over de feitelijke achtergrond van de zaak en de volgende weergave van de feiten is grotendeels gebaseerd op de schriftelijke en mondelinge opmerkingen die door Wiljo en de Commissie voor het Hof zijn gemaakt. Wiljo houdt zich bezig met het bevoorraden van zeeschepen. Bij brief van 19 januari 1993 verzocht zij de Commissie om vrijstelling van de „oud-voor-nieuw-regeling" voor een nieuw vaartuig dat zij voornemens was in gebruik te nemen, de „Smaragd", op grond dat dat vaartuig een gespecialiseerd vaartuig was in de zin van artikel 8, lid 3, sub c, van de verordening. In haar verzoek aan de Commissie omschreef zij het schip als een motortankschip van 2 500 ton, waarvan de afmetingen 100 x 11,40 x 4 m bedroegen, en verklaarde zij, dat het schip uitsluitend voor het bevoorraden van zeeschepen zou worden gebruikt. Bij brief van 6 mei 1993 berichtte de Commissie aan Wiljo, dat zij „op basis van artikel 8, lid 3, sub c, van de [verordening] had besloten het verzoek om vrijstelling af te wijzen", en dat zij een afschrift van de brief aan het Belgische sloopfonds zou zenden. In haar brief wees zij erop, dat het schip technisch geschikt was voor het vervoer van alle soorten vloeibare lading op de binnenwateren en niet erg verschilde van conventionele tankschepen. Het schip droeg derhalve bij aan vergroting van de capaciteit van de aan de verordening onderworpen vloot. Tegen deze brief is door Wiljo geen beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag ingesteld.

11. Wiljo stelt, dat de Smaragd een typisch bunkerschip is, dat speciaal is uitgerust voor het bevoorraden van zeeschepen. Met name is het voorzien van een hydraulische bunkermast van 20 m met veiligheidsladder, om aan boord van zeeschepen te kunnen gaan. Zelfs met gestreken mast kan het schip de kanalen en vele rivieren niet bevaren, omdat het niet onder de bruggen door kan. Voor de vaart op zee is het uitgerust met een speciale beplating als bescherming tegen de golfslag, waardoor het bij volledige belading zo diep ligt, dat het de Rijn en de Moezel niet kan bevaren. Dat de Smaragd over alle nodige certificaten voor de binnenvaart beschikt, met name dat van de Centrale Rijnvaartcommissie, betekent niet, dat het ook zonder meer voor de binnenvaart geschikt is. Het moet over degelijke certificaten beschikken om in het kader van de bunkerwerkzaamheden diepe kanalen te kunnen binnenvaren. Het schip heeft ook een certificaat voor de vaart in riviermondingen en langs de kust.

12. De Commissie beklemtoont, dat de geschiktheid van een vaartuig voor goederenvervoer in de binnenvaart het enige

bruikbare criterium is bij de toepassing van artikel 8, lid 3, sub c, van de verordening. Zij kan het werkelijke gebruik van een vaartuig niet controleren. Zij gaat niet akkoord met Wiljo, dat de Smaragd niet geschikt is voor de binnenvaart. De Rijn, die het schip tot Bazel toe mag bevaren, is diep genoeg en de bruggen erover zijn hoog genoeg voor het schip, mits de hydraulische mast is gestreken. Het vaartuig is volgens de Commissie op binnenwateren gezien. Ten slotte ontkent de Commissie het verwijt van Wiljo, dat de Smaragd anders wordt behandeld dan andere bunkerschepen.

13. In de procedure voor de nationale rechter komt Wiljo op tegen een brief van 1 oktober 1993 van de Belgische Staat, waarin betaling wordt verlangd van de eenmalige bijdrage aan het sloopfonds overeenkomstig artikel 8, lid 1, sub a, van de verordening, en tegen de beschikking van de Commissie van 6 mei 1993. De nationale rechter verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Of, rekening houdend met de betrachting, het algemeen doel en het bijzonder opzet van verordening nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart, het begrip ‚gespecialiseerde vaartuigen' uit artikel 8, lid 3, sub c, van de betrokken verordening doelt op vaartuigen die door hun specifieke constructie en uitrusting of door hun specifiek gebruik de scheepsruimte of de tonnage van de binnenscheepvaart niet verhogen en daardoor niet van aard zijn om de structurele overcapaciteit van het goederenvervoer op het net van de met elkaar in verbinding staande waterwegen van de Lid-Staten te beïnvloeden?

2) Of, rekening houdend met het proportionaliteitsbeginsel, het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen in haar beschikking van 6 mei 1993 toegepaste criterium van ‚technische geschiktheid voor de binnenvaart' dat tot gevolg heeft dat ook de schepen die in werkelijkheid niet gebruikt worden voor het vervoer op het net van de met elkaar in verbinding staande waterwegen van de Lid-Staten onderworpen worden aan de bijdrageverplichting in het kader van de ‚oud-voor-nieuw-regeling' niet in tegenspraak is met het doel en het opzet van verordening nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart?

3) Of, rekening houdend met de betrachting, het algemeen doel en het specifiek opzet van verordening nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart, een louter theoretisch geschikt zijn van een schip voor de binnenvaart in de zin dat het schip slechts na omslachtige en dure ombouw en daardoor economisch onrealistisch zou kunnen geschikt gemaakt worden voor de binnenvaart of

dat gebruik van het schip voor het vervoer op de binnenwateren economisch volledig onrendabel zou zijn omwille van het feit dat het schip niet is geconcipieerd of uitgerust voor de binnenscheepvaart, voldoende is voor de onderwerping aan de bijdrageverplichting in het kader van de ‚oud-voor-nieuw-regeling'?

4) Of, rekening houdend met de betrachting, het algemeen doel en het bijzonder opzet van verordening nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart, de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 6 mei 1993 met betrekking tot het motortankschip ‚Smaragd' wel voor geldig kan worden gehouden nu ze een schip dat bijzonder geconcipieerd, gebouwd en uitgerust is als bunkerschip met de exclusieve bestemming van bevoorrading van zeeschepen met brandstof en niet bijzonder geschikt noch bestemd voor vervoer voor derden, of zelfs voor eigen rekening, van brandstofprodukten op de binnenwateren en daardoor de scheepsruimte of de tonnage van de binnenvaart niet verhoogt, onderwerpt aan de éénmalige bijdrageverplichting in het kader van de ‚oud-voor-nieuw-regeling'?

5) Of de toepassing door de Commissie van het criterium van de technische geschiktheid in plaats van het effectief gebruik van het schip, geen schending uitmaakt van het verbod op discriminatie nu, volgens het door de Commissie gehanteerde criterium voor de schepen in gebruik genomen in België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk de eenmalige bijdrage in bepaalde gevallen verschuldigd is zonder dat het schip effectief gebruikt wordt voor de binnenscheepvaart en daardoor niet bijdraagt aan de verhoging van de tonnage van de binnenscheepvaart terwijl de eenmalige bijdrage op het in de vaart brengen van een schip in de overige Lid-Staten slechts verschuldigd is indien het werkelijk gebruik (op het net van de met elkaar in verbinding staande waterwegen van de Gemeenschap) daartoe aanleiding geeft?"

14. Om de bedoeling van deze vragen te begrijpen, moeten we zien naar het betoog van Wiljo voor de nationale rechter. Blijkens de verwijzingsbeschikking stelt Wiljo, dat zij de bijdrage niet verschuldigd is, omdat de Smaragd een bunkerschip is dat uitsluitend wordt gebruikt voor het bevoorraden van zeeschepen en niet met gewone tankschepen kan worden vergeleken. Volgens Wiljo is de beschikking van de Commissie in strijd met de algemene doelstelling van de verordening en bevat zij geen juiste technische analyse van de kenmerken en de uitrusting van het vaartuig. Uit de verwijzingsbeschikking valt af te leiden, dat Wiljo zich voor de nationale rechter op het standpunt stelt, dat de beschikking van de Commissie ongeldig is wegens strijd met de verordening. Dat wordt bevestigd bij het lezen van Wiljo's verzoekschrift in de nationale procedure, waarin zij uitdrukkelijk verwijst naar artikel 8, lid 3, sub c, van de verordening en concludeert, „dat om die redenen de beschikking van de Commissie onmogelijk voor geldig kan worden gehouden".

15. Met zijn vragen, die identiek zijn aan die welke Wiljo in haar verzoekschrift had voorgesteld, wil de nationale rechter dus kennelijk in staat worden gesteld om de juistheid van dat standpunt te beoordelen. Ofschoon die vragen de uitlegging van de verordening betreffen, strekken zij ertoe, het de nationale rechter mogelijk te maken de geldigheid te beoordelen van de bevinding van de Commissie in haar beschikking, dat de Smaragd niet als een „gespecialiseerd vaartuig" in de zin van artikel 8, lid 3, sub c, kon worden aangemerkt en dus onder de „oud-voor-nieuw-regeling" viel.

16. Dienaangaande herinner ik eraan, dat de bevoegdheid om de ongeldigheid van een handeling van een gemeenschapsinstelling vast te stellen wanneer daarop voor de nationale rechter een beroep wordt gedaan, alleen aan het Hof toekomt. [3] Indien het Hof de vragen van de nationale rechter zou willen beantwoorden, zou het ze moeten herformuleren en ze als een verzoek om een beslissing over de geldigheid moeten behandelen.

17. Volgens de Commissie evenwel kan Wiljo zich ingevolge het in het arrest TWD-Textilwerke Deggendorf [4] neergelegde beginsel voor de nationale rechter niet beroepen op ongeldigheid van haar beschikking. In dat arrest verklaarde het Hof, dat TWD zich in een voor de Duitse rechter tegen de uitvoeringsbeschikking van de nationale autoriteiten aanhangig geding niet kon beroepen op de ongeldigheid van een tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking waarbij de Commissie de terugvordering van aan TWD betaalde steun had gelast. TWD had geen beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag ingesteld, ook al had zij dat duidelijk wel kunnen doen. Indien een steunontvanger werd toegestaan zich in een nationale procedure op de onwettigheid van een beschikking van de Commissie te beroepen, dan zou hij zich kunnen onttrekken aan het definitieve karakter dat de beschikking krachtens het rechtszekerheidsbeginsel na het verstrijken van de bij artikel 173 gestelde termijn moet hebben.

18. Ter terechtzitting heeft Wiljo betoogd, dat het arrest TWD Textilwerke Deggendorf in casu niet toepasselijk is. Het arrest werd gewezen nadat de termijn voor beroep tegen de beschikking van de Commissie van 6 mei 1993 was verstreken. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het fonds in de eerste plaats bij de nationale autoriteiten en Wiljo mocht dus redelijkerwijs aannemen, dat zij in een geding tegen deze autoriteiten voor de nationale rechter tegen de beschikking van de Commissie kon opkomen, vooral gelet op de verklaring van de Commissie in de beschikking, dat aan deze autoriteiten een afschrift ervan zou worden gezonden.

19. Deze argumenten overtuigen mij niet. Het Hof heeft het niet gewenst geacht de werking in de tijd van zijn beslissing in de

3 — Arrest van 22 oktober 1987, zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199, r. o. 17.

4 — Arrest van 9 maart 1994, zaak C-188/92, Jurispr. 1994, blz. I-833.

zaak TWD Textilwerke Deggendorf te beperken. Bovendien is de onderhavige zaak in elk geval duidelijker dan de zaak TWD Textilwerke Deggendorf. Ofschoon de nationale autoriteiten belast zijn met het beheer van de sloopfondsen, is de Commissie ingevolge de richtlijn op een aantal andere punten bevoegd. Volgens artikel 8, lid 3, sub c, van de verordening kan de Commissie gespecialiseerde vaartuigen uitsluiten van de toepassing van de verordening. Dienovereenkomstig verzocht Wiljo de Commissie rechtstreeks om een beschikking krachtens die bepaling. In antwoord op dat verzoek gaf de Commissie een rechtstreeks tot Wiljo gerichte individuele beschikking. Wiljo had dus duidelijk weet van de beschikking en van de gevolgen ervan. Verder staat buiten twijfel, dat de beschikking vatbaar was voor beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag binnen de bij dit artikel gestelde termijn. En het is duidelijk, dat de omstandigheid dat een afschrift van de beschikking gezonden is aan de met de tenuitvoerlegging ervan belaste nationale autoriteiten, daaraan niet afdoet.

20. Het Hof baseerde zijn arrest in de zaak TWD Textilwerke Deggendorf op het rechtszekerheidsbeginsel. Dit is ook hier van toepassing. De onderhavige zaak maakt echter ook duidelijk, dat het van belang is, dat de juiste rechter volgens de juiste procedure van een zaak kennis kan nemen. Wanneer de op te lossen rechtsvragen verstrengeld zijn met ingewikkelde feitelijke kwesties, is een prejudiciële procedure gewoonweg ongeschikt. In het geval van beschikkingen zoals die waarom het hier gaat, is het bovendien het Gerecht van eerste aanleg dat de nodige feitelijke vaststellingen moet doen en het recht op die feiten moet toepassen. Ook daarom mag het Hof mijns inziens van particulieren verlangen dat zij, waar mogelijk, de wettigheid van dergelijke maatregelen voor het Gerecht van eerste aanleg betwisten, waar alle feitelijke en rechtsvragen voor een enkel forum en in een speciaal daarvoor bedoelde procedure kunnen worden onderzocht. [5]

21. In de procedure voor het Hof heeft Wiljo tenslotte geprobeerd te ontkomen aan de gevolgen van het arrest TWD door te betogen, dat de Smaragd volledig buiten de werkingssfeer van de verordening viel. Zij zou om die reden kunnen opkomen tegen de verlangde betaling van de bijdrage, ofschoon de beschikking van de Commissie definitief was geworden en dus niet meer kon worden betwist.

22. Mijns inziens hoeft het Hof niet op deze vraag in te gaan. In de verwijzingsbeschikking is nergens sprake van dit argument. Evenmin trouwens voert Wiljo het aan in haar verzoekschrift voor de nationale rechter, dat met het dossier van de nationale procedure aan het Hof is overgelegd. Dienvolgens gaat de nationale rechter in zijn vragen niet uit van de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van de verordening, maar van artikel 8, lid 3, sub c, en van de beschikking

5 — Zie hierover punt 20 van mijn conclusie in de zaak TWD Textilwerke Deggendorf (reeds aangehaald).

van de Commissie; die vragen betreffen met name het gebruik door de Commissie van het criterium van technische bruikbaarheid voor het vervoer van goederen over de binnenwateren met het oog op de beslissing of een vaartuig een gespecialiseerd vaartuig is dat in aanmerking komt voor de vrijstelling krachtens artikel 8, lid 3, sub c. Zou het Hof buiten de termen van de verwijzingsbeschikking treden, dan ware dat onverenigbaar met zijn taak krachtens artikel 177 van het Verdrag en met de noodzaak de rechten te eerbiedigen van degenen die krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG schriftelijke opmerkingen hebben ingediend. [6]

23. Om de voorgaande redenen behoeft het Hof mijns inziens de vragen van de nationale rechter niet te beantwoorden.

Conclusie

24. Mitsdien concludeer ik, dat de nationale rechter gebonden is door een door de Commissie tot een onderneming gerichte beschikking, wanneer die onderneming tegen die beschikking geen beroep krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag heeft ingesteld, doch de geldigheid ervan voor de nationale rechter betwist; daarom behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de door de nationale rechter verwezen vragen.

6 — Beschikking van 19 juli 1996, zaak C-191/96, Modesti, Jurispr. 1996, blz. I-3937.