FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 19 september 1996 *

1. Rechtbank van Koophandel i Antwerpen har i detta mål begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten (nedan kallad förordningen) [1].

Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Förordningen utfärdades med anledning av den strukturella överkapaciteten inom de flottor som trafikerar de inbördes förbundna systemen av inre vattenvägar i Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna. Genom förordningen införs en på gemenskapsnivå samordnad nedskrotningsplan, som finansieras av transportföretagen.

3. I artikel 1 i förordningen föreskrivs att:

"1. Fartyg som är avsedda för inlandssjöfart och som används för transport av gods mellan två eller flera punkter på inre vattenvägar i medlemsstaterna skall omfattas av åtgärder för strukturell förbättring av inlandssjöfarten enligt de villkor som fastställs i denna förordning.

2. De åtgärder som avses i punkt 1 skall omfatta

— minskning av strukturell överkapacitet genom skrotningsplaner som är samordnande på gemenskapsnivå,

— stödåtgärder för att undvika att den befintliga överkapaciteten förvärras eller att ytterligare överkapacitet uppstår."

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT nr L 116, 1989, s. 25.

4. I artikel 2.2 undantas följande fartyg från förordningens tillämpningsområde:

"a) Fartyg som enbart trafikerar inrikes vatttenvägar utan förbindelse med andra vattenvägar i gemenskapen.

b) Fartyg som på grund av sin storlek inte kan lämna de inrikes vattenvägar som de trafikerar och som inte kan komma in på övriga vattenvägar i gemenskapen ('fångna skepp'), förutsatt att sådana fartyg inte kan tänkas konkurrera med fartyg som omfattas av denna förordning.

c) — Skjutbogserare med en maskinstyrka på högst 300 kW.

— Havsgående fartyg avsedda även för inre vattenvägar och skeppsburna pråmar, vilka enbart används för internationella eller nationella transporter under resor som delvis äger rum till havs.

— Färjor.

— Fartyg som utför icke-vinstgivande allmännyttig trafik."

5. Enligt artikel 3 i förordningen skall de berörda medlemsstaterna upprätta en skrotningsfond som skall förvaltas av de behöriga nationella myndigheterna. Fonden skall bestå av separata konton för torrlastfartyg och skjutbogserare å ena sidan och tankfartyg å andra sidan.

6. Enligt artikel 4 skall ägare av fartyg som omfattas av förordningen betala ett årligt bidrag till den ifrågavarande fonden. Enligt artikel 6 skall kommissionen fastställa tariffen för bidragen och säkerställa att fonderna har tillräckliga ekonomiska resurser för att effektivt kunna medverka till att minska den strukturella obalans mellan utbud och efterfrågan som råder inom inlandssjöfarten. I artikel 5 föreskrivs att varje ägare som skrotar ett fartyg skall erhålla en skrotningspremie från den fond fartyget tillhör i den mån ekonomiska resurser är tillgängliga.

7. Genom artikel 8.1 i förordningen införs den så kallade "gammal för ny-regleringen",

vilken skall säkerställa att tillträdet av nya fartyg på marknaden inte riskerar att omintetgöra planen. Den lyder som följer:

"a) Under en period av fem år från denna förordnings ikraftträdande får fartyg som omfattas av denna förordning och är nybyggda, importerade från tredje land eller lämnar de inhemska vattenvägar som anges i artikel 2.2 a och 2.2 b, sättas i trafik på de inre vattenvägar som avses i artikel 3 endast om

— ägaren till det fartyg som skall sättas i trafik skrotar fartyg med lika stor lastkapacitet som det nya fartyget utan att uppbära skrotningspremie, eller

— om ägaren inte skrotar något fartyg, men till den fond som hans nya fartyg sorterar under eller till den fond som han har valt i enlighet med artikel 4 betalar ett särskilt bidrag som motsvarar den skrotningspremie som fastställts för en dräktighet som motsvarar det nya fartyget, eller

— om ägaren skrotar fartyg med en dräktighet som är mindre än dräktigheten hos det nya fartyget som skall sättas in i trafik och till den aktuella fonden betalar ett särskilt bidrag som är lika stort som den skrotningspremie som vid denna tid motsvarar skillnaden mellan det nya fartygets dräktighet och den dräktighet som skrotats."

8. I artikel 8.3 fastställs vissa undantag till "gammal för ny-regleringen". I artikel 8.3 c fastställs i synnerhet:

"Kommissionen får, efter samråd med medlemsstaterna och de organisationer som på gemenskapsnivå företräder fraktförarna på inre vattenvägar, undanta specialfartyg från tillämpningsområdet för punkt 1."

9. Det framgår av noten av den 7 december 1990 [2] från kommissionens generaldirektorat för transport att ett av kommissionens kriterier vid bedömningen om ett fartyg är ett "specialfartyg" i den mening som avses i

2 — Not angående fastställande av de allmänna kriterier som skall tillämpas vid bedömningen av ansökan om undantag för specialfartyg från rådets förordning (EEG) nr 1101/89.

artikel 8.3 c är om fartyget är särskilt konstruerat för transport av ett visst slag av gods och om det är tekniskt lämpat, utan att dess konstruktion ändras, för transport av annat gods på de inre vattenvägarna.

Omständigheterna och den nationella domstolens frågor

10. Beslutet om hänskjutande innehåller inte många detaljer avseende omständigheterna i målet och följande beskrivning av omständigheterna är till stora delar baserad på de skriftliga och muntliga yttranden som har inlämnats till domstolen av Wiljo och kommissionen. Det framgår att Wiljos verksamhet består i att förse havsgående fartyg med bränsle. Wiljo begärde genom skrivelse av den 19 januari 1993 att kommissionen skulle undanta ett nytt fartyg, "Smaragd", som det avsåg att ta i bruk, från "gammal för ny-regleringen" av den anledningen att det är ett specialfartyg i den mening som avses i artikel 8.3 c i förordningen. Wiljo beskrev i sin ansökan till kommissionen fartyget som ett 2 500 tons motortankfartyg vars mått uppgår till 100 x 11,40 x 4 meter och förklarade att fartyget endast skulle användas för att förse havsgående fartyg med bränsle. Kommissionen underrättade Wiljo genom skrivelse av den 6 maj 1993 ställd till Wiljo att den "med stöd av artikel 8.3 c i förordningen har beslutat avslå begäran om undantag" och att en kopia av skrivelsen skulle sändas till den myndighet som förvaltade den belgiska skrotningsfonden. Kommissionen fastställde i sin skrivelse att fartyget tekniskt sett var lämpat för transport av allt slags flytande gods på inre vattenvägar och att det inte skilde sig på något väsentligt sätt från vanliga tankfartyg. Därför bidrog det till kapaciteten hos den flotta på vilken förordningen är tillämplig. Wiljo bestred inte denna skrivelse genom förfarandet enligt artikel 173 i fördraget.

11. Wiljo har hävdat att Smaragd är ett typiskt bunkerfartyg som är särskilt utrustat för att förse havsgående fartyg med bränsle. Fartyget har särskilt en hydraulisk mast om 20 meter med en säkerhetsstege för äntring av havsgående fartyg. Även om masten sänks, är det ändå inte möjligt att navigera fartyget på inre vattenvägar och floder eftersom, det inte kan passera under broarna. Fartyget är för övrigt, i enlighet med sjövärdighetskraven, täckt av ett särskilt hölje för att skydda det från dyningar, vilket har till följd att det går för djupt för att det skall vara möjligt att navigera det på Rhen eller Mosel när det för full last. Att Smaragd har de intyg som är nödvändiga för att navigera på inre vattenvägar, i synnerhet intyg från kommittén för Centrala Rhen, betyder inte att det faktiskt kan göra detta utan inskränkning. Det måste ha ett sådant intyg för att vid bunkring kunna segla in på kanalerna. Fartyget har även ett intyg för att navigera längs flodmynningar och kuststräckor.

12. Kommissionen har understrukit att ett fartygs lämplighet för transport av gods på

inre vattenvägar är det enda användbara kriteriet för tillämpningen av artikel 8.3 c i förordningen. Kommissionen kan inte övervaka den faktiska användningen av ett fartyg. Kommissionen har bestridit Wiljos påståenden om huruvida Smaragd är lämplig att navigera på inre vattenvägar. Med hänsyn till fartygets tillstånd att navigera längs Rhen ända till Basel har den hävdat, att floden Rhen är tillräckligt djup och broarna över den är tillräckligt högt placerade för att fartyget skall kunna passera, förutsatt att den hydrauliska masten är sänkt. Kommissionen har uppgivit att fartyget har siktats på de inre vattenvägarna. Kommissionen har slutligen bestridit Wiljos påstående att Smaragd har behandlats annorlunda än vad som i praxis gäller för andra fartyg som förser havsgående fartyg med bränsle.

13. Wiljo har under förfarandet vid den nationella domstolen riktat anmärkningar mot en skrivelse av den 1 oktober 1993 i vilken den belgiska staten begär ett engångsbidrag till skrotningsfonden enligt artikel 8.3 c i förordningen och enligt kommissionens beslut av den 6 maj 1993. Den nationella domstolen har begärt ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1. Syftar begreppet 'specialfartyg' i artikel 8.3 c i rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten — med beaktande av målsättningen med, det allmänna syftet med och den särskilda utformningen av nämnda förordning — på fartyg som på grund av sin specifika konstruktion och utrustning eller specifika användning inte ökar inlandssjöfartens lastkapacitet eller tonnage och som därigenom inte påverkar den strukturella överkapaciteten beträffande godstransporten på nätverket av sinsemellan förbundna vattenvägar i medlemsstaterna?

2. Står inte kriteriet 'teknisk lämplighet för inlandssjöfart', som tillämpas av Europeiska gemenskapernas kommission i dess beslut av den 6 maj 1993 som har till följd att även fartyg som i praktiken inte används för transport på nätverket av sinsemellan förbundna vattenvägar i medlemsstaterna omfattas av skyldigheten att betala bidrag inom ramen för 'gammal för ny-regleringen', med beaktande av proportionalitetsprincipen i strid med syftet med och utformningen av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten?

3. Är det förhållandet att ett fartyg rent teoretiskt är lämpligt för inlandssjöfart så att det endast efter en omfattande och dyr och därför ekonomiskt orealistiskt ombyggnad skulle kunna bli lämpligt för inlandssjöfart eller att användningen av skeppet för transport på inre vattenvägar skulle vara fullständigt ekonomiskt olönsamt på grund av att

skeppet inte är konstruerat eller utrustat för inlandssjöfart — med beaktande av målsättningen med, det allmänna syftet med och den särskilda utformningen av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten — tillräckligt för att man inom ramen för 'gammal för ny-regleringen' kan underkasta ägaren skyldighet att betala bidrag?

4. Kan Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 6 maj 1993 vad gäller mts. 'Smaragd' med beaktande av målsättningen med, det allmänna syftet med och den särskilda utformningen av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten anses som giltigt då det innebär att ett skepp som är särskilt konstruerat, byggt och utrustat som tankfartyg med enda syfte att förse havsgående fartyg med bränsle och som varken är speciellt lämpat eller avsett för transport för tredje mans eller inte ens för egen räkning av bränsleprodukter på de inre vattenvägarna och därigenom inte ökar inlandssjöfartens lastkapacitet eller tonnage omfattas av skyldigheten att betala ett engångsbidrag inom ramen för 'gammal för ny-regleringen'?

5. Utgör inte kommissionens tillämpning av kriteriet teknisk lämplighet i stället för den faktiska användningen av fartyget en överträdelse av förbudet mot diskriminering då bidraget enligt det kriterium som används för fartyg i bruk i Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Tyskland och Frankrike i vissa fall skall erläggas utan att fartyget faktiskt används för inlandssjöfart och därigenom inte bidrar till att öka inlandssjöfartens tonnage medan engångsbidraget för att ta i bruk ett fartyg i övriga medlemsstater endast skall erläggas om den faktiska användningen (på nätverket av sinsemellan förbundna vattenvägar i gemenskapen) motiverar detta?"

14. För att på ett riktigt sätt förstå hur dessa frågor har uppstått är det nödvändigt att granska vad Wiljo har hävdat vid den nationella domstolen. Enligt beslutet om hänskjutande har Wiljo hävdat att det inte har skyldighet att erlägga bidrag, eftersom Smaragd är ett bunkerfartyg som uteslutande används för att förse havsgående fartyg med bränsle och som därför inte kan jämföras med ett vanligt tankfartyg. Wiljo har hävdat att kommissionens beslut strider mot det allmänna ändamålet med förordningen och att det inte innehåller någon riktig teknisk analys av fartygets egenskaper och utrustning. Lydelse av beslutet om hänskjutande antyder således att Wiljo vid den nationella domstolen gör gällande att kommissionens beslut är ogiltigt, eftersom det strider mot förordningen. Detta bekräftas av Wiljos ansökan till den nationella domstolen i vilken Wiljo uttryckligen hänvisar till artikel 8.3 c i förordningen och avslutar med orden "av dessa skäl kan inte kommissionens beslut anses vara giltigt".

15. Det står således klart att den nationella domstolens frågor, som är identiska med de som Wiljo har framställt i sin ansökan, har formulerats för att möjliggöra för den nationella domstolen att bedöma talan. Även om de rör tolkningen av förordningen är den bakomliggande avsikten att möjliggöra för den nationella domstolen att bedöma om den slutsats som kommissionen uttrycker i sitt beslut, nämligen att Smaragd inte kan anses vara ett specialfartyg i den mening som avses i artikel 8.3 c och därför omfattas av "gammal för ny-regleringen", är riktig.

16. Det måste i detta avseende erinras om att domstolen har fastställt att när en gemenskapsrättslig rättsakts giltighet bestrids vid en nationell domstol är det endast Europeiska gemenskapernas domstol som är behörig att förklara att denna rättsakt är ogiltig [3]. För att denna domstol skall kunna besvara den nationella domstolens frågor måste den omformulera dem och behandla dem som en begäran om förhandsavgörande i giltighetsfrågan.

17. Kommissionen har emellertid hävdat att Wiljo enligt den princip som uppställs i domen i målet TWD Textilwerke Deggendorf [4] inte kan bestrida att dess beslut är giltigt under förfarandet vid den nationella domstolen. I denna dom fastställde domstolen att TWD inte hade möjlighet att under ett förfarande vid tysk domstol angående de nationella myndigheternas verkställighetsföreskrifter hävda att ett kommissionsbeslut riktat till Tyskland om återbetalning av ett stöd som hade betalats till TWD var ogiltigt. TWD hade inte väckt talan mot kommissionens beslut enligt artikel 173 i fördraget trots att det stod klart att det hade kunnat göra detta. Om en stödmottagare under ett förfarande vid en nationell domstol skulle kunna hävda att kommissionens beslut är ogiltigt, skulle detta innebära att mottagaren kan kringgå det av rättssäkerhetsprincipen dikterade förhållandet att ett beslut är slutgiltigt när den frist som har fastställts i artikel 173 har löpt ut.

18. Wiljo har under sammanträdet anfört att domen i målet TWD inte är tillämplig i detta fall. Denna dom meddelades efter det att fristen för att väcka talan mot kommissionens beslut av den 6 maj hade löpt ut. Det är för övrigt de nationella myndigheterna som i första hand har ansvaret för att förvalta fonden och Wiljos antagande att kommissionens beslut kunde överklagas under ett förfarande mot dessa myndigheter vid den nationella domstolen var rimligt, i synnerhet med beaktande av att kommissionen i beslutet angav att en kopia skulle sändas till dessa myndigheter.

19. Dessa argument är inte övertygande. Domstolen ansåg det inte vara nödvändigt att begränsa verkan i tiden av domen i målet

3 — Dom av den 22 oktober 1987 i mål Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck-Ost, 314/85, Rec. 1987, s. 4199, punkt 17.

4 — Dom av den 9 mars 1994 i mål TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Reg. 1994, s. I-833.

TWD. Det förevarande målet är för övrigt tydligare än TWD-målet. Även om de nationella myndigheterna har ansvar för att förvalta skrotningsfonderna, är kommissionen enligt förordningen behörig att vidta åtgärder i ett antal frågor. Kommissionen är enligt artikel 8.3 c i förordningen behörig att bevilja undantag från förordningen för specialfartyg. Wiljo ansökte följaktligen direkt hos kommissionen om ett beslut enligt denna bestämmelse. Kommissionen fattade som svar på denna ansökan ett enskilt beslut riktat direkt till Wiljo. Wiljo var därför fullt medveten om beslutet och om följderna av det. Det råder för övrigt inte minsta tvekan om att beslutet kunde överklagas enligt artikel 173 i fördraget inom den tidsfrist som anges i denna bestämmelse. Så är uppenbarligen fallet oaktat det förhållandet att en kopia av beslutet sändes till de nationella myndigheter som hade ansvar för att verkställa det.

20. Domstolen baserade sin dom i TWD-målet på rättssäkerhetsprincipen. Denna är tillämplig även i detta fall. Genom förevarande mål framhävs emellertid även vikten av att säkerställa att rätt domstol prövar ett mål under rätt förfarande. Förfarandet för förhandsavgörande är helt enkelt inte lämpligt då de rättsliga frågorna som skall besvaras är sammanlänkade med faktiska frågor av komplex art. Då det är fråga om sådana beslut som det ifrågavarande beslutet, är det för övrigt förstainstansrätten som skall fastställa de faktiska omständigheterna på det sätt som krävs och sedan tillämpa rätten på dessa. Det förefaller mig därför som om även domstolen kan kräva att enskilda när så är möjligt väcker talan om huruvida sådana åtgärder är lagenliga vid förstainstansrätten och på så sätt gör det möjligt att samtliga rättsfrågor och frågor rörande de faktiska omständigheterna prövas vid en och samma instans och under ett förfarande som särskilt är avsett för detta [5].

21. Wiljo försökte slutligen att kringgå följderna av domen i TWD-målet under förfarandet vid domstolen genom att hävda att Smaragd inte alls omfattades av förordningens tillämpningsområde. Det var därför möjligt för Wiljo att bestrida begäran om betalning av bidraget oaktat det förhållandet att kommissionens beslut hade blivit slutgiltigt och inte längre kunde överklagas.

22. Jag anser inte att det är nödvändigt att domstolen överväger denna fråga. Ovanstående argument förekommer inte i beslutet om hänskjutande. Det förekommer inte heller i Wiljos ansökan till den nationella domstolen som bifogats akten avseende det nationella förfarandet som har överlämnats till domstolen. Den nationella domstolens frågor är följaktligen inte baserade på artikel 1 och 2 i förordningen utan på artikel 8.3 c i

5 — Se avseende detta punkt 20 i mitt förslag till avgörande i TWD-målet.

förordningen och på kommissionens beslut — frågorna rör i synnerhet kommissionens användning av kriteriet att ett fartyg skall vara tekniskt lämpat för transport av gods på inre vattenvägar, vid bedömningen av om ett fartyg är ett specialfartyg för vilket undantag skall beviljas enligt artikel 8.3 c. Att gå utöver lydelsen av den nationella domstolens beslut om hänskjutande skulle strida mot de uppgifter som domstolen har enligt artikel 177 i fördraget och mot skyldigheten att skydda de rättigheter som tillkommer personer med behörighet att inge skriftliga yttranden till domstolen enligt artikel 20 i EG-stadgan. [6]

23. Av ovanstående skäl anser jag inte att det är nödvändigt att domstolen besvarar den nationella domstolens frågor.

Förslag till avgörande

24. Jag anser således att den nationella domstolen är bunden av ett kommissionsbeslut som är riktat till ett företag, då detta inte har väckt talan mot detta beslut i enlighet med artikel 173 fjärde stycket i fördraget, utan har väckt talan vid den nationella domstolen och där klandrat kommissionsbeslutet. De frågor som har hänskjutits av den nationella domstolen behöver följaktligen inte besvaras.

6 — Beslut av den 19 juli 1996 i mål Modesti, C-191/96, REG 1996, s. I-3937.