

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
30. januar 1997 *

I sag C-178/95,

angående en anmodning, som Rechtbank van koophandel, Antwerpen (Belgien), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Wiljo NV

mod

Belgische Staat,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25) og om gyldigheden af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993 om afslag på en begæring om fritagelse for betaling af et særligt bidrag i henhold til forordningens artikel 8, stk. 1, litra a), til ophugningsfonden,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af C. Gulmann, som fungerende afdelingsformand (refererende dommer), og dommerne D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann og M. Wathelet,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Wiljo NV ved advokat Francis Herbert, Bruxelles

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen og Marc van der Woude, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. juni 1996 af Wiljo NV ved advokat Francis Herbert og advokat Koenraad van den Broek, Bruxelles, og af Kommissionen ved juridisk konsulent Thomas van Rijn, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. september 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 6. juni 1995, indgået til Domstolens Justitskontor den 8. juni 1995, har Rechtbank van koophandel, Antwerpen, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fem præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Rådets forordning (EØF)

nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25, herefter »forordningen«) og om gyldigheden af en af Kommissionen truffet beslutning af 6. maj 1993 om afslag på en begæring om fritagelse for betaling af et særligt bidrag i henhold til forordningens artikel 8, stk. 1, litra a), til ophugningsfonden.

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Wiljo NV (herefter »Wiljo«) og den belgiske stat om indbetaling af det nævnte særlige bidrag til den belgiske ophugningsfond.
- 3 Formålet med forordningen er at gennemføre en væsentlig reduktion af den strukturelle overkapacitet inden for indlandsskibsfarten. Med henblik herpå er der indført en ordning med ophugningsforanstaltninger, som samordnes på fællesskabsplan, og som i henhold til forordningens artikel 2 finder anvendelse på såvel fragtskibe som skubbebåde.
- 4 Ifølge forordningens artikel 3, stk. 1, opretter hver af de medlemsstater, hvis sejlbare vandveje er forbundet med en anden medlemsstats sejlbare vandveje, og hvis flådetonnage overstiger 100 000 tons, en ophugningsfond. I henhold til artikel 4, stk. 1, indbetaler ejeren for hvert af de fartøjer, der er omfattet af forordningen, et bidrag til en af disse fonde.
- 5 For at forhindre, at virkningerne af ophugningsforanstaltningen ophæves ved, at der samtidig tages ny tonnage i brug, bestemmes det i forordningens artikel 8, stk. 1, litra a), at ibrugtagning på sejlbare vandveje af nybyggede fartøjer i et bestemt tidsrum kun må ske på betingelse af, at ejeren af det nye fartøj uden ophugningspræmie ophugger tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage (den såkaldte »gammel for ny«-regel), eller at han, hvis han ikke ophugger et fartøj, indbetaler et særligt bidrag til ophugningsfonden på et beløb svarende til den ophugningspræmie, der er fastsat for en tonnage svarende til de nye fartøjers tonnage.

- 6 I artikel 8, stk. 3, er der fastsat en række undtagelser fra denne regel. I artikel 8, stk. 3, litra c), bestemmes det således:

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

- 7 I et notat af 7. december 1990 har Kommissionens tjenestegrene opstillet generelle kriterier for bedømmelsen af begæringer om fritagelse for fartøjer i henhold til forordningens artikel 8, stk. 3, litra c). I henhold til notatet kan fartøjer fritages for anvendelsen af »gammel for ny«-reglen, hvis de har »så specielle tekniske kendetegn, at de, hvis de føjes til flådetonnagen ... ikke vil bringe fællesskabsbestemmelsernes mål i fare«.

- 8 Wiljo's virksomhed består i bunkring af søgående skibe.

- 9 Den 19. januar 1993 indgav Wiljo begæring til Kommissionen om fritagelse i henhold til forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), for ibrugtagning af et bunkerfartøj ved navn motortankskibet »Smaragd«. Fartøjet blev beskrevet som et motordrevet bunkerfartøj på 2 500 tons, 100 m langt, 11,40 m bredt og 4 m højt, og Wiljo erklærede, at det udelukkende skulle benyttes til bunkring af søgående skibe.

- 10 Ved en skrivelse af 6. maj 1993, som var rettet til Wiljo og underskrevet af et kommissionsmedlem, meddelte Kommissionen, at den efter høring af medlemsstaternes repræsentanter og af »Gruppen af Sagkyndige om Strukturel Sanering inden for Indlandsskibsfarten« fandt, at fartøjet teknisk set var egnet til transport af alle former for flydende ladninger og, for så vidt angik sin konstruktion og sit udstyr,

ikke adskilte sig væsentligt fra konventionelle tankskibe og derfor bidrog til at forøge tonnagen i den flåde, der var omfattet af saneringsforanstaltningerne efter forordningen. Kommissionen havde derfor i medfør af forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), besluttet at afslå fritagelsesbegæringen og at sende en genpart af skrivelsen til de myndigheder, der forvalter den belgiske ophugningsfond.

- 11 Som følge af beslutningen afkrævede de belgiske myndigheder ved skrivelse af 1. oktober 1993 Wiljo et særligt bidrag til ophugningsfonden i henhold til forordningens artikel 8, stk. 1, litra a).
- 12 Ved stævning af 6. april 1995 anlagde Wiljo sag ved Rechtbank van koophandel til prøvelse af de belgiske myndigheders afgørelse.
- 13 Det fremgår af forelæggelsesdommen, at Wiljo under sagen har gjort gældende ikke at være forpligtet til at betale det særlige bidrag, idet motortankskibet Smaragd er et bunkerfartøj, som er specielt udrustet, og som udelukkende benyttes til bunkring af søgående skibe, og ikke kan sammenlignes med et almindeligt tankskib. Efter Wiljo's opfattelse er Kommissionens beslutning af 6. maj 1993 derfor i strid med forordningens generelle systematik, og beslutningen indeholder heller ikke en korrekt teknisk gennemgang af fartøjets kendetegn og udstyr.
- 14 På baggrund af denne argumentation har Rechtbank van koophandel forelagt Domstolen følgende præjudicielle 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?«

- 15 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen har gjort gældende, at det ikke er påkrævet at besvare de præjudicielle spørgsmål, eller i hvert fald nogle af dem, eftersom der i spørgsmålene direkte eller indirekte rejses tvivl om gyldigheden af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993. En ejer af et fartøj, der er beregnet til brug i indlandsskibsfarten, har således, i tilfælde, hvor en fritagelsesbegæring i henhold til forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), er blevet afslået af Kommissionen, ikke længere noget grundlag for at anfægte afslaget gyldighed under en sag til prøvelse af den nationale foranstaltning, der træffes til gennemførelse af beslutningen, når den i EF-traktatens artikel 173 fastsatte frist for at kræve beslutningen annulleret er udløbet. Til støtte herfor har Kommissionen navnlig henvist til dom af 9. marts 1994 (sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833).

- 16 Wiljo har bestridt dette synspunkt. Efter Wiljo's opfattelse er det hovedsagelig de nationale myndigheder, der har til opgave at forvalte fonden, og Wiljo kunne derfor med rimelighed antage, at Kommissionens beslutning kunne anfægtes under en sag mod disse myndigheder for de nationale domstole. Dette må så meget mere gælde, som Kommissionen i skrivelsen af 6. maj 1993 oplyste, at en genpart af beslutningen ville blive sendt til de belgiske myndigheder.

- 17 I denne forbindelse har Wiljo henvist til dom af 21. maj 1987 (forenede sager 133/85, 134/85, 135/85 og 136/85, Rau Lebensmittelwerke m.fl., Sml. s. 2289), hvori Domstolen har fastslået, at muligheden for at anlægge et direkte søgsmål i henhold til traktatens artikel 173 til prøvelse af en beslutning truffet af en fællesskabsinstitution ikke udelukker, at der anlægges sag for en national ret til prøvelse af en af en national myndighed vedtaget retsakt til gennemførelse af denne beslutning, hvorunder det påberåbes, at beslutningen er retsstridig.
- 18 Wiljo har endelig anført, at dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf er afsagt efter udløbet af fristen for eventuelt at rejse annulationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993.
- 19 I denne henseende bemærkes, at en af fællesskabsinstitutionerne truffet beslutning, der ikke er anfægtet af adressaten inden for den i traktatens artikel 173 fastsatte frist, efter fast praksis bliver endelig i forhold til denne (jf. bl. a. dom af 17.11.1965, sag 20/65, Collotti mod Domstolen, Sml. 1965-1968, s. 127, org. ref.: Rec. s. 1045, af 12.10.1978, sag 156/77, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1881, og af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 9 og 10). Denne praksis støttes navnlig på, at søgsmålsfristerne skal værne om retssikkerheden, således at det undgås, at fællesskabsretsakter, der afføder retsvirkninger, kan anfægtes i ubegrænset tid.
- 20 Denne retspraksis, der gælder for en beslutnings adressater, som i dette tilfælde Wiljo, er der henvist til i dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, hvori Domstolen har fastslået, at det princip, der er opstillet i denne praksis, tillige, under visse omstændigheder, kan gælde for modtageren af en statsstøtte, som er omhandlet i en kommissionsbeslutning, der umiddelbart kun har været rettet til den medlemsstat, hvorunder modtageren hører.
- 21 Domstolen fandt således i det væsentlige, at en støttemodtager ikke kan gøre gældende, at en beslutning — som af Kommissionen er rettet til en medlemsstat og af denne er meddelt støttemodtageren, og hvorved medlemsstaten pålægges at kræve

den til modtageren udbetalte støtte tilbagebetalt — er ugyldig, når det sker under en sag anlagt ved de nationale domstole til prøvelse af en gennemførelsesafgørelse, der er truffet af medlemsstatens myndigheder, og når støttemodtageren har undladt at kræve Kommissionens beslutning annulleret i medfør af traktatens artikel 173 og uden tvivl kunne have gjort det. Domstolen fandt, at det, hvis man antog den modsatte løsning, ville svare til at give støttemodtageren adgang 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.

- 22 Med hensyn til den argumentation, der er fremført under henvisning til dommen i sagen *Rau Lebensmittelwerke m.fl.*, jf. ovenfor, findes det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen allerede har forkastet den i sin dom i sagen *TWD Textilwerke Deggendorf*, jf. ovenfor, præmis 20, med den begrundelse, at det af retsmøderapporten i *Rau*-sagen fremgik, at samtlige sagsøgere i hovedsagen havde anlagt sag ved Domstolen med påstand om annullation af den pågældende beslutning, og at Domstolen derfor i dommen ikke udtalte sig, og ikke skulle udtale sig, om de afskærende virkninger, der er forbundet med udløbet af søgsmålsfristerne.
- 23 I den foreliggende sag står det fast, at Kommissionen efter forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), har enekompetence til at meddele fritagelse for specialiserede fartøjer, at Wiljo har anmodet Kommissionen om at vedtage en beslutning i medfør af denne bestemmelse, at Wiljo ikke på grundlag af traktatens artikel 173 har krævet Kommissionens beslutning af 6. maj 1993, som er rettet til Wiljo, annulleret, også selv om Wiljo uden tvivl kunne have gjort det, og at Wiljo derimod har anlagt en sag ved den nationale ret, hvorunder de belgiske myndigheders gennemførelse af Kommissionens beslutning anfægtes.
- 24 Af det anførte følger, at den nationale ret i kraft af retssikkerhedsprincippet er bundet af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993, som er rettet til Wiljo, og hvorefter motortankskibet *Smaragd* ikke er et specialiseret fartøj i forordningens artikel 8, stk. 3, litra c)'s forstand.

- 25 Herefter skal der tages stilling til, om de præjudicielle spørgsmål kun er stillet for at sætte den nationale ret i stand til at træffe afgørelse om gyldigheden af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993, eller om de også angår fortolkningen af de bestemmelser, hvori forordningens anvendelsesområde afgrænses.
- 26 I denne forbindelse har Wiljo gjort gældende, at i det mindste det første og det tredje præjudicielle spørgsmål må forstås således, at de angår afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde og ikke gyldigheden af Kommissionens beslutning. Efter Wiljo's opfattelse falder et fartøj som motortankskibet Smaragd ikke ind under forordningens anvendelsesområde, og den afgørelse, hvorved de belgiske myndigheder har afkrævet et særligt bidrag til ophugningsfonden, er derfor i strid hermed. Det må være de nationale domstole, der skal træffe afgørelse, når lovligheden af de belgiske myndigheders afgørelse anfægtes på denne måde, og de nationale domstole må, med henblik på deres afgørelse, kunne forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af forordningen.
- 27 Dette kan ikke tiltrædes. Som generaladvokaten har anført i punkt 14 og 15 i sit forslag til afgørelse, må alle de præjudicielle spørgsmål forstås således, at de, direkte eller indirekte, udelukkende angår gyldigheden af Kommissionens beslutning af 6. maj 1993.
- 28 Som det fremgår af forelæggelsesdommen, har Wiljo således for Rechtbank van koophandel gjort gældende dels, at Smaragd udelukkende blev benyttet til bunkring af søgående skibe, og at fartøjet ikke kunne sammenlignes med et almindeligt tankskib, således at Kommissionens beslutning af disse grunde var i strid med forordningens generelle målsætning, dels, at Kommissionens beslutning ikke indeholdt en korrekt teknisk gennemgang af fartøjets kendetegn og udstyr. Heraf fremgår det klart, at Wiljo for den nationale ret bestrider gyldigheden af Kommissionens beslutning med den begrundelse, at beslutningen er i strid med forordningen. Dette bekræftes også af stævningen i sagen for Rechtbank van koophandel, idet Wiljo heri udtrykkeligt henviser til forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), og sammenfattende gør gældende, at Kommissionens beslutning af de anførte grunde ikke kan anses for gyldig.

- 29 Det må på denne baggrund konstateres, at den nationale rets spørgsmål, som er enslydende med dem, Wiljo har formuleret i stævningen, i realiteten skal sætte den nationale ret i stand til at bedømme, om dette anbringende kan tages til følge, og til at tage stilling til gyldigheden af, at Kommissionen i sin beslutning har konstateret, at Smaragd ikke opfyldte de nødvendige betingelser for at kunne betragtes som et specialiseret fartøj i artikel 8, stk. 3, litra c)'s forstand.
- 30 Under disse omstændigheder vil en ændring af de præjudicielle spørgsmåls indhold som den, Wiljo har foreslået, være uforenelig med Domstolens opgaver i henhold til traktatens artikel 177 og med dens forpligtelse til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter (jf. bl. a. dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 6, og kendelse af 19.7.1996, sag C-191/96, Modesti, Sml. I, s. 3937, præmis 5).
- 31 De forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at den nationale ret er bundet af en beslutning, som Kommissionen har rettet til ejeren af et fartøj, og hvorefter fartøjet ikke er et specialiseret fartøj som omhandlet i forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), når adressaten ikke inden for de fastsatte frister har anlagt sag til prøvelse af beslutningen i medfør af traktatens artikel 173, stk. 4.

Sagens omkostninger

- 32 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank van koophandel, Antwerpen, ved dom af 6. juni 1995, for ret:

Den nationale ret er bundet af en beslutning, som Kommissionen har rettet til ejeren af et fartøj, og hvorefter fartøjet ikke er et specialiseret fartøj som omhandlet i artikel 8, stk. 3, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten, når adressaten ikke inden for de fastsatte frister har anlagt sag til prøvelse af beslutningen i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 4.

Gulmann

Edward

Puissochet

Jann

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. januar 1997.

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling