FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 16. marts 1995 *

1. I denne sag har College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Nederlandene, forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten [1] samt fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 af 27. april 1989 om visse gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1101/89 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten [2]. Disse forordninger vil herefter blive benævnt henholdsvis »rådsforordningen« og »kommissionsforordningen«.

anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven undersøgt og anerkendt gyldigheden af overgangsbestemmelserne vedrørende »gammelt for nyt«-ordningen'. Nærværende sag vedrører den samordnede ophugningsordning, der er oprettet ved rådsforordningen. Jeg vil først undersøge den relevante lovgivning og de begivenheder, som gav anledning til tvisten i hovedsagen. Derefter vil jeg tage stilling til de forelagte spørgsmål.

Lovgivningen

2. Formålet med rådsforordningen er at gennemføre en væsentlig reduktion af den strukturelle overkapacitet inden for indlandsskibsfarten. Med henblik herpå er der indført en ordning med ophugningsforanstaltninger, der samordnes på fællesskabsplan samt støtteforanstaltninger for at undgå en forøgelse af den eksisterende overkapacitet; de såkaldte »gammelt for nyt«-regler. I sin dom i Driessensagen [3] har Domstolen i forbindelse med en

3. Ifølge rådsforordningen skal hver af de medlemsstater, hvis sejlbare vandveje er forbundet med en anden medlemsstats sejlbare vandveje, og hvis flådetonnage overstiger 100 000 tons, oprette en ophugningsfond [4]. Forvaltningen af hver fond varetages af den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i samarbejde med de nationale repræsentative organisationer for indlandsskibsfarten [5]. I artikel 3, stk. 3, er det

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 116, s. 25.

2 — EFT L 116, s. 30, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3685/89, EFT L 360, s. 20.

3 — Dom af 5.10.1993, forenede sager C-13/92 — C-16/92, Driessen m.fl., Sml. I, s. 4751.

4 — Rådsforordningen, artikel 3, stk. 1.

5 — Artikel 3, stk. 2.

bestemt, at »hver fond skal bestå af to adskilte afdelinger, én for tørlastfartøjer og én for tankskibe«. For hvert af de fartøjer, der er omfattet af denne forordning, indbetaler ejeren et bidrag til én af fondene. Som hovedregel skal bidraget betales til fonden i den medlemsstat, hvor fartøjet er registreret [6].

4. Ifølge artikel 5, stk. 1, vil ejeren af et fartøj, hvis han lader fartøjet ophugge, inden for grænserne af de til rådighed stående økonomiske midler modtage en ophugningspræmie på de i artikel 6 omhandlede betingelser. Ifølge sidstnævnte artikel fastsætter Kommissionen særskilt for henholdsvis tørlastfartøjer, for tankskibe og for skubbebåde [7]

— satserne for de årlige bidrag, der skal indbetales til fonden for hvert fartøj

— satserne for ophugningspræmierne

— det tidsrum, hvori der under ophugningsforanstaltningens gyldighedsperiode kan udbetales ophugningspræmie og betingelserne for modtagelse af disse præmier

— udnyttelskoefficienterne for de forskellige typer og kategorier af flodmateriel.

5. Satserne for de årlige bidrag til fondene og satserne for ophugningpræmierne er ens for alle fondene [8]. Ifølge artikel 6, stk. 4, fastsættes bidragene »på et niveau, der gør det muligt for fondene at få tilstrækkelige økonomiske midler til, at de effektivt kan bidrage til at mindske den strukturelle uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i indlandsskibsfarten, under hensyn til dennes vanskelige økonomiske situation«. Kommissionen fastsætter det ophugningstidsrum, i hvilket der kan opnås præmier, samt betingelserne for tildeling af disse præmier alt efter, hvilke mål der ønskes nået, og afhængigt af fartøjstyper og -kategorier samt under hensyn til fondenes økonomiske muligheder [9].

6. Kommissionsforordningen blev vedtaget for at fastsætte visse gennemførelsesforanstaltninger til rådsforordningens artikel 6. Kommissionen anså det for nødvendigt at

6 — Artikel 4.
7 — Artikel 6, stk. 1.
8 — Artikel 6, stk. 2.
9 — Artikel 6, stk. 5.

nedsætte flådernes kapacitet med 10%, for så vidt angår fartøjer med tørlast og skubbebåde, og med 15%, for så vidt angår tankskibe [10]. Kommissionsforordningen fastsætter under hensyn hertil de årlige bidrag, ophugningspræmierne og betingelserne for tildeling af disse. Ifølge artikel 1, stk. 2, anses et samlet budget på 130,5 mio. ECU for nødvendigt. Dette beløb fordeles på tre adskilte poster: 81,2 mio. ECU til fartøjer med tørlast, 44,3 mio. ECU til tankskibe og 5 mio. ECU til skubbebåde.

7. I artikel 3 fastsættes satserne for de årlige bidrag, der skal betales af ejerne af de forskellige typer og kategorier af fartøjer. I artikel 5 fastsættes satserne for ophugningspræmien for de forskellige fartøjstyper og -kategorier. I artikel 6, stk. 2, er det bestemt, at den, der ansøger om en ophugningspræmie, i ansøgningen skal angive, hvilken procentdel af satserne han ønsker at modtage som ophugningspræmie. Præmieprocentdelen kan variere fra 70% til 100% af den sats, der finder anvendelse. Ifølge artikel 6, stk. 3, skal forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om ophugningspræmier, der beløber sig til 70% af de fastsatte satser, imødekommes af fonden inden for rammerne af de budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2. Fondsmyndighederne sender hver måned Kommissionen en fortegnelse over de modtagne ansøgninger om ophugningspræmier på 70%. Kommissionen påser, at disse ansøgninger ikke overstiger de i artikel 1, stk. 2, anførte budgetmæssige rådighedsbeløb.

8. Med henblik på at få ophugget så megen overkapacitet som muligt er der fastlagt en procedure, hvorefter ansøgninger om de laveste procentsatser imødekommes i første række. I artikel 8, stk. 1, er det bestemt, at hvis de økonomiske midler, som er nødvendige for at imødekomme de forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om ophugningspræmie, overstiger de budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2, skal ansøgninger om de laveste procentsatser tages i betragtning i første række. Med henblik på den praktiske anvendelse af denne procedure er det i artikel 8, stk. 2, bestemt, at Kommissionen i samarbejde med de nationale fondsmyndigheder opstiller en fælles liste over ansøgninger, der er indgivet forskriftsmæssigt. Ansøgningerne opstilles på denne liste i rækkefølge fra den laveste præmieprocentsats til den højeste. Listen opstilles særskilt for henholdsvis fartøjer med tørlast, tankskibe og skubbebåde. Ifølge artikel 8, stk. 3, tildeler de nationale fonde ophugningspræmierne i overensstemmelse med denne liste inden for rammerne af de budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2. Hvis der indgives flere ansøgninger om ophugning med henblik på ens præmieprocentsatser, har den ansøgning, der er modtaget først, fortrinsstilling.

9. Af artikel 8, stk. 4, fremgår, at hvis de beløb, som er nødvendige for at imøde-

10 — Kommissionsforordningen, artikel 1, stk. 1.

komme de forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger ligger under det budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2, imødekommes ansøgningerne om ophugningspræmier efter de præmieprocentsatser, der er ansøgt om.

10. Rådsforordningen og kommissionsforordningen hviler på den forudsætning, at omkostningerne i forbindelse med den samordnede ophugningsordning skal bæres af de virksomheder i indlandsskibsfarten, som faktisk vil få fordel af denne ordning. For at iværksætte foranstaltningen så hurtigt som muligt giver medlemsstaterne rentefrie lån til den fond, der oprettes på deres område [11]. Tilbagebetaling af de lån, der er finansieret ved hjælp af de årlige bidrag, som ejerne af fartøjerne har indbetalt til fondene, skal ske inden for et tidsrum af ti år [12]. I rådsforordningen er bestemt, at der skal skabes økonomisk solidaritet mellem fondene, for så vidt angår de adskilte afdelinger, der er nævnt i artikel 3, stk. 3, for at sikre, at tilbagebetalingsfristen for lånene er den samme for alle fondene [13]. Kommissionsforordningen indeholder særlige regler angående dette [14].

11. Rådsforordningen og kommissionsforordningen er blevet ændret adskillige gange [15]. Ændringerne er ikke umiddelbart relevante for den nærværende sag, eftersom de ikke var trådt i kraft på det pågældende tidspunkt.

De faktiske omstændigheder

12. Den 27. april 1990 indsendte Teirlinck to ansøgninger om ophugningspræmie til den nederlandske minister for trafik og offentlige arbejder (herefter benævnt »ministeren«), som er ansvarlig for forvaltningen af den samordnede ophugningsordning i Nederlandene. I den ene af ansøgningerne anmodede Teirlinck om en præmie for ophugning af hans skubbebåd »Tonny« på 97% af den sats, der er anført i kommissionsforordningens artikel 5. I den anden ansøgning anmodede han om en præmie for ophugning af hans fragtskib »Neptunus III« (et tørlastskib). Ved afgørelse af 2. juli 1990 imødekom ministeren ansøgningen vedrørende »Neptunus III«, men han afviste ved en afgørelse af 19. september 1990 ansøgningen vedrørende »Tonny«. Det er sidstnævnte afgørelse, der har givet anledning til nærværende retssag.

11 — Rådsforordningen, artikel 7.

12 — Jf. kommissionsforordningen, artikel 3, stk. 3, samt rådsforordningen artikel 6, stk. 4.

13 — Rådsforordningen, artikel 5, stk. 2, og artikel 6, stk. 6.

14 — Kommissionsforordningen, artikel 10.

15 — Vedrørende ændringerne af rådsforordningen, se Rådets forordning (EØF) nr. 3572/90, artikel 6 (EFT 1990 L 353 s. 12); Rådets forordning (EF) nr. 844/94 (EFT 1994 L 98, s. 1); Kommissionens forordning (EF) nr. 2812/94 (EFT 1994 L 298, s, 22). Jf. også Rådets resolution af 24.10.1994 om strukturel sanering af indlandsskibsfarten (EFT C 309, s. 5). Vedrørende ændringerne af kommissionsforordningen, se Kommissionens forordning (EØF) nr. 317/91 (EFT 1991 L 37, s. 27); Kommissionens forordning (EØF) nr. 3690/92 (EFT 1992 L 374, s. 22); Kommissionens forordning (EF) nr. 3433/93 (EFT 1993 L 314, s. 10); Kommissionens forordning (EF) nr. 3039/94 (EFT 1994 L 322, s. 11).

13. I afgørelsen af 19. september 1990 blev det anført, at ansøgningen om en ophugningspræmie for »Tonny« opfyldte betingelserne i artikel 5, stk. 1, i rådsforordningen. I henhold til artikel 8 i kommissionsforordningen kan en ansøgning om ophugningspræmie imidlertid kun imødekommes inden for rammerne af de budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen. I afgørelsen blev det anført, at de budgetmæssige rådighedsbeløb for posten vedrørende skubbebåde ikke var tilstrækkelige til at dække den præmie, der var ansøgt om for båden »Tonny«. Der henvistes til støtte herfor til en skrivelse af 29. juni 1990 fra Kommissionen til de nederlandske myndigheder.

14. Det fremgår af Kommissionens skrivelse, at der den 15. juni 1990 blev afholdt et møde mellem repræsentanter for de berørte medlemsstater [16] samt Schweiz og ophugningsfondene med det formål at gennemgå listen over de ansøgninger om ophugningspræmie, der var indgået til fondene. På grundlag af disse lister konstateredes det, at det nødvendige beløb til at imødekomme alle forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om ophugningspræmier for tørlastfartøjer og tankskibe var lavere end det fastsatte budget for disse kategorier af fartøjer. Derfor blev alle forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger i overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, i kommissionsforordningen imødekommet med den ansøgte præmieprocentsats. Hvad derimod angik skubbebåde, oversteg de økonomiske midler, som var nødvendige for at imødekomme de indgivne ansøgninger, de budgetmidler, der var til rådighed på kontoen for denne type fartøjer. Følgelig anvendtes den udvælgelsesprocedure, der er fastsat ved artikel 8, stk. 1, 2 og 3, i kommissionsforordningen. Kommissionen opstillede i samarbejde med fondsmyndighederne en fælles liste over de forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger, og denne liste er vedlagt skrivelsen som bilag. På grund af de begrænsede budgetmidler blev kun ansøgninger om en præmie på 70% af satsen imødekommet. Alle ansøgninger om højere præmier afvistes. To ansøgninger om en præmie på 70%, den ene indgivet til den franske fond og den anden til den nederlandske fond, blev også afvist for at undgå overskridelse af de budgetmæssige rådighedsbeløb. Afvisningen af disse ansøgninger begrundedes med de kriterier, der er fastlagt i kommissionsforordningens artikel 8, stk. 3.

15. Teirlinck indankede ministerens afgørelse af 19. september 1990, hvorved hans ansøgning om en ophugningspræmie for hans båd »Tonny« afvistes, for College van Beroep voor het Bedrijfsleven, som har forelagt sagen for Domstolen.

16. I hovedsagen gjorde Teirlinck gældende, at hans ansøgning var blevet afvist med den begrundelse, at der ikke var tilstrækkelige midler til rådighed i afdelingen for skubbebåde, jf. kommissionsforordningens artikel 1, stk. 2. Teirlinck henviste imidlertid til artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen, ifølge hvilken

16 — Dvs. de medlemsstater, som er forpligtet til at oprette en ophugningsfond i henhold til rådsforordningen, jf. punkt 5 ovenfor.

der skal oprettes en fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde. Artikel 1, stk. 2, og artikel 8 i kommissionsforordningen er derfor i strid med rådsforordningen og følgelig ugyldige, for så vidt som det i disse artikler er bestemt, at der oprettes en særskilt afdeling udelukkende for skubbebåde. Teirlinck hævdede, at den ophugningspræmie, som han ansøgte om for sin skubbebåd »Tonny«, skulle have været finansieret af den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, som der er truffet bestemmelse om i artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen, især da båden udelukkende blev brugt sammen med fartøjet »Neptunus III« til fragt af tørlast. Teirlinck hævdede også, at ministerens afgørelse om at afvise hans ansøgning var ugyldig, fordi den blev truffet den 19. september 1990 og derved var i strid med artikel 6, stk. 4, i kommissionsforordningen. Ifølge denne artikel skal fondsmyndighederne, såfremt der indgives ansøgninger om ophugningspræmier på over 70% af de satser, der finder anvendelse, inden den 1. september 1990 skriftligt underrette ansøgerne om, hvorvidt deres ansøgninger er blevet imødekommet eller afvist.

De præjudicielle spørgsmål

17. I forelæggelsesdommen har den forelæggende ret fastslået, at den eneste begrundelse for at afvise Teirlinck's ansøgning var, at der ikke var tilstrækkelige midler til rådighed i afdelingen vedrørende skubbebåde. Ansøgningen var indgivet i overensstemmelse med forskrifterne og opfyldte alle de øvrige betingelser for tildeling af en ophugningspræmie. Den forelæggende ret har endvidere anført, at i henhold til en skrivelse af 31. marts 1992 fra ministeren til Kommissionen var på det i sagen omhandlede tidspunkt de midler, der var til rådighed i afdelingen for tørlastfartøjer, tilstrækkelige til, at der kunne udbetales ophugningspræmier for alle skubbebåde, for hvilke ansøgningerne var blevet afslået med den begrundelse, at rådighedsbeløbet for afdelingen vedrørende skubbebåde var opbrugt.

18. På denne baggrund har College van Beroep voor het Bedrijfsleven anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om ophugningspræmie vedrørende et fartøj til indlandsskibsfart, som forordningen finder anvendelse på, ikke må afslås, så længe de samlede til rådighed stående økonomiske midler til de samordnede ophugningsforanstaltninger endnu ikke er opbrugt?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal da artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1101/89 fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om ophugningspræmie vedrørende en skubbebåd ikke må afslås, så længe

de samlede økonomiske midler, som fondene disponerer over til den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, jf. artikel 3, stk. 3, i forordningen, ikke er opbrugt?

3) Skal artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89, sammenholdt med artikel 8 i samme forordning, fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om ophugningspræmie vedrørende en skubbebåd skal afslås, såfremt de økonomiske midler, der er nødvendige for at imødekomme ansøgningen, overstiger det i artikel 1, stk. 2, for skubbebåde i de berørte medlemsstater anførte budget på 5 mio. ECU, selv om det i bestemmelsen anførte budget for tørlastfartøjer og/eller det anførte beløb for tankskibe ikke er opbrugt, efter at alle ophugningsansøgningerne i disse to kategorier er imødekommet?

4) Såfremt det andet og det tredje spørgsmål besvares bekræftende, er de ovenfor nævnte bestemmelser i forordning (EØF) nr. 1102/89 da forenelige med fællesskabsretten, navnlig med artikel 3, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1101/89, hvorefter hver fond skal bestå af to adskilte afdelinger?

5) Skal Kommissionens skrivelse nr. 56765 af 29. juni 1990, der er underskrevet af generaldirektøren for transport og rettet til Kongeriget Nederlandene, anses som en lovlig forvaltningsakt?

6) Skal en ansøgning om en ophugningspræmie anses for imødekommet, såfremt fristen i artikel 6, stk. 4, i kommissionsforordningen overskrides?«

19. Der er afgivet skriftlige indlæg af den nederlandske regering og af Kommissionen. Teirlinck har afgivet mundtligt indlæg i retsmødet.

20. Jeg vil behandle det første og det andet spørgsmål under ét. Derefter vil jeg tage stilling til de øvrige spørgsmål.

Det første og det andet spørgsmål

21. Det første og det andet spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i rådsforordningen, hvori det er bestemt, at ejeren af et fartøj, hvis han lader fartøjet ophugge, »inden for grænserne af de til rådighed stå-

ende økonomiske midler [vil] modtage en ophugningspræmie fra den fond, som han henhører under, på de i artikel 6 omhandlede betingelser«. Den forelæggende ret er i tvivl om betydningen af udtrykket »inden for grænserne af de til rådighed stående økonomiske midler«. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 5, stk. 1, skal fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om ophugningspræmie skal imødekommes, når de samlede økonomiske midler, som fondene i de pågældende medlemsstater i alt har til rådighed, er tilstrækkelige. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om samme artikel 5, stk. 1, skal fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om ophugningspræmie for en skubbebåd skal imødekommes, når de samlede økonomiske midler, som er til rådighed i den fælles afdeling for skubbebåde og tørlastfartøjer, jf. rådsforordningens artikel 3, stk. 3, er tilstrækkelige.

22. Teirlinck er af den opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares benægtende, og at det andet spørgsmål bør besvares bekræftende. Han har anført, at der i artikel 5, stk. 1, klart skelnes mellem »de til rådighed stående økonomiske midler« på den ene side og »de i artikel 6 omhandlede betingelser« på den anden side. Ifølge artikel 6 er det Kommissionen, der fastsætter satserne for de årlige bidrag, satserne for ophugningspræmierne og betingelserne for tildelingen af dem. Men det er efter denne bestemmelse ikke Kommissionen, der fastsætter grænserne for de til rådighed stående økonomiske midler. Disse grænser fastsættes ved artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen, hvori det er bestemt, at hver fond skal bestå af to adskilte afdelinger, én for tørlastfartøjer og skubbebåde og én for tankskibe.

23. Heraf følger efter Teirlinck's opfattelse, at de til rådighed stående økonomiske midler til tørlastfartøjer og skubbebåde er adskilt fra de midler, der er til rådighed for tankskibe. Det første spørgsmål bør derfor besvares benægtende. Men eftersom det fremgår af artikel 3, stk. 3, at der er en fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, er de til rådighed stående økonomiske midler for disse typer fartøjer de samme, og derfor bør det andet spørgsmål besvares bekræftende.

24. Jeg finder ikke denne argumentation overbevisende. Af artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen fremgår, at der er en fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, men dette er, som Kommissionen også har påpeget, ikke ensbetydende med, at ophugningspræmier for tørlastfartøjer og skubbebåde skal finansieres med de samme midler. Rådsforordningen afstikker kun rammerne for den samordnede ophugningsordning, og den overlader til Kommissionen at træffe en række beslutninger, som er vigtige for ordningens gennemførelse. Især fremgår det klart af rådsforordningens bestemmelser, at det er Kommissionen, der skal afgøre, hvilke økonomiske midler der skal stilles til rådighed til udbetaling af ophugningspræmie for hver kategori af fartøjer.

25. I henhold til rådsforordningens artikel 6, stk. 1, fastsætter Kommissionen *særskilt* for henholdsvis tørlastfartøjer, tankskibe og skubbebåde satserne for de årlige bidrag, satserne for ophugningspræmierne, ophugningsforanstaltningens gyldighedsperiode og betingelserne for ydelse af ophugningspræmier. Eftersom ophugningspræmierne skal finansieres gennem de årlige bidrag til fondene fra ejerne af fartøjerne, er det klart, at ophugningspræmiernes størrelse afhænger af størrelsen af de årlige bidrag. Kommissionen må afveje to modstående hensyn [17]. På den ene side skal den fastsætte satserne for de årlige bidrag på et niveau, der giver fondene tilstrækkelige økonomiske midler til effektivt at bidrage til at reducere den strukturelle uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i indlandsskibsfarten. På den anden side må den ved fastsættelsen af satserne for de årlige bidrag til fondene tage højde for den vanskelige økonomiske situation, som indlandsskibsfarten befinder sig i.

26. Det fremgår af artikel 6, at Kommissionen er ansvarlig for afgørelsen af, hvilke økonomiske midler der skal stilles til rådighed for udbetaling af ophugningspræmie for hver kategori af fartøjer.

27. Rådsforordningen henviser til behovet for på kort tid at opnå »en væsentlig reduktion af overkapaciteten« [18], men den opstiller ikke noget specifikt mål. Efter høringer af medlemsstaterne og de organisationer, der repræsenterer indlandsskibsfarten i Fællesskabet, var Kommissionen af den opfattelse, at det var nødvendigt at nedsætte de berørte flåders kapacitet med 10%, for så vidt angår fartøjer med tørlast og skubbebåde, og med 15%, for så vidt angår tankskibe [19]. Under hensyn hertil er der i kommissionsforordningen for hver kategori af fartøjer fastsat de årlige bidrag, ophugningspræmierne og betingelserne for at modtage dem. Som allerede omtalt fremgår det af artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen, at et samlet budget på 130,5 mio. ECU anses for nødvendigt. De adskilte afdelinger, som dette samlede budget er fordelt på i henhold til artikel 1, stk. 2 (81,2 mio. ECU til fartøjer med tørlast, 44,3 mio. ECU til tankskibe og 5,0 mio. ECU til skubbebåde), er de maksimumsbeløb, der er til rådighed til udbetaling af ophugningspræmier for hver kategori af fartøjer.

28. Teirlinck har hævdet, at en ejer, der ansøger om en præmie for ophugning af en skubbebåd, har ret til at få sin ansøgning imødekommet, hvis der er tilstrækkelige økonomiske midler til rådighed i den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, der er oprettet ved artikel 3, stk. 3, også selv om det rådighedsbeløb, der er afsat til skub-

17 — Jf. artikel 6, stk. 4, i rådsforordningen, a.st., punkt 5.

18 — Rådsforordningens præambel, tredje betragtning, samt artikel 6, stk. 7.

19 — Kommissionsforordningens præambel, anden betragtning, samt artikel 1, stk. 1.

bebåde i henhold til artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen, er opbrugt. Dette er i modstrid med formålene med den samordnede ophugningsordning. Det ville bevirke, at der ville blive ophugget mere skubbebådskapacitet end det mål på 10%, som er fastsat i kommissionsforordningen. Det ville også betyde, at bidragene fra ejerne af tørlastfartøjer ville komme til at finansiere udbetalingen af ophugningspræmier til ejerne af skubbebåde. Endvidere ville en fond ikke kunne anvende resterende midler på budgettet for tørlastfartøjer til at tildele præmier til ejerne af disse fartøjer for at opnå, at overkapaciteten reduceres med den ønskede procentdel.

29. Der er endnu en grund til, at rådsforordningen ikke giver en ejer, der ansøger om præmie for ophugning af en skubbebåd, ret til at få sin ansøgning imødekommet, når der er tilstrækkelige økonomiske midler til rådighed i den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, der er indført ved artikel 3, stk. 3. I artikel 6 i rådsforordningen foreskrives det ikke blot, at Kommissionen fastsætter satserne for de årlige bidrag og for ophugningspræmierne *særskilt* for tørlastfartøjer, for tankskibe og for skubbebåde. Det foreskrives også, at mens bidrag og præmier skal beregnes i forhold til dødvægten for fragtskibe, skal de beregnes i forhold til fremdrivningskraften for skubbebåde [20]. Da metoden til beregning af satserne for bidrag og præmier altså er forskellig for tørlastfartøjer og skubbebåde, er det ikke let at se, hvordan de midler, der er opført i afdelingen for tørlastfartøjer, kan bruges til at finansiere ophugningspræmier til skubbebåde og vice versa.

30. Formålet med artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen er ikke at fastlægge grænserne for de disponible midler til finansiering af ophugningspræmierne, men, som Kommissionen påpeger, at gennemføre den økonomiske solidaritet mellem de nationale fonde. Grunden til, at der i henhold til artikel 3, stk. 3, skal oprettes adskilte afdelinger for tørlastfartøjer og for tankskibe, er, at markedet for transport af tørlast i økonomisk henseende er forskelligt fra markedet for transport af flydende last [21]. Når der oprettes adskilte afdelinger, betyder det, at der ikke er nogen økonomisk solidaritet mellem dem. Af artikel 5, stk. 2, fremgår, at der kun skal skabes økonomisk solidaritet mellem fondene, for så vidt angår de adskilte afdelinger. En national fond, hvis afdeling for tankskibe ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at tilbagebetale de statslån, den har modtaget, inden for den tidsfrist, der er fastsat i kommissionsforordningen, kan kun påregne støtte fra de tilsvarende afdelinger i andre

20 — Artikel 6, stk. 3.

21 — Jf. rådsforordningens præambel, ottende betragtning.

fonde. Den kan ikke gøre brug af nogen som helst budgetmæssige rådighedsbeløb i den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde og vice versa.

31. I sit indlæg har Kommissionen forklaret, hvorfor der ved artikel 3, stk. 3, er oprettet en fælles afdeling for skubbebåde og tørlastfartøjer. Skubbebåde transporterer ikke fragt. Deres funktion er at slæbe eller skubbe pramme, der anvendes til transport af tørlast eller af flydende last. Rådet overvejede den mulighed at oprette en særskilt afdeling udelukkende for skubbebåde, men besluttede til sidst at undlade dette med den begrundelse, at markedet for skubbebåde var for lille til at kunne bære en selvstændig finansiel ordning. Rådet besluttede at medtage skubbebåde i afdelingen for tørlastfartøjer, fordi skubbebåde almindeligvis anvendes til at skubbe tørlastpramme. Desuden ejes et betydeligt antal skubbebåde af virksomheder, der ejer tørlastpramme. Omvendt er det sjældent, at virksomheder, der ejer pramme til transport af flydende last, ejer skubbebåde.

32. Ifølge Kommissionen tjener den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, der er oprettet i henhold til artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen, rent administrative formål. Indtægterne og udgifterne vedrørende tørlastfartøjer og skubbebåde skal bogføres i samme afdeling. Dette er grundlaget for den økonomiske solidaritet mellem de forskellige nationale fonde. Hvorledes den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde finansieres og anvendes til finansiering af ophugningspræmierne, er et andet spørgsmål, som ikke reguleres i rådsforordningens artikel 3, men i dens artikel 5, stk. 1, og artikel 6. I henhold til disse bestemmelser fastsætter Kommissionen det beløb, der er til rådighed til finansiering af ophugningspræmierne, og betingelserne for tildelingen af midlerne for den enkelte fartøjstype.

33. Jeg slutter heraf, at udtrykket »de til rådighed stående økonomiske midler« i artikel 5, stk. 1, i rådsforordningen ikke henviser til de afdelinger, der er truffet bestemmelse om i artikel 3, stk. 3, men til de økonomiske midler, der skal fastsættes af Kommissionen i henhold til bestemmelserne i artikel 6. Rådsforordningen overlader det til Kommissionen at fastsætte det maksimumsbeløb, der er til rådighed til udbetaling af ophugningspræmier for hver kategori af fartøjer. Det følger heraf, at rådsforordningen ikke giver en ansøger til en præmie for ophugning af et fartøj, der bruges i indlandsskibsfarten, ret til at få sin ansøgning imødekommet, når de samlede økonomiske midler i de pågældende medlemsstaters fonde er tilstrækkelige. Rådsforordningen giver heller ikke en ansøger til en præmie for ophugning af en skubbebåd ret til at få sin ansøgning imødekommet, når de samlede økonomiske midler, der er til

rådighed i den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, jf. artikel 3, stk. 3, er tilstrækkelige. Derfor må både det første og det andet spørgsmål besvares benægtende.

Det tredje spørgsmål

34. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 1, stk. 2, og artikel 8 i kommissionsforordningen skal fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om ophugningspræmie for en skubbebåd skal afslås, når de økonomiske midler, der er nødvendige for at imødekomme den, overstiger det i artikel 1, stk. 2, for skubbebåde anførte budget på 5 mio. ECU, selv om de i bestemmelsen anførte andre budgetter for tørlastfartøjer og/eller tankskibe ikke er opbrugt, efter at alle ansøgninger om ophugningspræmie for disse to typer fartøjer er imødekommet.

35. Det fremgår klart af bestemmelserne i kommissionsforordningen, at det tredje spørgsmål skal besvares bekræftende.

36. Som allerede omtalt fastsættes i henhold til kommissionsforordningens artikel 1, stk. 1, de årlige bidrag og betingelserne for tildeling af disse under hensyn til nødvendigheden af at nedsætte flådernes kapacitet med 10%, for så vidt angår fartøjer med tørlast og skubbebåde, og med 15%, for så vidt angår tankskibe. Artikel 1, stk. 2, fastsætter adskilte afdelinger for henholdsvis tankskibe, tørlastfartøjer og skubbebåde og angiver, hvilket beløb der i hver afdeling er til rådighed til udbetaling af ophugningspræmier for hver type fartøj. Det er hensigten, at disse beløb skal finansiere de ophugningspræmier, der udbetales for at reducere overkapaciteten med den fastsatte procentdel. Derfor kan midler, der er til rådighed i en afdeling, der er øremærket for en bestemt fartøjstype, ikke anvendes til finansiering af ophugningspræmier til en anden fartøjstype.

37. Af artikel 6 og 8 i kommissionsforordningen fremgår det klart, at en ansøgning om en ophugningspræmie kun kan imødekommes, hvis der er tilstrækkelige økonomiske midler til rådighed i den afdeling af fonden, der er oprettet med henblik på den type fartøjer, som det pågældende fartøj tilhører. I artikel 6, stk. 3, er det bestemt, at forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om ophugningspræmier, der beløber sig til 70% af de gældende satser, imødekommes af fonden »inden for rammerne af de budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2«. Af artikel 8, stk. 3, fremgår, at de nationale fonde skal fortsætte med at tildele ophugningspræmier »inden for rammerne af de budgetmæssige rådighedsbeløb for de forskellige poster, jf. artikel 1, stk. 2«.

38. Jeg finder herefter, at det tredje spørgsmål må besvares bekræftende.

Det fjerde spørgsmål

39. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om kommissionsforordningen er gyldig. Den har fastslået, at bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, og artikel 8 i kommissionsforordningen om tildeling af de disponible økonomiske midler er mere specifikke og snævrere end bestemmelsen i artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen. Ved sidstnævnte artikel oprettes en fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde. Imidlertid fremgår det af artikel 1, stk. 2, og artikel 8 i kommissionsforordningen, at en ansøgning om en præmie for ophugning af en skubbebåd skal afslås, når de økonomiske midler til at imødekomme den overstiger det i artikel 1, stk. 2, anførte budget på 5 mio. ECU for skubbebåde, selv om de fastsatte rådighedsbeløb for afdelingen for tørlastfartøjer er tilstrækkelige til at imødekomme en sådan ansøgning, efter at alle forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om ophugningspræmie for tørlastfartøjer er imødekommet. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om kommissionsforordningen er ugyldig på grund af tilsidesættelse af artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen.

40. Det fremgår af de svar, som jeg har givet på de foregående spørgsmål, at der ikke er tvivl om gyldigheden af kommissionsforordningen. Den adskillelse af de to afdelinger, som er bestemt ved artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen, er vigtig for gennemførelsen af den økonomiske solidaritet mellem fondene, som er foreskrevet i rådsforordningen og i kommissionsforordningen. Artikel 3, stk. 3, giver ingen anvisninger om, hvilke økonomiske midler der kan stilles til rådighed for tildeling af ophugningspræmier for hver type fartøj. De budgetter, der er anført i artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen vedrørende hver enkelt adskilt kategori af fartøjer, er »de til rådighed stående økonomiske midler«, som er nævnt i artikel 5, stk. 1, i rådsforordningen. Det følger heraf, at artikel 1, stk. 2, og artikel 8 ikke er uforenelige med artikel 3, stk. 3, i rådsforordningen.

41. I forelæggelsesdommen har den forelæggende ret udtrykt tvivl om, hvorvidt det budget på 5 mio. ECU, som er anført i artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen for skubbebåde er tilstrækkeligt til effektivt at reducere den eksisterende strukturelle overkapacitet og derved opfylde målene for rådsforordningen. Ifølge den forelæggende ret er der ingen grund til at antage, at ophugningen af båden »Tonny« ikke vil bidrage til opfyldelsen af målene for rådsforordningen.

42. Som allerede omtalt afstikker rådsforordningen kun rammerne for ophugningsordningen. Selv om der i forordningen henvises til nødvendigheden af at opnå en væsentlig reduktion af overkapaciteten, er der ikke heri opstillet noget specifikt mål. Forordningen bemyndiger Kommissionen til at fastsætte de beløb, der skal stilles til rådighed. Kommissionen har anslået disse beløb i forhold til hver type fartøj under hensynta-

gen til antallet af fartøjer, der skal ophugges, og de præmiesatser, der skal udbetales.

43. Som Kommissionen har påpeget, er det ikke rådsforordningens formål at ophugge så megen kapacitet som muligt. Det er umuligt i forvejen nøjagtigt at afgøre, hvor megen kapacitet det er nødvendigt at ophugge. Kommissionen tilstræbte at reducere flådekapaciteten med 10% for skubbebåde efter at have hørt medlemsstaterne og de berørte faglige organisationer.

44. Det fremgår af den liste over forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om ophugningspræmie, som blev opstillet af Kommissionen i samarbejde med fondsmyndighederne på mødet den 15. juni 1990 [22], at »Tonny« var nr. 47 på denne liste. Kommissionen har anført, at hvis der skulle ydes en ophugningspræmie for båden »Tonny«, skulle der også ydes ophugningspræmier for de otte fartøjer, som stod foran »Tonny« på listen, og som blev nægtet ophugningspræmie. Ifølge Kommissionen ville ophugningen af yderligere ni skubbebåde medføre en betydelig overskridelse af det mål på 10%, som er fastsat ved artikel 1, stk. 1, i kommissionsforordningen, og det ville også medføre en overskridelse af budgettet for skubbebåde i artikel 1, stk. 2, i forordningen, med mere end 2 mio. ECU.

45. Til støtte for det synspunkt, at ophugningen af »Tonny« ville bidrage til opfyldelsen af formålene med ophugningsforanstaltningen, har Teirlinck henvist til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3690/92 [23] om ændring af kommissionsforordningen. Der henvises i denne forordning til nødvendigheden af en yderligere nedsættelse af kapaciteten, og det fastslås i præamblen, at det bør tillades, at der betales yderligere ophugningspræmier.

46. Imidlertid betyder Kommissionens senere trufne beslutning om at reducere kapaciteten yderligere ikke, at kommissionsforordningen, ifølge hvilken kapaciteten skulle reduceres med en bestemt procentsats, er ugyldig. Desuden er der i forordning nr. 3690/92 truffet bestemmelse om, at der vil blive stillet yderligere beløb til rådighed til udbetaling af ophugningspræmier fra den 1. januar 1993, dog med forbehold af artikel 1, stk. 1, 2 og 3, i kommissionsforordningen [24]. Den tillader ikke, at de økonomiske midler, der oprindelig fandtes i en af de afdelinger, der er oprettet ved artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen, anvendes til ophugningspræmier for fartøjer af en anden kategori end den, som den pågældende afdeling vedrører. Med andre ord indeholder den ingen hjemmel for at sammenblande de adskilte afdelinger, der er oprettet ved artikel 1, stk. 2, i kommissionsforordningen.

47. Jeg finder på dette grundlag, at det fjerde spørgsmål skal besvares bekræftende.

22 — Jf. ovenfor, punkt 14.

23 — Jf. ovenfor, note 15.

24 — Jf. forordning nr. 3690/92, artikel 1, note 15.

Det femte spørgsmål

48. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Kommissionens skrivelse af 29. juni 1990 til den nederlandske regering, på grundlag af hvilken ministeren afslog Teirlinck's ansøgning om ophugningspræmie til »Tonny«, er en gyldig forvaltningsakt.

49. Indholdet af Kommissionens skrivelse af 29. juni 1990 er allerede omtalt i det foregående [25]. I skrivelsen oplyses, hvordan den udvælgelsesprocedure, der er fastsat i kommissionsforordningens artikel 8, stk. 1, 2 og 3, blev anvendt. Således er det ikke gyldigheden af selve skrivelsen, der anfægtes, men gyldigheden af den eller de foranstaltninger, som skrivelsen omhandler [26]. Det må efter skrivelsen antages, at proceduren i artikel 8, stk. 1, 2 og 3, er anvendt korrekt. Ved anvendelsen af udvælgelsesproceduren kan Kommissionen og fondsmyndighederne ikke frit bestemme, hvilke ansøgninger der skal imødekommes, og hvilke ansøgninger der skal afslås. Enhver ændring i ansøgernes retsstilling følger af de regler, der er fastsat i artikel 8 i kommissionsforordningen. Hvis Teirlinck's opfattelse, hvorefter artikel 8 i kommissionsforordningen er ugyldig, afvises, sådan som jeg har foreslået, følger det heraf, at der ikke kan rejses tvivl om gyldigheden af de foranstaltninger, der er omhandlet i skrivelsen. Det kunne være anderledes, hvis det blev hævdet, at Kommissionen og de nationale fondsmyndigheder havde været i en faktisk vildfarelse eller ikke havde anvendt fællesskabsrettens bestemmelser korrekt, da de oprettede den fælles liste over forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger med henblik på at anvende udvælgelsesproceduren i artikel 8, stk. 1, 2 og 3. Noget sådant er ikke påstået i denne sag. Jeg finder derfor, at den forelæggende rets tvivl om gyldigheden af Kommissionens skrivelse af 29. juni 1990 (eller af foranstaltninger, der er nævnt i skrivelsen) er ubegrundet.

Det sjette spørgsmål

50. Det sjette spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 4, i kommissionsforordningen, hvorefter fondsmyndighederne inden den 1. september 1990 skriftligt underretter ansøgere, der har ansøgt om en ophugningspræmie på over 70% af de i artikel 5 anførte satser, om, hvorvidt ansøgningerne er imødekommet eller afslået.

51. Ministeren overholdt ikke tidsfristen den 1. september 1990. Den afgørelse, hvorved Teirlinck's ansøgning om en præmie for

25 — Jf. punkt 14 ovenfor.

26 — Jf. dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 13, 14 og 15.

ophugning af »Tonny« blev afslået, blev truffet den 19. september 1990. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om ministerens manglende overholdelse af tidsfristen, som udløb den 1. september 1990, har til følge, at Teirlinck's ansøgning skal anses for imødekommet.

52. Dette spørgsmål må besvares benægtende. Det kan ikke godtages, at fondsmyndighedernes undladelse af inden den 1. september 1990 at meddele ansøgerne, om deres ansøgninger er imødekommet, automatisk indebærer, at disse ansøgninger skal anses for imødekommet. Det ville klart modarbejde formålet med råds- og kommissionsforordningerne. Som den nederlandske regering har anført, kunne det føre til, at de tildelte ophugningspræmier oversteg de budgetmæssige rådighedsbeløb. Det er klart, at bestemmelsen i artikel 6, stk. 4, ikke kan have forrang for de andre bestemmelser i kommissionsforordningen, hvoraf det klart fremgår, at ophugningspræmier kun kan udbetales inden for rammerne af de budgetmæssige rådighedsbeløb.

53. Hensigten med den tidsfrist, som er fastsat i artikel 6, stk. 4, er at tilskynde fondsmyndighederne til at behandle ansøgningerne om ophugningspræmier hurtigt og til at samordne de forskellige nationale fondes aktiviteter. Artikel 6, stk. 4, skal ikke kun beskytte ansøgernes interesser, men også — og først og fremmest — være et middel til en effektiv gennemførelse af den samordnede ophugningsordning. Det er med henblik på dette, at der i kommissionsforordningen er fastsat tidsfrister, inden for hvilke de forskellige etaper i ophugningsprocessen, nemlig indgivelse af ansøgninger [27] og ophugningen af fartøjerne [28], skal fuldføres. Det er klart, at det ikke er hensigten med kommissionsforordningen, at fondsmyndighedernes manglende overholdelse af tidsfristen den 1. september 1990 automatisk skal indebære, at en ansøgning om ophugningspræmie er imødekommet. Dette følger heller ikke af noget afgørende hensyn til retssikkerheden.

Forslag til afgørelse

54. Jeg finder følgelig, at de forelagte spørgsmål skal besvares således:

»1) Artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten giver ikke en ansøger om en

27 — Jf. artikel 6, stk. 1.
28 — Jf. artikel 7.

præmie for ophugning af et fartøj til indlandsskibsfart et krav på, at hans ansøgning imødekommes, når de samlede økonomiske midler, der er til rådighed i de pågældende medlemsstaters fonde, i alt er tilstrækkelige.

2) Artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning giver ikke en ansøger om en præmie for ophugning af en skubbebåd et krav på, at hans ansøgning imødekommes, når de samlede økonomiske midler, der er til rådighed i den fælles afdeling for tørlastfartøjer og skubbebåde, jf. artikel 3, stk. 3, i den nævnte forordning, er tilstrækkelige.

3) Artikel 1, stk. 2, og artikel 8 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 af 27. april 1989 om visse gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten skal fortolkes således, at en forskriftsmæssigt indgivet ansøgning om en ophugningspræmie for en skubbebåd skal afslås, når de økonomiske midler, der er nødvendige for at imødekomme den, overstiger det i artikel 1, stk. 2, for skubbebåde anførte budget på 5 mio. ECU, og det er herved uden betydning, at de i bestemmelsen anførte budgetter for tørlastfartøjer og/eller tankskibe ikke er opbrugt, efter at alle ansøgninger om ophugningspræmie for disse typer fartøjer er imødekommet.

4) Gennemgangen af de rejste spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den ovennævnte kommissionsforordning.

5) Gennemgangen af de rejste spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens skrivelse nr. 56765 af 29. juni 1990 til Kongeriget Nederlandene eller af foranstaltninger, der er nævnt i denne skrivelse.

6) Artikel 6, stk. 4, i Kommissionens ovennævnte forordning skal fortolkes således, at fondsmyndighedernes undladelse af inden den 1. september 1990 at meddele en ansøger til en ophugningspræmie, om hans ansøgning er imødekommet, ikke indebærer, at ansøgningen skal anses for imødekommet.«