FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 27. maj 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I disse sager har College van Beroep voor het Bedrijfsleven (højeste administrative ret for sager vedrørende handel og industri), Nederlandene, forelagt Domstolen et spørgsmål om gyldigheden af visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25, herefter benævnt »forordningen«). Det forelagte spørgsmål drejer sig om, hvorvidt forordningens artikel 8, stk. 3, litra a), er forenelig med visse almindelige fællesskabsretlige principper, nemlig princippet om, at retsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og lighedsprincippet.

2. Forordningen blev udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 75 med henblik på at reducere den strukturelle overkapacitet i de flåder, som anvendes til indlandsskibsfart i Fællesskabet. Begrundelsen for forordningen er angivet i dens præambels første og anden betragtning, hvori det hedder:

»Den strukturelle tonnageoverkapacitet, der i nogen tid har været i de flåder, som anvendes på det net af sejlbare vandveje, der er indbyrdes forbundne i Belgien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene, påvirker i disse lande i høj grad transportøkonomien og især sektoren for godstransport ad sejlbare vandveje;

ifølge prognoserne vil der ikke i denne sektor i de kommende år ske en tilstrækkelig stigning i efterspørgslen til, at overkapaciteten kan opsuges; indlandsskibsfartens andel i det samlede transportmarked falder nemlig stadig som følge af de forandringer, der gradvis sker i de basisindustrier, som hovedsagelig forsynes ad vandvejen«.

3. Forordningens artikel 1 lyder således:

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

* Originalsprog: engelsk.

2. De i stk. 1 nævnte foranstaltninger omfatter:

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

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

4. I artikel 2 er det nærmere bestemt, hvilke typer af skibe denne forordning finder anvendelse på. Artikel 3 indeholder bestemmelse om oprettelse af en ophugningsfond i hver af de medlemsstater, hvis sejlbare vandveje er forbundet med en anden medlemsstats sejlbare vandveje, og hvis flådetonnage overstiger 100 000 tons. Ifølge artikel 4 skal ejeren for hvert af de fartøjer, der er omfattet af denne forordning til én af ophugningsfondene indbetale et bidrag, der fastsættes i overensstemmelse med artikel 6.

5. I henhold til artikel 5 vil ejeren, hvis han lader et fartøj omfattet af forordningen, som indgår i den aktive flåde, ophugge, modtage en ophugningspræmie fra den fond, som fartøjet henhører under. I artikel 7 er det bestemt, at medlemsstaterne i form af lån skal forhåndsfinansiere den fond, der oprettes på deres område, således at det bliver muligt straks at indlede en samordnet ophugningsforanstaltning.

6. Artikel 8 indeholder den såkaldte »gammelt-for-nyt-ordning«.

I artikel 8, stk. 1, hedder det:

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

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

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

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

7. Ifølge artikel 8, stk. 4, må et fartøj ikke tages i brug, før ejeren har opfyldt forpligtelserne i artikel 8, stk. 1. Overtrædes dette forbud, kan de nationale myndigheder træffe foranstaltninger til at forhindre, at det pågældende fartøj deltager i transporttrafikken.

8. Ifølge artikel 8, stk. 2, gælder betingelserne ligeledes, hvis kapaciteten forøges som følge af forlængelse af fartøjer eller udskiftning af motorerne i skubbebåde.

9. I artikel 8, stk. 3, litra a), er anført de overgangsbestemmelser, som er væsentlige for denne sag. De lyder således:

»De i stk. 1 og 2 omhandlede betingelser gælder ikke for fartøjer, for hvilke ejeren godtgør

— at bygningen var i gang på tidspunktet for denne forordnings ikrafttræden

— at der til det allerede udførte arbejde er anvendt mindst 20% af den nødvendige mængde stål eller 50 tons, og

— at leveringen og ibrugtagningen sker inden seks måneder efter denne forordnings ikrafttræden.«

Ifølge artikel 11 skulle forordningen træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (28.4.1989), og den skulle anvendes fra 1. maj 1989. Den ordning med ophugningsforanstaltninger, der var fastsat i forordningen trådte i kraft den 1. januar 1990 [1].

10. Sagsøgerne i hovedsagerne er ejere af fartøjer, som ikke opfyldte kravene i artikel 8, stk. 3, litra a). Derfor pålagde den nederlandske trafikminister og minister for offentlige arbejder (herefter benævnt »ministeren«) dem at indbetale særligt bidrag i henhold til artikel 8, stk. 1, litra a), andet led (herefter benævnt »særligt bidrag«). De særlige omstændigheder i forbindelse med hver af sagsøgerne var i korthed følgende.

Sag C-13/92, Driessen

11. Ved en kontrakt undertegnet den 14. december 1988 afgav Driessen en Zonen VOF (herefter benævnt »Driessen«) en aftale med skibsværftet Van Eijk Scheepsbouw BV om bygning af et stålskrog til et fartøj til indlandsskibsfart, som skulle leveres senest i uge fire i 1990, prisen var 2 087 250 HFL. Som svar på Driessens forespørgsel om muligheden for at annullere ordren i forbindelse med »gammelt-for-nyt-ordningen« meddelte skibsværftet ved skrivelse af 24. marts 1989 Driessen, at omkostningerne ved at annullere ordren ville andrage 550 000 HFL. Driessen besluttede at opretholde kontrakten. I tidsrummet mellem december 1988 og februar 1989 indgik Driessen i forbindelse med dette fartøj aftaler med forskellige

1 — Jf. artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 vedrørende fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til forordningen (EFT 1989 L 116, s. 30), senest ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3690/92 (EFT 1992 L 374, s. 22).

entreprenører og leverandører for et samlet beløb af ca. 1 500 000 HFL.

12. Ved skrivelse af 5. januar 1990 meddelte ministeren Driessen, at kravene i artikel 8, stk. 3, litra a), tredje led, om, at leveringen og ibrugtagningen skal ske inden seks måneder efter forordningens ikrafttræden, ikke var opfyldt, og at én af betingelserne i artikel 8, stk. 1, litra a), derfor skulle være opfyldt, før fartøjet kunne tages i brug. Skroget blev leveret fra skibsværftet i uge to i 1990, og fartøjet blev taget i brug den 17. februar 1990.

Sag C-14/92, Molewijk

13. Ved en kontrakt undertegnet den 25. november 1988 afgav A. Molewijk (herefter benævnt »Molewijk«) en ordre til skibsværftet Grave BV om bygning af et fartøj til indlandsskibsfart, der skulle leveres senest den 31. marts 1990 til en pris af 4 000 000 HFL. Som svar på en forespørgsel, som Molewijk fremsendte i marts 1989, meddelte skibsværftet ham, at omkostningerne ved at annullere kontrakten vedrørende bygningen af fartøjet ville andrage 1 120 000 HFL. Værftet meddelte endvidere, at det ikke ville være muligt at levere fartøjet inden seks måneder efter forordningens ikrafttræden, således som Molewijk havde ønsket. Ved skrivelse af 27. marts 1990 pålagde ministeren Molewijk at indbetale 873 933 HFL i særligt bidrag. Fartøjet blev leveret den 7. april 1990 og taget i brug den 21. april 1990.

Sag C-15/92, Sayonara

14. I anden halvdel af februar 1989 indgik Motorschiff Sayonara Basel AG (herefter benævnt »Sayonara«) en mundtlig aftale med skibsværftet Slob BV om bygning af et skrog til et fragtskib, som skulle leveres den 31. januar 1990 for 2 900 000 HFL. En skriftlig kontrakt blev undertegnet af parterne den 1. marts 1989. Ved skrivelse af 28. maj 1990 pålagde ministeren Sayonara at indbetale et særligt bidrag, der var beregnet til 720 727 HFL. Fragtskibet blev taget i brug den 22. juni 1990.

Sag C-16/92, Mourik

15. Den 18. februar 1989 indgik C. Mourik en Zoon VOF (herefter benævnt »Mourik«) en aftale med skibsværftet Gebr. Buys Scheepsbouw BV om bygning af et fartøj til indlandsskibsfart til en pris af 2 435 000 HFL. En skriftlig kontrakt blev undertegnet af parterne den 25. februar 1989. I henhold til denne kontrakt skulle bygningen af fartøjet påbegyndes i maj 1989, og fartøjet leveres i april 1990. Ved skrivelse af 13. oktober 1989 underrettede ministeren Mourik om, at kravet i artikel 8, stk. 3, litra a), andet led, om, at der på tidspunktet for forordningens ikrafttræden til det allerede udførte arbejde skal være anvendt mindst 20% af den nødvendige mængde stål eller 50 tons, ikke var opfyldt. Fartøjet blev taget i brug i april 1990. Ved afgørelse af 9. april 1990 pålagde ministeren Mourik at indbetale 420 234 HFL i særligt bidrag for dette fartøj.

16. Som det fremgår af ovenstående, opfyldte sagsøgerne ikke kravet i artikel 8, stk. 3, litra a), tredje led, om, at levering og ibrugtagning af fartøjet skal ske inden seks måneder efter forordningens ikrafttræden. Mourik opfyldte desuden heller ikke kravet i artikel 8, stk. 3, litra a), tredje led, om, at der til det allerede udførte arbejde skal være anvendt mindst 20% af den nødvendige mængde stål eller 50 tons.

17. Drissen anlagde sag for College van Beroep voor het Bedrijfsleven til prøvelse af den afgørelse, hvorved det krævedes, at en af betingelserne i artikel 8, stk. 1, litra a), skulle være opfyldt. De øvrige sagsøgere anlagde sag for samme ret til prøvelse af de afgørelser, hvorved de var blevet pålagt indbetaling af særligt bidrag. Imidlertid er kernen i alle fire sager den samme, og under retsforhandlingerne har College van Beroep voor het Bedrijfsleven forelagt Domstolen det samme spørgsmål i samtlige fire sager:

»Er ordningen om særligt bidrag, jf. artikel 8, stk. 1, litra a), andet led, i Rådets forordning nr. 1101/89, sammenholdt med overgangsordningen i forordningens artikel 8, stk. 3, litra a), gyldig, for så vidt som disse bestemmelser ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til en situation som den i den foreliggende sag beskrevne?«

18. Skønt der i det spørgsmål, som den nationale retsinstans har forelagt, er tale om gyldigheden af artikel 8, stk. 1, litra a), andet led, og artikel 8, stk. 3, litra a), er det i virkeligheden gyldigheden af artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, som skal efterprøves.

19. Driessen har anfægtet gyldigheden af kravet i artikel 8, stk. 3, litra a), tredje led, eftersom dette krav ifølge Driessen er i strid med følgende generelle principper: Princippet om, at retsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og lighedsprincippet. De øvrige sagsøgere har anfægtet gyldigheden af kravene i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, og også hævdet, at de er i strid med disse principper samt desuden med proportionalitetsprincippet. De har også anfægtet forordningens gyldighed med den begrundelse, at Rådet havde undladt at høre Parlamentet.

20. Jeg skal behandle sagsøgernes anbringender under ét, men i en anden rækkefølge, end sagsøgerne har fulgt.

Pligten til at høre Parlamentet

21. Sagsøgerne har anført, at forordningen bør annulleres, eftersom bestemmelsen om, at Parlamentet skal høres ikke er fulgt. I henhold til traktatens artikel 75, som er hjemlen for forordningen, skal Rådet først høre Parlamentet. De hævder, at selv om Parlamentet havde afgivet udtalelse om Kommissionens oprindelige forslag, var de overgangsbestemmelser vedrørende »gammelt-for-nyt-ordningen«, der var indeholdt i dette forslag,

senere blevet ændret, uden at Parlamentet var blevet hørt igen. De har således gjort gældende, at Rådets undladelse af at høre Parlamentet igen er en tilsidesættelse af en vigtig formforskrift.

22. Før forordningen blev udstedt, havde Kommissionen fremsat et forslag, som indeholdt overgangsbestemmelser, som afveg fra artikel 8, stk. 3, litra a). Kommissionens første forslag blev forelagt Rådet den 19. maj 1988 (KOM(88) 111, EFT C 297, s. 13). I artikel 8, stk. 1, som er det sidste stykke i forslaget, var det bestemt, at »gammelt-for-nyt-ordningen« ikke »gælder ... for fartøjer, for hvilke ejeren godtgør, at de var under bygning den dag, da en ophugningsforanstaltning blev besluttet«.

23. Parlamentet afgav udtalelse om dette forslag den 16. november 1988 (EFT C 326, s. 50). Kommissionen forelagde derefter den 23. december 1988 Rådet et ændret forslag. Dette forslag blev offentliggjort i Tidende den 7. februar 1989 (KOM(88) 853, EFT C 31, s. 14). Artikel 8, stk. 1, sidste afsnit, i dette forslag, som var udarbejdet på grundlag af de ændringer, som Parlamentet havde foreslået i sin udtalelse, fastsætter følgende:

»Disse bestemmelser gælder ikke for fartøjer, for hvilke ejeren godtgør, at:

a) de var under bygning på det tidspunkt, den pågældende ophugningsforanstaltning blev besluttet

b) mindst 20% af stålvægten eller mindst 50 tons er blevet forarbejdet

c) overdragelse og ibrugtagning vil ske inden seks måneder efter det under litra a) omhandlede tidspunkt«.

24. Sagsøgernes anbringende om, at bestemmelsen om at høre Parlamentet ikke var fulgt, kan ikke tiltrædes. Ifølge Domstolens praksis skal Parlamentet høres igen, hver gang den endeligt vedtagne retsakt efter en samlet bedømmelse indholdsmæssigt adskiller sig (s'écarte dans sa substance même) fra det forslag, som tidligere er forelagt Europa-Parlamentet til høring, medmindre ændringerne i det væsentlige svarer til de af Parlamentet selv udtrykte ønsker: jf. sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet (Sml. 1992 I, s. 1453, præmis 16).

25. Kommissionens ændrede forslag bragte væsentlige ændringer af overgangsbestemmelserne vedrørende »gammelt-for-nyt-ordningen« i det indledende forslag, men disse ændringer var foretaget helt og holdent på grundlag af Parlamentets udtalelse. Ændringernes ordlyd, sådan som de var foreslået i Parlamentets udtalelse (EFT 1988 C 326, s. 54) og teksten til artikel 8. stk. 1, i Kommissionens ændrede forslag (jf. ovenfor, punkt 23) er identiske, i hvert fald i den engelske, den tyske og den franskprogede version). Skønt der er visse forskelle mellem Parlamentets udtalelse og Kommissionens ændrede forslag med hensyn til overgangsbestemmelserne i den nederlandske version,

kan der ikke være tvivl om, at det var Kommissionens hensigt at følge Parlamentets synspunkter. Det er derfor klart, at Parlamentet ikke skulle høres om Kommissionens ændrede forslag.

Principperne om, at retsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed og om beskyttelse af den berettigede forventning

26. Det er rigtigt, at de overgangsbestemmelser, der blev endeligt indføjet i forordningen, i nogen grad er forskellige fra bestemmelserne i Kommissionens ændrede forslag. I henhold til forordningens artikel 8, stk. 3, litra a), begynder seksmånedersperioden på tidspunktet for forordningens ikrafttræden, hvorimod denne periode i henhold til artikel 8, stk. 1, sidste afsnit, i Kommissionens ændrede forslag begyndte på det tidspunkt, den pågældende ophugningsforanstaltning blev besluttet. Dette tidspunkt afhang af de gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen skulle beslutte.

27. Imidlertid mener jeg ikke, at det derfor kan hævdes, at forordningens ordlyd som helhed på grund af den forskel adskiller sig i så væsentlig grad fra Kommissionens ændrede forslag — som fuldt ud afspejler de synspunkter, som Parlamentet har givet udtryk for — at Parlamentet skulle høres igen. Det fremgår klart af Parlamentets udtalelse, at Parlamentet gik helt og fuldt ind for, at der blev fastsat strenge overgangsbestemmelser.

28. Jeg konkluderer heraf, at anbringendet om, at forordningen er ugyldig, fordi Parlamentet ikke blev forskriftsmæssigt hørt, ikke kan tiltrædes.

29. Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 8, stk. 3, litra a), tilsidesætter princippet om, at retsakter ikke kan have tilbagevirkende gyldighed og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

30. De har anført, at forordningen ikke var trådt i kraft, da de indgik aftalerne om bygningen af fartøjerne. Da forordningen trådte i kraft, kunne de ikke længere annullere disse aftaler uden at pådrage sig betydelige omkostninger. De hævder, at artikel 8, stk. 3, litra a), har tilbagevirkende gyldighed, og at tilbagevirkende gyldighed ifølge Domstolens praksis kun kan tillades på meget strenge betingelser. En fællesskabsretsakt kan kun have tilbagevirkende gyldighed, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt: jf. f.eks sag 98/78, Racke mod Hauptzollamt Mainz (Sml. 1979, s. 69, præmis 20), og sag C-331/88, Fedesa m.fl. (Sml. 1990 I, s. 4023, præmis 45). Sagsøgerne hævder, at artikel 8, stk. 3, litra a), ikke opfylder nogen af disse betingelser.

31. Der kan sondres mellem på den ene side tilbagevirkende gyldighed i dette begrebs snævre betydning, dvs. tilfælde, hvor foranstaltninger finder anvendelse på transaktioner, der allerede er gennemført, og på den anden side tilfælde, hvor nye bestemmelser med øjeblikkelig virkning finder anvendelse på allerede eksisterende situationer. Hvis der

foretages en sådan sondring, kan det ikke hævdes, at forordningen har tilbagevirkende gyldighed i den snævre betydning. Det ville være mere rigtigt at sige, at den har øjeblikkelig virkning. Dette skyldes, at den pågældende »gammelt-for-nyt-ordning« her ikke omfatter fartøjer, der var i brug på det tidspunkt, da forordningen trådte i kraft. Forordningen finder heller ikke anvendelse på aftaler om bygning af fartøjer indgået og fuldstændig gennemført før dens ikrafttræden, men den finder anvendelse på aftaler, som var under gennemførelse på tidspunktet for dens ikrafttræden. Men i denne sag mener jeg ikke, det er nødvendigt at foretage en sådan sondring.

32. Hvad enten forordningen har tilbagevirkende gyldighed i den snævre betydning, eller den blot finder øjeblikkelig anvendelse på allerede eksisterende situationer, skal enhver berettiget forventning naturligvis beskyttes. Sådanne forventninger kan typisk opstå på grund af tidligere lovgivning (jf. f.eks. sag 74/74, CNTA, Sml. 1975, s. 533, sag C-189/89, Spagl, Sml. 1990 I, s. 4539, og sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 2477) eller på grund af fællesskabsinstitutionernes adfærd (jf. f.eks. sag 127/80, Grogan mod Kommissionen, Sml. 1982, s. 869, og sag 269/81, Mavridis mod Parlamentet, Sml. 1983, s. 1731, præmis 21). Imidlertid kan princippet om beskyttelse af berettigede forventninger også finde anvendelse på foranstaltninger som denne forordning, som ikke ændrer en allerede eksisterende lovbestemmelse, men indfører nye bestemmelser på et område, hvor der tidligere ikke har været nogen lovgivning. Selv om der ikke findes nogen tidligere lovgivning eller en særlig praksis fulgt af fællesskabsinstitutionerne, kan der være en forpligtelse til for eksempel at vedtage passende overgangsbestemmelser. Dette princip kan dog ikke udvides i en sådan grad, at det herved i almindelighed hindres, at en ny lovgivning finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået under den tidligere lovgivning: jf. f.eks sag 84/78, Tomadini mod Administrazione delle Finanze dello Stato (Sml. 1979, s. 1801, præmis 21). Men der kan alligevel ikke være tvivl om, at fællesskabsinstitutionerne ved udstedelsen af retlige bestemmelser skal respektere de berørte personers berettigede forventning, medmindre der er almene hensyn, der må prioriteres højere.

33. Jeg er også villig til at godtage, at i en sag som den nærværende, hvor anvendelsen af forordningen kan give visse erhvervsdrivende alvorlige økonomiske tab, kan en sådan øjeblikkelig virkning kun tillades, hvis det er nødvendigt for at opfylde forordningens målsætning.

34. Jeg skal derfor først undersøge, om sagsøgerens berettigede forventninger er blevet respekteret og dernæst, om anvendelsen af forordningen på aftaler, der var under gennemførelse, da forordningen trådte i kraft, var nødvendig set i forhold til forordningens mål. Jeg behandler det sidste punkt sidst på grund af dets forbindelse med proportionalitetsspørgsmålet, som sagsøgerne har fremført som en særskilt søgsmålsgrund. Imidlertid skal jeg her anføre, at der med henblik på anvendelsen af forordningen på eksisterende aftaler blev indført overgangsbestemmelser. Derfor er det i denne sag også væsentligt, om disse overgangsbestemmelser, objektivt betragtet, i tilstrækkelig grad kunne beskytte dem, der ville blive berørt heraf.

35. Driessen har anført, at firmaet indgik aftalen om bygningen af et nyt fartøj efter offentliggørelsen af Kommissionens oprindelige forslag. På grund af overgangsbestemmelserne i dette forslag afgav Driessen ordre på det nye fartøj, idet man antog, at det ikke ville blive omfattet af »gammelt-for-nyt-ordningen«, når forordningen trådte i kraft. Dengang var det ifølge Driessen umuligt at vide, at der ville blive indført strengere overgangsbestemmelser. Driessen hævder, at forordningen er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi ejerne af fartøjerne, som på grundlag af Kommissionens første forslag kunne forvente, at de, uanset hvor lang tid det tog at bygge de bestilte fartøjer, var omfattet af overgangsordningen og derefter udelukket af ordningen. De øvrige sagsøgere har fremsat lignende argumenter.

36. Det forekommer mig — i det mindste i princippet — at en erhvervsdrivende, som handler ud fra et lovforslag, gør dette på egen risiko. Hvis man godtog, at et forslag fremsat af Kommissionen kan medføre, at de berørte erhvervsdrivende kan have berettigede forventninger om, at Rådet ville vedtage dette forslag uændret, ville det have uantagelige konsekvenser. Rådet ville være bundet til at følge Kommissionens forslag i direkte strid med traktatens bestemmelser. Dette ville også krænke Parlamentets ret til at deltage i og have indflydelse på lovgivningsprocessen, således som det er bestemt i traktaten. Det ville også betyde, at Kommissionen selv var bundet af sit forslag, således at den ikke kunne ændre det på senere stadier i lovgivningsprocessen. Derfor kan Kommissionens første forslag ikke begrunde nogen berettiget forventning om, at den overgangsordning, der er omhandlet i dette forslag, ville blive indføjet uændret i forordningen.

37. Desuden har sagsøgerne ikke kunnet godtgøre, at de, da de indgik aftalerne om bygning af fartøjerne, ikke kunne forudse, at der ved forordningen ville blive indført en strengere overgangsordning.

38. Rådet har forklaret, at det, da det vedtog de strenge overgangsbestemmelser, fulgte de ønsker, der var fremsat af de faglige organisationer, der repræsenterer de erhvervsdrivende i indlandsskibsfarten. Dette bekræftes af dokumenter indgivet til Domstolen af Kommissionen og den nederlandske regering. Efter at Kommissionen havde fremsat sit første forslag, anbefalede *Union Internationale de la Navigation Fluviale* (UINF) og *Organisation Européenne des Bâteliers* (OEB) ved skrivelse af 2. september 1988 vedtagelsen af overgangsbestemmelser som dem, der senere blev indføjet i Kommissionens indledende forslag [2]. Den nederlandske regering har forklaret, at et stort antal indlandsskibsfartsorganisationer, heriblandt nederlandske, er tilknyttet UINF og OEB. Dertil kommer, at det nederlandske Sociale og Økonomiske Råd i den udtalelse, det afgav til ministeren den 14. oktober 1988, var enig i de strenge overgangsbestemmelser, som UINF og OEB havde anbefalet.

2 — Skønt der er små forskelle mellem de forskellige sproglige versioner af de dokumenter, som blev indgivet til Domstolen, fremgår det klart, at Kommissionen ved disse ændringer havde til hensigt at følge organisationernes anbefalinger.

39. Det fremgår klart af de dokumenter, som Kommissionen og den nederlandske regering har indgivet til Domstolen, at i perioden fra september 1988 til november 1988 (dvs. før sagsøgerne indgik aftalerne om bygningen af deres fartøjer) havde der i en række faglige publikationer været offentliggjort artikler, hvori de faglige organisationer opfordrede til, at der indføjedes strengere overgangsbestemmelser i forordningen samt de forslag til overgangsbestemmelsernes ordlyd, som var fremsat af disse organisationer.

40. Under den mundtlige forhandling kom det frem, at kun én af de fire sagsøgere i hovedsagerne er medlem af en faglig organisation, der er tilknyttet UINF og OEB. Imidlertid er dette efter min mening ikke af afgørende betydning. På grund af de pågældende organisationers standpunkt, som blev offentliggjort i de faglige publikationer, kan det ikke hævdes, at det på det tidspunkt, da sagsøgerne indgik aftalerne om bygning af nye fartøjer, ikke kunne forudses, at overgangsbestemmelserne i Kommissionens første forslag ville blive ændret. Samtlige sagsøgere kunne have forudset muligheden for, at der ville blive indført skærpede overgangsbestemmelser.

41. Sayonara og Mourik indgik endog aftaler om bygning af fartøjer efter offentliggørelsen af Kommissionens ændrede forslag. Som bekendt blev Kommissionens ændrede forslag offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 7. februar 1989. Sayonara indgik en mundtlig aftale om bygningen af fartøjet i anden halvdel af februar 1989 og en skriftlig aftale den 1. marts 1989. Mourik afgav ordre om bygningen af fartøjet den 18. februar 1989 og undertegnede en kontrakt den 25. februar 1989 (jf. ovenfor, punkt 14 og 15). Disse sagsøgere var derfor eller burde i det mindste have været vidende om de strengere overgangsbestemmelser i Kommissionens ændrede forslag på det tidspunkt, da de traf aftale om bygningen af deres fartøjer.

42. Sagsøgerne har ikke blot hævdet, at overgangsbestemmelserne i det ændrede forslag var strengere end i det oprindelige forslag, men også, at overgangsbestemmelserne i forordningen var strengere end i det ændrede forslag. Som bekendt er den afgørende dato i henhold til artikel 8, stk. 3, litra a), datoen for forordningens ikrafttræden, hvorimod den afgørende dato i det ændrede forslag var det tidspunkt, da ophugningsforanstaltningen påbegyndtes, som igen afhang af gennemførelsesforanstatninger, som Kommissionen skulle iværksætte. Sagsøgerne har anført, at de indtil slutningen af marts 1989, da resultatet af et møde i Rådet vedrørende indførelse af bestemmelser om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten blev kendt, kunne forvente, at de fartøjer, som de havde afgivet ordre om, kunne tages i brug uden hensyn til »gammelt-for-nyt-ordningen«.

43. Jeg finder ikke dette argument overbevisende. Af de samme grunde, som gælder for Kommissionens oprindelige forslag, kan Kommissionens ændrede forslag ikke skabe

en berettiget forventning om, at overgangsbestemmelserne heri ville forblive uændrede. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt overgangsbestemmelserne i den endeligt vedtagne forordning kunne forudses, er det, for at princippet om den berettigede forventning i en sag som den nærværende må siges at være fulgt, efter min mening ikke nødvendigt, at de berørte erhvervsdrivende skal kunne forudse overgangsbestemmelserne i alle enkeltheder. Det er tilstrækkeligt, hvis en forstandig og velunderrettet erhvervsdrivende, der befandt sig i same situation som sagsøgerne, kunne have forudset, at der ville blive indført strenge overgangsbestemmelser, dengang aftalerne om bygning af et nye fartøjer blev indgået: jf. sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen (Sml. 1990 I, s. 395, præmis 37).

44. Det forekommer mig, at en sådan erhvervsdrivende, eftersom der var bred enighed om, at der var et presserende behov for at reducere den strukturelle overkapacitet i de flåder, der anvendes til indlandsskibsfart i Fællesskabet, og på grund af de faglige organisationers standpunkt, burde have forudset denne mulighed. Og da sagsøgerne havde besluttet at afgive deres ordrer om bygning af nye fartøjer umiddelbart før, en ny ordning blev indført, kunne de, som Rådet har påpeget, have beskyttet sig ved i kontrakterne om bygningen af skibene at indføre passende klausuler, der begrænsede deres forpligtelser, såfremt de som følge af disse ændringer måtte annullere kontrakterne.

45. Under den mundtlige forhandling henviste Driessen til støtte for sit argument om, at artikel 8, stk. 3, litra a), er ugyldig, til Domstolens dom i sag C-368/89, Crispoltoni (Sml. 1991 I, s. 3695). Imidlertid støtter dommen i denne sag efter min mening ikke Driessens anbringende.

46. I Crispoltoni-sagen fastslog Domstolen, at den tilbagevirkende gyldighed af visse forordninger om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak ikke var nødvendig for at nå de mål, forordningerne forfulgte, og heller ikke var et egnet middel til at nå dette mål (dommens præmis 18, 19 og 20). Som det vil fremgå af det følgende, mener jeg imidlertid, at overgangsbestemmelserne i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, var nødvendige for at nå forordningens mål. Jeg skal også anføre, at der ingen overgangsbestemmelser var i forbindelse med de foranstaltninger, der var tale om i Crispoltoni-sagen.

47. I Crispoltoni-dommen fastslog Domstolen også, at der var blevet gjort indgreb i de berørte erhvervsdrivendes berettigede forventning, fordi de kunne forvente, at eventuelle foranstaltninger, der havde indvirkning på deres investeringer, ville blive meddelt dem rettidigt (dommens præmis 21). Derimod mener jeg af de grunde, som jeg allerede har angivet, ikke, at der er gjort indgreb i sagsøgernes berettigede forventning i nærværende sager. Som jeg har påpeget, kunne virkningerne af den omtvistede forordning på bestående aftaler udmærket forudses.

Proportionalitetsprincippet

48. Sagsøgerne har bestridt, at de strenge overgangsbestemmelser i artikel 8, stk. 3, litra a), var nødvendige for at nå de mål, forordningen forfulgte.

49. De erkender, at overgangsbestemmelserne vedrørende »gammelt-for-nyt-ordningen« havde en vigtig funktion: De skulle forhindre, at erhvervsdrivende inden for indlandsskibsfarten kort før forordningens ikrafttræden afgav et stort antal ordrer om bygning af nye skibe med det ene formål at omgå de skadelige virkninger af »gammelt-for-nyt-ordningen«. De har imidlertid hævdet, at overgangsbestemmelserne i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå dette mål.

50. Jeg finder ikke dette argument overbevisende. Det fremgår klart af præamblen og af bestemmelserne i forordningen, at »gammelt-for-nyt-ordningen« er af grundlæggende betydning for at reducere den strukturelle overkapacitet i indlandsskibsfarten. Der kan ikke være tvivl om, at de strenge overgangsbestemmelser i artikel 8, stk. 3, litra a), var nødvendige for at sikre denne ordnings effektivitet og for at nå målsætningen med forordningen. Dette bekræftes af, at UINF og OEB samt det nederlandske Sociale og Økonomiske Råd som allerede nævnt anbefalede indførelsen af overgangsbestemmelser som dem, der blev indføjet i artikel 8, stk. 3, litra a).

51. Jeg kan heller ikke godtage argumentet om, at man havde kunnet forhindre en senere stigning i ordrerne om bygning af nye fartøjer blot ved at kræve, at bygningen af det nye fartøj skulle være igangsat på tidspunktet for forordningens ikrafttræden. Det er klart, at hvis det var det eneste krav, ville erhvervsdrivende frit have kunnet afgive ordrer om bygning af nye fartøjer kort før forordningens ikrafttræden, hvorved de ville have øget den allerede eksisterende overkapacitet. Desuden ville det i nogle tilfælde være vanskeligt bagefter at fastslå datoen for afgivelsen af ordren eller for påbegyndelsen af bygningen. Jeg er overbevist om, at skulle overgangsbestemmelserne sikre »gammelt-for-nyt-ordningens« effektivitet, skulle de kun omfatte fartøjer, hvis bygningen allerede var langt fremskredet på tidspunktet for forordningens ikrafttræden, og som ville blive færdigbygget inden for et begrænset tidsrum derefter. Kravene i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, kan derfor efter min mening udmærket anses for at være nødvendige for at nå målet for forordningen.

52. Sagsøgerne har anført, at kravene i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, navnlig tredje led, i særlig alvorlig grad skader en speciel kategori af erhvervsdrivende, nemlig dem, der har afgivet deres ordre om bygningen af nye fartøjer til mindre skibsværfter, som er mindst et år om at bygge et skib.

53. Det fremgår af Domstolens praksis, at selv om institutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal sikre, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt, for at myndighederne kan nå de mål, der er sat, følger det dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes særlige situation: jf. f.eks. sag 5/73, Balkan-Import-Export mod Hauptzollamt Berlin-Packhof (Sml. 1973, s. 1091, præmis 22), sag 9/73, Schlüter mod Hauptzollamt Lörrach (Sml. 1973, s. 1135, præmis 22), jf. også de forenede sager 154/78 mv., Valsabbia mod Kommissionen (Sml. 1980, s. 907, præmis 49).

54. Sammenholdt med forordningens mål kan den frist på seks måneder til at fuldføre bygningen af et fartøj, som er fastsat i tredje led i artikel 8, stk. 3, litra a), ikke anses for at være uforholdsmæssig kort. Det fremgår, at der blev afgivet mange ordrer om bygning af nye fartøjer før forordningens ikrafttræden forud for indførelsen af »gammelt-for-nyt-ordningen«. Hvis fristen havde været længere, ville der være risiko for, at der ville blive indført et større antal fartøjer på det allerede overbelastede marked, hvilket ville forringe forordningens effektivitet. Jeg kan henvise til, forordningen blev udstedt på grund af den åbenbare overkapacitet inden for indlandsskibsfarten i Fællesskabet med det formål, at »der *på kort tid* [kan] opnås en væsentlig reduktion af overkapaciteten« (jf. præamblen til forordningen, tredje betragtning, min fremhævelse).

55. Min opfattelse af, at tidsfristen på seks måneder ikke er uforholdsmæssig, støttes også af den omstændighed, at det, hvilket fremgår af Kommissionens og Rådets indlæg, kun var et begrænset antal erhvervsdrivende, der ikke kunne overholde denne frist. De fleste af de fartøjer, der var under bygning på det tidspunkt, da forordningen trådte i kraft, blev leveret inden denne tidsfrist. Jeg skal også anføre, at sagsøgerne overskred tidsfristen betydeligt. Det ville derfor ikke have været muligt for dem at undgå, at deres nye fartøjer blev omfattet af »gammelt-for-nyt-ordningen«, medmindre der i overgangsbestemmelserne var blevet fastsat et betydeligt længere tidsrum efter forordningens ikrafttræden til at fuldføre bygningen af fartøjerne.

56. Jeg konkluderer heraf, at sammenholdt med de mål, som forordningen forfulgte, var kravene i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, nødvendige for at nå disse mål.

57. Under den mundtlige forhandling anførte Driessen også, at forordningen ikke indeholder en rimelig begrundelse for at »gammelt-for-nyt-ordningen« med hjemmel i overgangsbestemmelserne i artikel 8, stk. 3, litra a), finder anvendelse på fartøjer, der er under bygning på tidspunktet for forordningens ikrafttræden, hvorfor forordningen strider mod EØF-traktatens artikel 190. Som allerede nævnt var overgangsbestemmelserne i artikel 8, stk. 3, litra a), nødvendige for at nå de mål, der er angivet i betragtningerne til forordningen. Jeg er derfor af den opfattelse, at Rådet på behørig vis har opfyldt sin

forpligtelse som lovgivende institution til at give en klar begrundelse for den øjeblikkelige anvendelse af forordningen, som er hjemlet ved overgangsbestemmelserne i artikel 8, stk. 3, litra a).

59. Efter min mening må dette anbringende forkastes. Ifølge Domstolens praksis forbyder lighedsprincippet at sammenlignelige situationer behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet: jf. f.eks. sag 84/87, Erpelding mod Secrétaire d'État à l'Agriculture et Viticulture (Sml. 1988, s. 2647, præmis 29), og de forenede sager C-181/88 og C-218/88, Deschamps m.fl. mod Ofival (Sml. 1989, s. 4381, præmis 18).

Lighedsprincippet

58. Sagsøgerne har gjort gældende, at overgangsbestemmelserne vedrørende »gammelt-for-nyt-ordningen« er i strid med lighedsprincippet. Sagsøgerne i sag C-14/92, C-15/92 og C-16/92 har specielt anført, at kravene i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, indebærer, at sådanne erhvervsdrivende, der som sagsøgerne selv har afgivet deres ordrer om bygning af fartøjer til små skibsværfter diskrimineres i forhold til erhvervsdrivende, som har afgivet deres ordre om bygning af et fartøj hos store skibsværfter. De hævder, at store skibsværfter er i stand til at færdigbygge et fartøj på kortere tid end små, og at erhvervsdrivende, som samtidig med sagsøgerne har afgivet ordre om bygning af et fartøj til et stort skibsværft, var i stand til at overholde tidsfristen i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led. De slutter heraf, at de restriktive krav i artikel 8, stk. 3, litra a), andet og tredje led, medfører en retsstridig forskelsbehandling af erhvervsdrivende, der befinder sig i samme position.

60. Jeg kan imidlertid ikke se, hvorledes lighedsprincippet skulle være tilsidesat på grund af de særlige omstændigheder i disse sager. Valget af skibsværft er en kommerciel beslutning, som hver enkelt erhvervsdrivende selv må bære følgerne af. Sagsøgerne var ikke forpligtet til afgive deres ordre om bygning af et nyt skib til små skibsværfter, som forudsigeligt ville være længere tid om arbejdet. Desuden kunne de, eftersom de var klar over, at iværksættelsen af en foranstaltning for at reducere den strukturelle overkapacitet inden for indlandsskibsfarten var nært forestående, som jeg allerede har nævnt, have beskyttet sig ved at indføje en klausul i aftalerne om bygning af fartøjer, hvorved de begrænsede deres forpligtelser over for skibsværfterne, såfremt de måtte annullere disse kontrakter på grund af denne foranstaltning.

61. Der er flere grunde til, at jeg ikke finder sagsøgernes argumentation overbevisende. For det første ville det i praksis ikke være let at fastsætte forskellige tidsfrister for levering af nye fartøjer i overgangsbestemmelserne,

sådan at fristen var afhængig af størrelsen af det skibsværft, som forestod bygningen af fartøjet, idet der så kunne opstå uenighed om, hvilke kriterier der skulle anvendes ved denne sondring mellem små og store skibsværfter. For det andet, hvis der blev truffet bestemmelse om sådanne forskellige tidsfrister, måtte der af hensyn til en ligebehandling indføres yderligere sondringer. Det kunne f.eks. hævdes, at et skibsværfts effektivitet ikke kun afhænger af dets størrelse, men også af dets tekniske udstyr, og at der derfor måtte fastsættes forskellige tidsfrister afhængigt af, hvilket teknisk udstyr det skibsværft, der forestod bygningen af det nye fartøj anvendte. Desuden måtte der fastsættes forskellige tidsfrister afhængigt af størrelsen af det fartøj, der skulle bygges. Efter min mening kan lighedsprincippet ikke hindre den lovgivende institution i at fastsætte et kriterium, der skal anvendes generelt, idet dette jo netop er lovgivningens rolle. Lovgivningen kan berøre forskellige personer på forskellige måder, men uden for visse grænser vil ethvert forsøg på at skræddersy lovene, så de passer til forskellige situationer, efter al sandsynlighed kun føre til, at der vil blive fremsat nye anbringender om forskelsbehandling.

62. Jeg slutter heraf, at anbringendet om, at forordningen er ugyldig, fordi den tilsidesætter lighedsprincippet, ikke kan tiltrædes.

Forslag til afgørelse

63. Jeg er derfor af den opfattelse, at det præjudicielle spørgsmål skal besvares således:

»Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten.«