RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)
1. oktober 1998 *

I sag T-155/97,

Natural van Dam AG, Basel (Schweiz)

Danser Container Line BV, Sliedrecht (Nederlandene),

ved advokat Marius J. van Dam, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Fernand Entringer, 34 A, rue Phillipe II,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved Berend-Jan Drijber, dernæst ved Laura Pignataro og Maurits Lugard, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG(97) D/1862 af 7. marts 1997, hvorved det blev besluttet ikke at meddele sagsøgerne fritagelse for tre fartøjer, som de påtænkte at bygge, i henhold til artikel 8, stk. 3, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne K. Lenaerts og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 14. maj 1998,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25, herefter »forordning nr. 1101/89«) har til formål at reducere den strukturelle tonnageoverkapacitet, der viser sig i alle sektorer af markedet for transport ad sejlbare vandveje. Med dette formål for øje

indføres en ophugningsforanstaltning, som samordnes på fællesskabsplan, samt ledsageforanstaltninger. Reglen om »gammelt for nyt« pålægger ejeren af et nyt fartøj som betingelse for ibrugtagning af dette, at han uden ophugningspræmie ophugger tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage. Hvis han ikke ophugger et fartøj, skal han indbetale et særligt bidrag til den hertil oprettede fond, som hans nye fartøj henhører under (artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1101/89).

2 Artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89 bestemmer, at denne almindelige ordning kan fraviges for »specialiserede fartøjer«.

3 Den 7. december 1990 udarbejdede Kommissionen efter høring af medlemsstaterne og repræsentative organisationer for indlandsskibsfarten et notat om definitionen af generelle kriterier for bedømmelsen af begæringer om fritagelse for specialiserede fartøjer i henhold til forordning nr. 1101/89 (herefter »det fortolkende notat«).

4 I dette notat præciseres det, at der kan meddeles fritagelse, hvis følgende tre betingelser kumulativt er opfyldt:

— Fartøjet skal være specielt bygget til transport af en bestemt kategori varer, og det skal teknisk være uegnet, uden ændring af sin konstruktion, til transport af andre varer.

— Varen kan ikke transporteres eller må ikke transporteres med fartøjer, som ikke har specielle tekniske installationer.

— Ejeren af de specialiserede fartøj skal skriftligt forpligte sig til, at der ikke transporteres nogen anden vare med hans fartøj, så længe reglen »gammelt for nyt« gælder, og han skal erklære sig rede til senere at betale det særlige »gammelt for

nyt«-bidrag, hvis han, uanset grunden, ønsker at transportere andre varer med sit fartøj i den periode, hvor reglen »gammelt for nyt« gælder.

5 Natural van Dam AG og Danser Container Line BV, som driver containerlinjefart på Rhinen, påtænkte at lade tre specialiserede fartøjer bygge til transport af farlige stoffer i containere, som skulle sejle enten under schweizisk flag eller under en medlemsstats flag.

6 Den 5. juli 1996 indgav de en ansøgning til Kommissionen om fritagelse i henhold til artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89.

7 Til støtte for deres ansøgning har de fremhævet de fordele, såvel på markedet for sejlads som for den generelle transportpolitik, der søger at fremme aflastning af vejtransport, ved en udvikling af flodtransport af farlige stoffer med specialiserede fartøjer, der ikke er underlagt kvantitative begrænsninger. De har gjort gældende, at betaling af det bidrag, der er fastsat i forordning nr. 1101/89, ville medføre, at deres projekt ikke var økonomisk og kommercielt rentabelt, og således ville fremkalde den modsatte virkning af den, der forventes af den fælles transportpolitik.

8 De har i øvrigt opregnet de tekniske specifikationer for disse fartøjer, der svarer til sikkerhedskravene, og har redegjort for de økonomiske byrder, der er knyttet til disse. De har anført, at de betydelige investeringer, der er foretaget, berettiger en fritagelse fra betaling af »gammelt for nyt«-bidraget.

9 De har endelig anført, at disse specialiserede fartøjer fortsat vil tjene til transport af containere, der indeholder andre varer, idet transport af de sidstnævnte normalt varetages af traditionelle fartøjer.

10 Den 25. oktober 1996 blev medlemsstaterne og de repræsentative organisationer for indlandsskibsfarten hørt efter den procedure, der er fastsat i artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89.

11 Efter denne høring meddelte Kommissionen ved skrivelse af 7. marts 1997 (SG(97) D/1862) sagsøgerne, at den ikke ville meddele dem den ansøgte fritagelse (herefter »den anfægtede beslutning«).

12 Under henvisning til betingelserne i sit fortolkende notat fremhævede Kommissionen, dels at de tre pågældende fartøjer ville være teknisk egnede til transport af andre varer end farlige stoffer, dels at de sidstnævnte stoffer kan transporteres med traditionelle fartøjer, der opfylder de tekniske forskrifter i reglementet for transport af farlige stoffer på Rhinen (herefter »ADNR-reglementet«).

13 Kommissionen har heraf udledt, at ibrugtagning af de pågældende fartøjer ville bevirke en forøgelse af den flådes kapacitet, der var omfattet af strukturelle saneringsforanstaltninger, og dermed, at disse fartøjer ikke kunne anses for »specialiserede« i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89.

Retsforhandlinger og parternes påstande

14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. maj 1997 har sagsøgerne anlagt nærværende sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

15 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog i henhold til procesreglementets artikel 64 anmodet sagsøgerne om at fremlægge ADNR-reglementet. Sagsøgerne har efterkommet denne anmodning.

16 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 14. maj 1998.

17 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Kommissionen, sagsøgte, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

19 Til støtte for deres søgsmål har sagsøgerne påberåbt sig et stort antal argumenter, som kan grupperes i to anbringender, nemlig dels tilsidesættelse af forordning nr. 1101/89, dels Kommissionens tilsidesættelse af sin begrundelsespligt.

Det første anbringende, tilsidesættelse af forordning nr. 1101/89

Parternes argumenter

20 Sagsøgerne er af den opfattelse, at deres fartøjer er specialiserede i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89 og følgelig må være omfattet af undtagelsen fra reglen »gammelt for nyt«.

21 Til støtte for deres opfattelse har sagsøgerne påberåbt sig fire argumenter.

22 For det første har Kommissionen ikke i den anfægtede beslutning foretaget en korrekt undersøgelse af formålet med forordning nr. 1101/89. Dette formål er ikke at bremse overgangen fra nye varetransportstrømme ad landevej til flodtransport, men derimod at udvikle et sådant alternativ. Til støtte for det anførte har sagsøgerne påberåbt sig anden betragtning til forordning nr. 1101/89, hvorefter indlandsskibsfartens andel af det samlede transportmarked falder som følge af de forandringer, der gradvis sker i de basisindustrier, som hovedsagelig forsynes ad vandvejen. De har gjort gældende, at de tre fartøjer ville have bidraget til at skabe en sektor for transport af særlige farlige stoffer, som, fordi den var ny, ikke ville

have været kendetegnet ved den overkapacitet, som forordning nr. 1101/89 har til formål at reducere. De har konkluderet, at deres fartøjer efter en fornuftig fortolkning af artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89 skulle have været fritaget.

23 For det andet har sagsøgerne bestridt Kommissionens opfattelse, hvorefter muligheden for at transportere andre varer skulle være til hinder for, at deres fartøjer betegnes som specialiserede fartøjer. De har anført, at denne mulighed ville medføre udvikling af et nyt afsnit af markedet for flodtransport, nemlig transport af farlige stoffer i containere, som ikke har nogen strukturel overkapacitet, og ville gøre det muligt for indlandsskibsfarten at få en ny markedsandel for transport i almindelighed.

24 For det tredje har sagsøgerne bestridt det af Kommissionen anførte om, at de tre fartøjer ville bidrage til forøgelsen af flådens kapacitet. I denne forbindelse har de gentaget argumenterne om formålet med forordning nr. 1101/89 og præciseret, at de tre fartøjer ville have været oprindelsen til et nyt logistisk koncept, som ville have resulteret i skabelse af et særligt marked for containertransport. Et sådant nyt marked ville sikre den nævnte transport med fartøjer og således træde i stedet for den nu anvendte vejtransport. Sagsøgerne har tilføjet, at disse fartøjer, i modsætning til hvad Kommissionen har anført, følgelig ville udgøre en ny konkurrerende kapacitet, som ikke ville forøge kapaciteten i de øvrige sektorers flåder.

25 For det fjerde mener de, at fartøjernes tekniske karakteristika og deres overensstemmelse med ADNR-reglementet (bilag B1, punkt 10111 ff. og 10400 ff. til ADNR-reglementet) viste, at fartøjerne var specialiserede. Ifølge sagsøgerne fremgår det af ADNR-reglementet, at der her ikke er tale om farlige stoffer betragtet generelt, men om særlige farlige stoffer, der kræver, at fartøjer, som er bestemt til transport heraf, opfylder særlige tekniske karakteristika.

26 Sagsøgernes fartøjer henhører således under en særlig kategori inden for rammerne af ADNR-reglementet. Sagsøgerne har i denne forbindelse bestridt det af Kommissionen anførte om, at anvendelse og overholdelse af ADNR-reglementet ikke forudsætter, at fartøjerne er specialiserede. Ifølge sagsøgerne anvendes der specielle byggeteknikker til de pågældende fartøjer, som ikke anvendes til traditionelle fartøjer, for at gøre den påtænkte transport af særlige farlige stoffer ad de indre vandveje økonomisk mulig. Desuden ville såvel de særlige byggeteknikker som den omstændighed, at forbuddene mod samletransport i ADNR-reglementet ikke fandt anvendelse på de påtænkte tre fartøjer, være kendetegnende for disse fartøjers specialisering.

27 Kommissionen har bestridt alle disse argumenters relevans og anført, at de er i strid med det formål, der er fastsat ved forordning nr. 1101/89, og som er at reducere den strukturelle overkapacitet inden for indlandsskibsfarten. De pågældende fartøjer opfylder ingen af de tre kumulative betingelser for fritagelse, der er defineret i det fortolkende notat. Kommissionen har herved nærmere henholdt sig til, at fartøjerne skulle varetage transport af flere typer varer. Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at overholdelsen af forskrifterne i ADNR-reglementet ikke kunne vise, at fartøjerne var specialiserede i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89, da disse bestemmelser generelt gælder for alle fartøjer, der skal varetage transport af farlige stoffer.

Rettens bemærkninger

28 Artikel 1 i forordning nr. 1101/89 bestemmer følgende:

»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.

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.«

29 Denne bestemmelse skal fortolkes i lyset af anden og sjette betragtning til forordningen, der lyder således:

»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

...

overkapaciteten viser sig i almindelighed i alle sektorer af markedet for transport ad sejlbare vandveje; de foranstaltninger, der skal træffes, må derfor være af generel art og omfatte alle fragtskibe og skubbebåde ...«

30 Forordningens artikel 8, stk. 3, litra c), bestemmer:

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

31 Som undtagelse fra den almindeligt gældende ordning skal denne bestemmelse fortolkes snævert i betragtning af formålene med forordning nr. 1101/89.

32 Sagsøgerne er af den opfattelse, at de kan være omfattet af denne undtagelse, navnlig fordi forordning nr. 1101/89 ikke er til hinder for ibrugtagning af nye fartøjer, der anvendes inden for et nyt afsnit af markedet for indlandssejlads, bestående i transport af farlige stoffer i containere. Denne type transport repræsenterer nemlig et nyt tilbud, som ikke bidrager til at forøge den bestående overkapacitet på markedet for indlandsskibsfart.

33 Imidlertid har sagsøgerne under hele sagens behandling hævdet, at de pågældende fartøjer var bestemt til transport, ikke blot af farlige stoffer, men også af andre varer (jf. præmis 9 ovenfor). Under retsmødet har de endog præciseret, at de havde til hensigt at transportere andre varer, så snart containertransport af farlige stoffer alene ikke er rentabel.

34 Det fremgår herefter klart af sagsøgernes forklaringer, at deres fartøjer ville have bidraget til forøgelsen af tonnagekapaciteten inden for de flåder, der varetager transport af andre varer, og som allerede har overkapacitet. Ibrugtagning af disse fartøjer ville følgelig have været i strid med formålene med forordning nr. 1101/89.

35 Det er herved uden betydning, at de pågældende fartøjer anvendes inden for et særskilt afsnit af markedet for indlandsskibsfart, nemlig markedet for containertransport. Meddelelse af en fritagelse i henhold til artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89 kræver i overensstemmelse med denne forordnings opbygning og formål, at de nye fartøjer ikke bidrager til at forøge transportkapaciteten for varer, som kan transporteres med andre fartøjer, der allerede anvendes på markedet for indlandsskibsfarten. Det er derfor nødvendigt at tage hele markedet for indlands-

skibsfart i betragtning ved vurderingen af, om ibrugtagning af et nyt fartøj bidrager til at forøge den bestående overkapacitet i denne sektor.

36 Sagsøgernes argument om, at deres fartøjer ville have bidraget til at aflaste vejtransporten og til at forøge indlandsskibsfartens konkurrenceevne, afsvækker heller ikke den konklusion, at ibrugtagning af sagsøgernes fartøjer ville have været i strid med formålet med forordning nr. 1101/89. Det fremgår nemlig af de forklaringer, som sagsøgerne har afgivet under den skriftlige forhandling, navnlig deres udtalelse om, at deres fartøjer ville have kunnet transportere andre varer henhørende under markedet for indlandsskibsfart (jf. præmis 33 og 34 ovenfor), at formålet med den påtænkte ibrugtagning af deres fartøjer ikke alene var at muliggøre en aflastning af vejtransporten. Under disse omstændigheder kunne det formål at aflaste vejtransporten, hvor legitimt det end er i sig selv, ikke berettige en disposition, som ville bevirke en forværring af den bestående overkapacitet.

37 Hvad endelig angår sagsøgernes argumenter om, at den omstændighed, at de pågældende fartøjer overholder forskrifterne i ADNR-reglementet, viser, at de er specialiserede fartøjer, bemærkes, at de sikkerhedsregler og tekniske betingelser, der er fastsat i dette reglement, alt efter de transporterede stoffers art og fysiske egenskaber, gælder på mere eller mindre indgribende måde for samtlige fartøjer, der er bestemt til transport af farlige stoffer. Farlige stoffer omfatter nemlig ifølge ADNR-reglementet alle genstande og materialer, som det kun er tilladt at transportere på visse betingelser.

38 Dernæst bemærkes, at selv om de pågældende fartøjer faktisk med hensyn til deres konstruktion opfyldte de strenge forskrifter i ADNR-reglementet, var der ikke tale om specialiserede fartøjer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89.

39 Det er derfor uden betydning for afgørelsen af tvisten, om de var i overensstemmelse med forskrifterne i ADNR-reglementet.

40 Desuden fremgår det af sagsøgernes forklaringer, at overholdelsen af de strenge tekniske betingelser, der er fastsat i ADNR-reglementet, ville have gjort det muligt for de pågældende fartøjer ikke at være omfattet af forbuddene mod samletransport. Disse fartøjer ville følgelig have fået tilladelse til samtidig at transportere flere typer varer, således at de kunne have bidraget til den bestående overkapacitet i sektoren for flodtransport.

41 Det følger heraf, at Kommissionen med rette kunne antage, at de pågældende fartøjer ikke skulle fritages, bl.a. fordi det var sagsøgernes hensigt at transportere andre varer end dem, som deres fartøjer var specielt bygget til.

42 Det følger af det foregående i sin helhed, at det første anbringende skal forkastes.

Det andet anbringende, Kommissionens tilsidesættelse af sin begrundelsespligt

Parternes argumenter

43 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionens undersøgelse af fartøjernes tekniske karakteristika ikke er udtømmende. Når det i denne antages, at ibrugtagningen af de tre fartøjer ville bidrage til en forøgelse af flådens tonnagekapacitet, tages det ikke i betragtning, hvilke fordele det ville have for indlandsskibsfarten at komme ind på et nyt marked, som vejtransporten indtil da havde dækket.

44 Desuden har Kommissionen ikke givet oplysning om indholdet af medlemsstaternes og de berørte organisationers synspunkt. Endvidere har de sidstnævnte ved deres stillingtagen lagt urigtige faktiske omstændigheder til grund. De pågældende farlige stoffer kan nemlig ikke transporteres med traditionelle fartøjer, som ikke har særlige installationer, i modsætning til hvad Kommissionen har hævdet.

45 Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har navnlig anført, at den blotte omstændighed, at de tre fartøjer var teknisk egnede til transport af andre varer, berettigede, at sagsøgerne ikke blev meddelt fritagelse, hvilket udtrykkeligt fremgår af den anfægtede beslutning.

46 I øvrigt giver medlemsstaternes og de berørte organisationers udtalelse, som i øvrigt ikke er bindende, rigelig støtte for den anfægtede beslutning.

Rettens bemærkninger

47 Forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning skal gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres legalitetskontrol og for den berørte at gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning med henblik på at kunne varetage sine interesser og afgøre, om beslutningen er lovlig (jf. bl.a. Domstolens dom af 28.3.1984, sag 8/83, Bertoli mod Kommissionen, Sml. s. 1649, præmis 12, Rettens domme af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 42, og af 29.6.1993, sag T-7/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 669, præmis 30.

48 Kommissionen er således ikke forpligtet til i begrundelsen for sine beslutninger at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte påberåber sig til støtte for deres ansøgning. Det er tilstrækkeligt, at den redegør for de faktiske omstændigheder og de retlige betragtninger, der har væsentlig betydning for beslutningens affattelse.

49 I den anfægtede beslutning har Kommissionen redegjort for fartøjernes vigtigste kendetegn og deres tekniske egnethed til transport af andre varer; ifølge Kommissionen begrunder disse faktiske omstændigheder den nævnte beslutning under hensyn til det fortolkende notat.

50 Den har følgelig givet en retligt tilstrækkelig begrundelse for sit afslag på at henføre de pågældende fartøjer under betegnelsen specialiserede fartøjer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, i litra c), i forordning nr. 1101/89.

51 I øvrigt kan sagsøgerne ikke påberåbe sig, at institutionen ikke har nævnt medlemsstaterne og de berørte organisationers synspunkter. Det fremgår nemlig af artikel 8, stk. 3, litra c), i forordning nr. 1101/89 og af 13. betragtning til denne forordning, at medlemsstaterne og erhvervsorganisationerne for transport ad sejlbare vandveje skal høres. Det følger heraf, at Kommissionen ikke er forpligtet til at følge deres stillingtagen. Da disses synspunkt kun har værdi som en udtalelse, kan en eventuel divergens mellem disses og Kommissionens synspunkter ikke rejse tvivl om gyldigheden af institutionens afgørelse. Under disse omstændigheder var Kommissionen ikke forpligtet til at underrette sagsøgerne om medlemsstaternes og de berørte organisationers synspunkt i detaljer.

52 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse ikke savner begrundelse.

53 Følgelig skal det andet anbringende ligeledes forkastes.

54 Det følger af det foregående i sin helhed, at Kommissionen skal frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

55 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, dømmes de til at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Lindh Lenaerts Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1998.

H. Jung

Justitssekretær

P. Lindh

Afdelingsformand