FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 1 oktober 1998 *

I mål T-155/97,

Natural van Dam AG, bolag bildat enligt schweizisk rätt, Basel (Schweiz),

Danser Container Line BV, bolag bildat enligt nederländsk rätt, Sliedrecht (Nederländerna),

företrädda av advokaten Marius J. van Dam, Rotterdam, delgivningsadress: advokatbyrån Fernand Entringer, 34 A, rue Phillipe II, Luxemburg

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd inledningsvis av Berend-Jan Drijber, därefter av Laura Pignataro och Maurits Lugard, samtliga vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut SG(97) D/1862 av den 7 mars 1997 att inte bevilja sökandena undantag enligt artikel 8.3 c i rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten (EGT L 116, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 165) beträffande tre fartyg som sökandena avsåg att tillverka,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden P. Lindh samt domarna K. Lenaerts och J. D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 14 maj 1998,

följande

Dom

Faktiska omständigheter i målet

1 Rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten (EGT L 116, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 165, nedan kallad förordning nr 1101/89) har till syfte att minska den överkapacitet inom fartygsflottor som påverkar alla sektorer av transportmarkna-

den på inre vattenvägar. För detta ändamål föreskrivs en på gemenskapsnivå samordnad nedskrotningsplan samt stödåtgärder. Regeln om "gammalt mot nytt" innebär att ägaren till ett nybyggt fartyg, för att kunna sätta det i trafik, skall skrota fartyg med lika stor lastkapacitet som det nya fartyget utan att uppbära skrotningspremie. Om ägaren inte skrotar något fartyg skall han betala ett särskilt bidrag till den fond som hans nya fartyg sorterar under och som har inrättats för detta ändamål (artikel 8.1 i förordning nr 1101/89).

2 För "specialfartyg" föreskrivs i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89 en möjlighet till undantag från detta allmänna system.

3 Efter samråd med medlemsstaterna och de organisationer som företräder inlandssjöfarten avgav kommissionen den 7 december 1990 en förklaring med definition av de allmänna kriterier som skall tillämpas vid bedömningen av ansökningar om undantag från förordning nr 1101/89 för specialfartyg (nedan kallad tolkningsförklaringen).

4 I denna förklaring preciseras att undantag kan medges om samtliga följande förutsättningar är uppfyllda:

— Fartyget skall vara särskilt konstruerat för att transportera en bestämd kategori varor och får inte utan ombyggnad vara tekniskt lämpat för transport av andra varor.

— Varorna skall inte kunna transporteras eller tillåts inte transporteras av fartyg som saknar tekniska specialinstallationer.

— Ägaren av specialfartyget skall göra ett skriftligt åtagande om att inte transportera några andra varor med sitt fartyg så länge regeln om "gammalt mot nytt" är tillämplig, och han skall förklara sig villig att sedermera betala det särskilda bidraget "gammalt mot nytt" om han under den period då regeln om "gammalt

mot nytt" är tillämplig av någon anledning önskar transportera andra varor med sitt fartyg.

5 Natural van Dam AG och Danser Container Line BV, som bedriver containertrafik på Rhen, avsåg att låta tillverka tre specialfartyg för containertransport av farliga ämnen. Dessa fartyg skulle segla under antingen schweizisk eller en medlemsstats flagg.

6 Den 5 juli 1996 gav de till kommissionen in en ansökan om undantag enligt artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89.

7 Till stöd för sin ansökan underströk de nyttan av en utvecklad flodtransport av farliga ämnen med specialfartyg som inte är föremål för kvantitativa begränsningar, såväl för marknaden för sjöfart som i allmänt transportpolitiskt hänseende, varvid en minskning av vägtransporterna eftersträvas. De gjorde gällande att betalningen av bidraget som föreskrivs i förordning nr 1101/89 skulle göra deras projekt olönsamt och därigenom ge en effekt motsatt den som eftersträvas med den allmänna transportpolitiken.

8 Sökandena angav vidare fartygens tekniska specifikationer som uppfyller kraven på säkerhet och framhöll den ekonomiska börda som var förknippad med dem. Enligt sökandena var en befrielse från betalning av bidraget "gammalt mot nytt" motiverad med hänsyn till de betydande investeringar som gjorts.

9 Sökandena anförde slutligen att dessa specialfartyg skulle fortsätta att användas för containtertransport av andra varor, vilka normalt transporteras med konventionella fartyg.

10 Den 25 oktober 1996 skedde samråd med medlemsstaterna och de organisationer som företräder inlandssjöfarten i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89.

11 Efter detta samråd avslog kommissionen genom en skrivelse av den 7 mars 1997 (SG(97) D/1862) sökandenas begäran om undantag (nedan kallat det omtvistade beslutet).

12 Med hänvisning till de villkor som uppställs i tolkningsförklaringen underströk kommissionen, för det första, att de tre fartygen i fråga var tekniskt lämpade för transport av andra varor än farliga ämnen och, för det andra, att farliga ämnen kan transporteras av konventionella fartyg som uppfyller de tekniska krav som föreskrivs i bestämmelserna om transport av farliga ämnen på Rhen (nedan kallade ADNR-bestämmelserna).

13 Härav drog kommissionen slutsatsen att det skulle medföra en kapacitetsökning inom den fartygsflotta som är föremål för strukturförbättringsåtgärder om de aktuella fartygen sattes i trafik och att dessa fartyg därför inte kunde anses utgöra "specialfartyg" i den mening som avses i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89.

Förfarandet och parternas yrkanden

14 Sökandena har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 7 maj 1997, väckt denna talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

15 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning. Med stöd av artikel 64 i rättegångsreglerna har emellertid sökandena anmodats att ge in ADNR-bestämmelserna. Sökandena har efterkommit denna begäran.

16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på frågor från förstainstansrätten vid sammanträdet den 14 maj 1998.

17 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet och

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Kommissionen, som är svarande, har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

19 Till stöd för sin talan har sökandena anfört ett betydande antal argument, vilka kan delas in i två grunder. Under den ena grunden har gjorts gällande att förordning nr 1101/89 har åsidosatts och under den andra att kommissionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

Den första grunden: Åsidosättande av förordning nr 1101/89

Parternas argument

20 Sökandena anser att deras fartyg utgör specialfartyg i den mening som avses i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89 och således bör undantas från regeln om "gammalt mot nytt".

21 Till stöd för sitt påstående har sökandena anfört fyra argument.

22 För det första har, enligt sökandena, kommissionen i det omtvistade beslutet inte gjort en korrekt bedömning av syftet med förordning nr 1101/89. Syftet med denna är inte att hindra övergången från vägtransport till flodtransport när det gäller nya varutransporter, utan tvärtom att utveckla ett sådant alternativ. Till stöd för sitt påstående har sökandena åberopat andra övervägandet i ingressen till förordning nr 1101/89, vari anges att den andel av den totala transportmarknaden som utgörs av transport på inre vattenvägar fortsätter att minska till följd av gradvisa förändringar inom de basindustrier som främst får sin tillförsel via inre vattenvägar. De har gjort gällande att de tre fartygen skulle bidra till att skapa en sektor för transporter av specifika farliga ämnen, som, eftersom den är ny, inte omfattas av

den överkapacitet som förordning nr 1101/89 söker minska. De har härav dragit slutsatsen att deras fartyg, enligt en ändamålsenlig tolkning av artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89, borde beviljas det begärda undantaget.

23 För det andra har sökandena bestritt kommissionens påstående att deras fartyg inte kan klassificeras som specialfartyg på grund av möjligheten att transportera andra varor med fartygen. De har gjort gällande att denna möjlighet leder till att ett nytt segment utvecklas på marknaden för flodtransporter — containertransport av farliga ämnen — utan strukturell överkapacitet och som gör det möjligt för inlandssjöfarten att erövra en ny del av den totala transportmarknaden.

24 För det tredje har sökandena bestritt kommissionens påstående att de tre fartygen bidrar till en ökning av flottkapaciteten. De har i detta avseende upprepat de argument som anförts beträffande syftet med förordning nr 1101/89 och preciserat att de tre fartygen skulle utgöra början på ett nytt logistiskt koncept, vars resultat skulle bli en särskild marknad för containertransport. En sådan ny marknad gör det möjligt att ersätta de nuvarande vägtransporterna med de åsyftade båttransporterna. Sökandena har tillagt, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, att deras fartyg således skulle erbjuda ny konkurrenskraft som inte medför en ökning av flottkapaciteten inom andra sektorer.

25 För det fjärde anser sökandena att fartygens tekniska egenskaper och deras överensstämmelse med ADNR-bestämmelserna (bilaga B1, punkt 10111 och följande punkter samt punkt 10400 och följande punkter i ADNR-bestämmelserna) understryker deras särskilda karaktär. Det följer enligt sökandena av ADNR-bestämmelserna att det i det aktuella fallet inte är fråga om farliga ämnen i allmän mening utan om specifika farliga ämnen som förutsätter särskilda tekniska egenskaper hos de fartyg som skall transportera dem.

26 Sökandenas fartyg tillhör således en särskild kategori inom ramen för ADNR-bestämmelserna. Sökandena har härvid bestritt kommissionens påstående att det inte förutsätts att det är fråga om specialfartyg för att ADNR-bestämmelserna skall tillämpas och iakttas. För att göra det kommersiellt möjligt att transportera specifika farliga ämnen på inre vattenvägar har dessa fartyg enligt sökanden tillverkats enligt specialteknik som inte används vid tillverkningen av konventionella fartyg. Fartygens speciella karaktär framgår dessutom, förutom av den specialteknik som använts, av det förhållandet att de tre fartygen i fråga inte omfattas av de förbud mot samlastning som uppställs i ADNR-bestämmelserna.

27 Kommissionen har bestritt relevansen av samtliga dessa argument och anser att de strider mot syftet med förordning nr 1101/89, som är att minska den strukturella överkapaciteten inom inlandssjöfarten. Fartygen i fråga uppfyller inte något av de tre kumulativa villkoren för undantag som föreskrivs i tolkningsförklaringen. Kommissionen har i detta avseende särskilt framhållit det förhållandet att fartygen är avsedda för transport av flera olika typer av varor. Slutligen anser kommissionen att fartygen inte kan anses vara specialfartyg i den mening som avses i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89 enbart av den anledningen att de uppfyller de krav som uppställs i ADNR-bestämmelserna, eftersom dessa bestämmelser är generellt tillämpliga på alla fartyg som transporterar farliga ämnen.

Förstainstansrättens bedömning

28 I artikel 1 i förordning nr 1101/89 föreskrivs följande:

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

2. De åtgärder som avses i punkt 1 skall omfatta

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

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

29 Denna bestämmelse skall tolkas mot bakgrund av andra och sjätte övervägandena i ingressen till förordningen, vari följande anges:

"Prognoserna visar inga tecken på att efterfrågan inom denna sektor skulle öka tillräckligt för att kunna suga upp överkapaciteten de närmaste åren. Den andel av den totala transportmarknaden som utgörs av transport på inre vattenvägar fortsätter att minska till följd av gradvisa förändringar inom de basindustrier som främst får sin tillförsel via inre vattenvägar.

...

Överkapacitet påverkar i allmänhet alla sektorer av transportmarknaden på inre vattenvägar. De åtgärder som skall vidtas skall därför vara allmänt tillämpliga och omfatta alla lastfartyg och skjutbogserare ..."

30 I artikel 8.3 c i förordningen föreskrivs följande:

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

31 Med hänsyn till att denna bestämmelse innebär en avvikelse från det allmänna system som tillämpas, måste den mot bakgrund av syftet med förordning nr 1101/89 tolkas restriktivt.

32 Sökandena anser sig kunna omfattas av detta undantag, särskilt av det skälet att förordning nr 1101/89 inte utgör hinder för att man sätter nya fartyg i trafik för användning inom ett nytt segment av marknaden för inlandssjöfart som består i containertransport av farliga ämnen. Denna typ av transport skulle i själva verket innebära ett utökat utbud som inte bidrar till att den befintliga överkapaciteten på marknaden för inlandssjöfart ökar.

33 Sökandena har emellertid under hela förfarandets gång medgett att fartygen i fråga var avsedda för transport av såväl farliga ämnen som andra varor (se ovan punkt 9). Vid sammanträdet klargjorde de till och med att de hade för avsikt att transportera andra varor så länge det inte var ekonomiskt lönsamt med enbart containertransport av farliga ämnen.

34 Det framgår därför klart av sökandenas förklaringar att deras fartyg skulle bidra till att lastkapaciteten ökar inom de flottor som transporterar andra varor och som redan har överkapacitet. Att sätta dessa fartyg i trafik skulle således strida mot syftet med förordning nr 1101/89.

35 Det saknar härvid betydelse att fartygen i fråga verkar inom ett avskilt segment på marknaden för inlandssjöfart, nämligen marknaden för containertransport. Ett undantag enligt artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89 förutsätter enligt denna förordnings systematik och syfte att de nya fartygen inte bidrar till ökningen av transportkapaciteten för varor som kan transporteras av andra fartyg som redan används på marknaden för inlandssjöfart. Det är därför nödvändigt att beakta marknaden för inlandssjöfart i dess helhet vid bedömningen av om det bidrar till

en ökning av den befintliga överkapaciteten inom denna sektor att sätta ett nytt fartyg i trafik.

36 Sökandenas argument att deras fartyg skulle bidra till en minskning av vägtransporterna och en ökning av inlandssjöfartens konkurrenskraft motsäger inte heller slutsatsen att det skulle strida mot syftet med förordning nr 1101/89 att sätta sökandenas fartyg i trafik. Det framgår nämligen av sökandenas förklaringar under det skriftliga förfarandet, i synnerhet av deras medgivande att fartygen skulle kunna transportera andra varor som omfattas av marknaden för inlandssjöfart (se ovan punkterna 33 och 34), att syftet med projektet att sätta dessa fartyg i trafik inte enbart var att bidra till en minskning av vägtrafiken. Även om målet att minska vägtrafiken är legitimt i sig, kan det under dessa omständigheter inte rättfärdiga en verksamhet som resulterar i att den befintliga överkapaciteten förvärras.

37 Vad slutligen beträffar sökandenas argument att de ifrågavarande fartygens karaktär av specialfartyg följer av att de uppfyller kraven i ADNR-bestämmelserna, skall det noteras att de regler om säkerhet och de tekniska villkor som föreskrivs i dessa bestämmelser, beroende på beskaffenheten av och de fysiska egenskaperna hos de transporterade ämnena, i mer eller mindre tvingande utsträckning är tillämpliga på samtliga fartyg avsedda för transport av farliga ämnen. Enligt ADNR-bestämmelserna är farliga ämnen nämligen alla de föremål och substanser som bara får transporteras på vissa villkor.

38 Även om de aktuella fartygen är tillverkade i enlighet med de stränga kraven i ADNR-bestämmelserna, är de följaktligen inte att anse som specialfartyg i den mening som avses i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89.

39 Fartygens överensstämmelse med kraven i ADNR-bestämmelserna saknar således relevans för prövningen av målet.

40 Det framgår för övrigt av sökandenas förklaringar att uppfyllandet av de stränga tekniska villkor som uppställs i ADNR-bestämmelserna skulle medföra att fartygen i fråga inte omfattades av förbuden mot samlastning. Dessa fartyg skulle således tillåtas att samtidigt transportera flera olika typer av varor och följaktligen riskera att bidra till den befintliga överkapaciteten inom flodtransportsektorn.

41 Följaktligen har kommissionen med rätta ansett att fartygen i fråga inte borde beviljas undantag, bland annat på grund av sökandenas avsikt att transportera andra varor än de som fartygen var särskilt konstruerade för att transportera.

42 Mot bakgrund av vad ovan anförts kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Huruvida kommissionen åsidosatt sin motiveringsskyldighet

Parternas argument

43 Sökandena har kritiserat kommissionen för att inte på ett uttömmande sätt ha analyserat fartygens tekniska egenskaper. När kommissionen ansåg att det skulle bidra till en ökning av flottans kapacitet att sätta de tre fartygen i trafik, beaktade den inte den nytta det skulle innebära för inlandssjöfarten att erövra en ny marknad för transporter som tidigare hade skett på väg.

44 Kommissionen har dessutom, enligt sökandena, inte närmare angett den uppfattning som uttryckts av medlemsstaterna och de berörda organisationerna. Till yttermera visso har dessa grundat sin bedömning på felaktiga uppgifter. I motsats till vad kommissionen har påstått kan nämligen de farliga ämnena i fråga inte transporteras med konventionella fartyg som inte är särskilt utrustade för detta.

45 Kommissionen har bestritt dessa påståenden. Den har bland annat gjort gällande att enbart det förhållandet att de tre fartygen var tekniskt lämpade för att transportera andra varor var tillräckligt för att vägra sökandena ett undantag, vilket uttryckligen framgick av det omtvistade beslutet.

46 Dessutom gav medlemsstaternas och de berörda organisationernas synpunkter, som för övrigt inte är tvingande för kommissionen, helhjärtat stöd för det omtvistade beslutet.

Förstainstansrättens bedömning

47 Skyldigheten att motivera ett individuellt beslut har till syfte att göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet och att upplysa den berörde om skälen för den vidtagna åtgärden för att denne skall kunna göra gällande sina rättigheter och bedöma om beslutet är välgrundat (se bland annat domstolens dom av den 28 mars 1984 i mål 8/83, Bertoli mot kommissionen, REG 1984, s. 1649, punkt 12, förstainstansrättens dom av den 24 januari 1992 i mål T-44/90, La Cinq mot kommissionen, REG 1992, s. II-1, punkt 42, och av den 29 juni 1993 i mål T-7/92, Asia Motor France m. fl. mot kommissionen, REG 1993, s. II-669, punkt 30; svensk specialutgåva, volym 14).

48 Kommissionen är således inte skyldig att i motiveringen av sina beslut ta ställning till alla de argument som de berörda personerna åberopar till stöd för sin ansökan. Det är tillräckligt att kommissionen redovisar de faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets utformning.

49 I det omtvistade beslutet har kommissionen tagit ställning till fartygens huvudsakliga egenskaper och det förhållandet att de är tekniskt lämpade för transport av andra varor, sakomständigheter som enligt kommissionen rättfärdigar beslutet mot bakgrund av tolkningsförklaringen.

50 Kommissionen har således i tillräcklig utsträckning motiverat sin vägran att klassificera fartygen i fråga som specialfartyg i den mening som avses i artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89.

51 Sökandena kan för övrigt inte heller invända mot att institutionen inte har redovisat medlemsstaternas och de berörda organisationernas uppfattningar. Det framgår av artikel 8.3 c i förordning nr 1101/89 och av trettonde övervägandet i ingressen till denna förordning att medlemsstaterna och de organisationer som företräder inlandssjöfarten har en rådgivande funktion. Härav följer att kommissionen inte är tvingad att ansluta sig till den ståndpunkt som dessa stater eller organisationer intar. Eftersom deras uppfattning endast har karaktären av ett yttrande, kan inte giltigheten av institutionens beslut ifrågasättas på den grunden att det förekommer eventuella meningsskiljaktigheter mellan kommissionen och dessa stater eller organisationer. Kommissionen hade således inte någon skyldighet att i detalj informera sökandena om den uppfattning som framförts av medlemsstaterna och de berörda organisationerna.

52 Härav följer att det omtvistade beslutet inte var bristfälligt motiverat.

53 Talan kan således inte heller bifallas på den andra grunden.

54 Av vad anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.

Lindh Lenaerts Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 oktober 1998.

H. Jung P. Lindh

Justitiesekreterare Ordförande