DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
17. juli 1997 *

I de forenede sager C-248/95 og C-249/95,

angående anmodninger, som Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

mod

Forbundsrepublikken Tyskland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 af 27. april 1989 om visse gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1101/89 (EFT L 116, s. 30), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3685/89 af 8. december 1989 (EFT L 360, s. 20),

har

* Proccssprog: tysk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og M. Wathelet,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— SAM Schiffahrt GmbH ved advokat Peter Schnitzer, Ulm

— Heinz Stapf ved advokat Sigwalt von Waldstein, Mannheim

— den tyske regering ved afdelingschef Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Denys Wibaux, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved Amadeu Lopes Sabino og Guus Houttuin, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 16. januar 1997 er afgivet mundtlige indlæg af SAM Schiffahrt GmbH, af Heinz Stapf, af Rådet og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 29. maj 1995, indgået til Domstolens Justitskontor den 19. juli 1995, har Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten (EFT L 116, s. 25, herefter »grundforordningen«) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 af 27. april 1989 om visse gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1101/89 (EFT L 116, s. 30), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3685/89 af 8. december 1989 (EFT L 360, s. 20, herefter »gennemførelsesforordningen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under to sager, der føres dels mellem SAM Schiffahrt GmbH (herefter »SAM Schiffahrt«) og Forbundsrepublikken Tyskland, dels mellem Heinz Stapf og samme sagsøgte. Sagerne angår afgørelser, som Wasser- und Schiffahrtsdirektion West i henhold til de nævnte forordninger har truffet om de bidrag, sagsøgerne skulle betale til den tyske ophugningsfond for regnskabsåret 1990.

3 Formålet med grundforordningen er at gennemføre en væsentlig reduktion af den strukturelle tonnageoverkapacitet inden for indlandsskibsfarten. Med henblik herpå er der ved forordningen indført ophugningsforanstaltninger, som er samordnet på fællesskabsplan, og som finansieres af erhvervssektoren selv.

4 I første, anden, sjette og syvende betragtning til grundforordningen udtales følgende:

»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 eksportmarked 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 ...

Den foruroligende økonomiske og sociale situation for sektoren for fartøjer med en dødvægt på under 450 tons og navnlig den finansielle situation og de begrænsede omskolingsmuligheder for skibsførerne kræver særlige foranstaltninger, som f.eks. specielle udnyttelseskoefficienter for flodmateriellet eller særlige saneringsforanstaltninger for de mest ramte net ...«

5 Grundforordningen finder i henhold til forordningens artikel 2 anvendelse på fragtskibe og skubbebåde, som er registreret i en medlemsstat, eller som ikke er registreret, men drives af en virksomhed, der er etableret i en medlemsstat.

6 I henhold til grundforordningens artikel 3, stk. 1 og 2, opretter hver af de medlemsstater, hvis sejlbare vandveje er forbundet med en anden medlemsstats sejlbare vandveje, og hvis flådetonnage overstiger 100 000 tons, en ophugningsfond, hvis forvaltning varetages af medlemsstatens kompetente myndigheder. I samme forordnings artikel 4, stk. 1, pålægges det ejeren af hvert fartøj, der er omfattet af forordningen, at indbetale et årligt bidrag til den fond, fartøjet hører under.

7 I grundforordningens artikel 5, stk. 1, bestemmes det, at ejeren af et fartøj, hvis han lader fartøjet ophugge, inden for grænserne af de til rådighed stående økonomiske midler vil modtage en ophugningspræmie fra fonden på de i forordningens artikel 6 omhandlede betingelser.

8 I henhold til artikel 6 fastsætter Kommissionen særskilt for tørlastfartøjer, for tankskibe og for skubbebåde satserne for de årlige bidrag, satserne for ophugningspræmierne, det tidsrum, hvori der kan træffes ophugningsforanstaltninger, samt udnyttelseskoefficienterne for de forskellige typer og kategorier af flodmateriel (stk. 1). Bidragssatserne og satserne for ophugningspræmierne er ens for alle fondene (stk. 2), og de beregnes dels i forhold til dødvægten for fragtskibe, dels i forhold til fremdrivningskraften for skubbebåde (stk. 3). Bidragssatserne fastsættes af Kommissionen 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 (stk. 4). Forud for, at Kommissionen træffer sine beslutninger, skal den høre medlemsstaterne og de repræsentative organisationer på fællesskabsplan for indlandsskibsfarten. Når Kommissionen træffer beslutninger, skal den ligeledes tage hensyn til resultaterne af tilsynet med transportmarkederne i Fællesskabet og disses forventede udvikling samt nødvendigheden af at undgå, at konkurrencen forvrides i et omfang, der er i strid med den fælles interesse (stk. 7).

9 For at forhindre, at virkningerne af ophugningsforanstaltningen ophæves ved, at der samtidig tages ny tonnage i brug, bestemmes det i grundforordningens artikel 8, stk. 1, litra a), at ibrugtagning på sejlbare vandveje af nybyggede fartøjer i et tidsrum på fem år fra forordningens ikrafttræden kun må ske på betingelse af, at ejeren af det nye fartøj uden ophugningspræmie ophugger tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage (den såkaldte »gammel for ny«-regel), eller at han, hvis han ikke ophugger et fartøj, indbetaler et særligt bidrag til ophugningsfonden.

10 Endelig skal Kommissionen i henhold til grundforordningens artikel 10, stk. 4, to år efter forordningens ikrafttræden udarbejde en rapport, hvori den evaluerer virkningerne af de trufne foranstaltninger. Rapporten skal forelægges for Parlamentet og Rådet.

11 I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 1, stk. 1, fastsættes i denne forordning bl.a. de årlige bidrag, ophugningspræmierne og betingelserne for deres tildeling 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. I henhold til artikel 1, stk. 2, anses et samlet budget på 130,5 mio. ECU for nødvendigt for at nå dette mål.

12 I gennemførelsesforordningens artikel 2 bestemmes det, at præmieordningen for ophugningsforanstaltninger gælder fra den 1. januar 1990.

13 I gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1, fastsættes satserne for de årlige bidrag til ophugningsfondene særskilt for de tre fartøjstyper, der er tale om, fartøjer med tørlast, tankskibe og skubbebåde. På tilsvarende måde fastsættes i gennemførelsesforordningens artikel 5, stk. 1, de satser for hver af de tre fartøjstyper, hvortil ansøgning om ophugningspræmie kan indgives, og det bestemmes, at præmiebeløbene skal ligge inden for en margen på mellem 70 og 100% af de anførte satser.

14 I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, skal ansøgninger om ophugningspræmie for at kunne tages i betragtning være indsendt inden den 1. maj 1990 til myndighederne for den fond, fartøjet henhører under. For at undgå spekulation med hensyn til ophugningspræmiernes størrelse kan en ansøgning, der er indsendt til myndighederne for en fond, hverken trækkes tilbage eller ændres.

15 Med hensyn til ophugningspræmien bestemmes det i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 2, at den, der ansøger om præmie, inden for en margen på 70 til 100% kan angive en procentdel af de i artikel 5 anførte højeste satser. For at få ophugget så stor en tonnage som muligt med et begrænset samlet budget gives der, som anført i sjette betragtning til gennemførelsesforordningen samt i forordningens artikel 6, stk. 3, og artikel 8, fortrinsret til de ansøgninger, hvori der er anført de laveste procentsatser inden for margenen. Forskriftsmæssigt indgivne ansøgninger om præmier, der udgør 70% af de maksimale satser, betragtes i overensstemmelse hermed som imødekommet af fonden inden for rammerne af de disponible budgetmæssige midler for de forskellige poster, mens fondsmyndighederne for ansøgninger om præmiebeløb på over 70% giver ansøgerne meddelelse om, hvorvidt de imødekommes. På tilsvarende måde imødekommes ansøgninger om de laveste præmieprocentsatser i første række, hvis ansøgningerne om ophugningspræmie overstiger de budgetmæssige rådighedsbeløb.

16 I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 1, forpligter indgivelse af en ansøgning om ophugningspræmie skibsejeren til, hvis ansøgningen imødekommes, enten at lade fartøjet ophugge eller at tage det endeligt ud af drift. I henhold til artikel 9, stk. 1, udbetales ophugningspræmien, når fartøjets ejer har bevist, at fartøjet er ophugget eller taget ud af drift i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 7.

17 SAM Schiffahrt og Heinz Stapf er hver for sig ejere af motorskibe, som de benytter til godstransport på Rhinen og dennes bifloder. SAM Schiffahrt udfører også godstransport på vesttyske kanaler.

18 I medfør af bestemmelserne i de omtalte forordninger pålagde Wasser-und Schiffahrtsdirektion West ved afgørelser af 10. april 1990 SAM Schiffahrt og af 19. januar 1990 Heinz Stapf at indbetale bidrag på henholdsvis 3 231 DM og 4 179 DM for regnskabsåret 1990.

19 SAM Schiffahrt og Heinz Stapf påklagede afgørelserne, men klagerne blev afvist ved Wasser-und Schiffahrtsdirektion West's afgørelser af 12. september 1990 og 7. august 1990. SAM Schiffahrt og Heinz Stapf anlagde derefter sag ved Verwaltungsgericht Münster, som frifandt sagsøgte ved domme af 15. oktober 1991. Derefter indankede de dommene for Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

20 Da Oberverwaltungsgericht fandt, at afgørelsen af de for retten verserende sager afhang af, om bestemmelserne om opkrævningen af de årlige bidrag for 1990 var gyldige, besluttede den at udsætte sagerne, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

»1) Var det formålstjenligt i EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c)'s forstand at udstede Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 samt Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 af 27. april 1989 og nr. 3685/89 af 8. december 1989?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Kan de anførte forordninger blive ugyldige, såfremt de på et tidspunkt efter udstedelsen ikke længere må anses for formålstjenlige i EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c)'s forstand?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende: Var forordningerne stadig formålstjenlige i det tidsrum, der var relevant for opkrævningen af bidrag for 1990?

4) Er forpligtelsen i henhold til forordningerne til at betale bidrag for 1990 i strid med grundlæggende rettigheder ifølge fællesskabsretten eller med anden fællesskabsret, herunder ejendomsretten, retten til fri erhvervsudøvelse, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet?«

Første spørgsmål

21 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om grundforordningen ikke må erklæres ugyldig, fordi den ikke er »formålstjenlig« i EØF-traktatens, nu EF-traktatens, artikel 75, stk. 1, litra c)'s forstand.

22 Hertil bemærkes, at EF-traktatens artikel 74 bestemmer, at medlemsstaterne på transportområdet søger at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles politik. I henhold til artikel 75 fastsætter Rådet, med henblik på gennemførelsen af artikel 74 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter, regler om bestemt afgrænsede forhold samt »alle andre formålstjenlige bestemmelser« [EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c)].

23 Efter fast retspraksis indrømmer traktaten, når den giver Rådet til opgave at indføre en fælles transportpolitik, Rådet en vidtgående lovgivningsbeføjelse med henblik på vedtagelsen af de nødvendige fælles regler (dom af 28.11.1978, sag 97/78, Schumalla, Sml. s. 2311, præmis 4).

24 Ved domstolskontrollen med udøvelsen af en sådan kompetence kan den efterprøvende ret ikke sætte sit skøn i stedet for fællesskabslovgivers, men må begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenbar vildfarelse eller med magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed klart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. bl.a. dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18, af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 58, og af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s, 135, præmis 34).

25 Det følger endvidere af Domstolens praksis, at det skøn, Rådet har, når det som i det foreliggende tilfælde ved iværksættelsen af en fælles politik nødvendigvis skal foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, ikke udelukkende omfatter karakteren og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de grundlæggende faktiske forhold i den forstand, at det i givet fald kan lægge en helhedsvurdering til grund (jf. dom af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, præmis 14, og af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25).

26 I det foreliggende tilfælde skulle Rådet, som det selv har fremhævet, på tidspunktet for udstedelsen af grundforordningen tage stilling til en foruroligende økonomisk og social situation, der er beskrevet i sjette og syvende betragtning til grundforordningen, og det skulle på dette grundlag træffe politiske valg med hensyn til, hvilke midler der forekom det at være mest formålstjenlige. Rådet skulle således foretage en afvejning af de vanskeligheder, som overkapaciteten inden for indlandsskibsfarten gav anledning til — herunder særlig problemerne i forbindelse med en væsentlig reduktion af denne overkapacitet — og spørgsmålet om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at træffe sociale foranstaltninger for de beskæftigede i erhvervssektoren. Som det fremgår af anden betragtning til grundforordningen tog Rådet herved hensyn til prognoser for markedsudviklingen på mellemlang sigt. Disse prognoser var opstillet ud fra oplysninger, som Kommissionen havde fremlagt, og som var indhentet i nært samarbejde med de repræsentative erhvervsorganisationer på fællesskabsplan.

27 I denne forbindelse må det konstateres, at Rådet — ved at udstede bestemmelser, der har til formål at reducere den strukturelle overkapacitet for at imødegå en

ubestrideligt alvorlig økonomisk og social situation i erhvervssektoren og ved med henblik herpå at indføre en ophugningsforanstaltning, som finansieres af sektoren selv — ikke for en umiddelbar betragtning åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn. Det middel, Rådet har valgt til at imødegå problemerne inden for sektoren, synes således at være formålstjenligt til at bidrage til en sanering af denne og dermed til at formindske problemerne i sektoren.

28 Ud over denne umiddelbare bedømmelse skal det efterprøves, om de omtvistede bestemmelser, som sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, er behæftet med mangler, som kan føre til, at de er ugyldige.

29 SAM Schiffahrt har for det første gjort gældende, at ophugningsforanstaltningen ikke var nødvendig, da det på intet tidspunkt er blevet godtgjort, at den overkapacitet inden for indlandsskibsfarten, som omtales i grundforordningen, har eksisteret. SAM Schiffahrt har til støtte herfor gjort gældende, at den anfægtede forordning er udstedt på grundlag af forældede oplysninger fra 1976.

30 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af de forskellige oplysninger, der er omtalt i punkt 27 og 28 i generaladvokatens forslag til afgørelse, at der bestod en strukturel overkapacitet inden for indlandsskibsfarten. Specielt har Kommissionen, uden at dette er blevet bestridt, fremført, at der på det tidspunkt, da forordningen blev udstedt, var enighed mellem medlemsstaterne og Den Internationale Flodskibsfartsunion om at anerkende, at der fandtes en betydelig strukturel overkapacitet inden for sektoren.

31 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det andet anført, at de vedvarende alvorlige strukturproblemer inden for sektoren viser, at formålet med grundforordningen ikke er blevet nået, og at forordningen derfor, på tidspunktet for udstedelsen, ikke var formålstjenlig i traktatens artikel 75's forstand.

32 Dette argument kan ikke tages til følge. Uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om en bedømmelse af en fællesskabsretsakts gyldighed kan afhænge af de faktisk opnåede resultater som følge af retsaktens udstedelse, findes det tilstrækkeligt at bemærke, at det, som den tyske regering har fremhævet, klart fremgår af bestemte indikatorer, at udviklingen inden for sektoren ville have været endnu mindre tilfredsstillende, hvis saneringsforanstaltningerne ikke var blevet truffet.

33 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det tredje anført, at tankegangen bag grundforordningen, nemlig at det er tilstrækkeligt at fordele en konstant fragtmængde mellem et mindre antal fartøjer for at forbedre de økonomiske forhold inden for indlandsskibsfarten, er fejlagtig, fordi man ikke tager i betragtning, at flod- og kanaltransport konkurrerer med vej- og jernbanetransport.

34 I denne forbindelse findes det tilstrækkeligt at bemærke, som generaladvokaten har omtalt i punkt 41 i forslaget til afgørelse, at transport ad indre vandveje ikke fuldt ud kan substitueres med andre transportformer, eftersom denne form for transport på grund af det meget begrænsede net af indre vandveje, der kan benyttes, ikke er så fleksibel som landevejstransport og end ikke som den mindre fleksible jernbanetransport. Endvidere kan en reduktion af den strukturelle overkapacitet — som navnlig tager sigte på at tilpasse udbuddet til efterspørgslen inden for sektoren — ikke indebære, at erhvervssektorens konkurrenceevne nødvendigvis forringes i forhold til andre sektorer.

35 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det fjerde gjort gældende, at grundforordningen kun har bevirket, at de konkurrencedygtige erhvervsdrivende er blevet pålagt en yderligere byrde, idet de har skullet finansiere ophugning af fartøjer, der tilhører erhvervsdrivende, som ikke er konkurrencedygtige, og som under alle omstændigheder ville have været tvunget til at forlade erhvervet, men uden nogen modydelse.

36 Dette synspunkt kan ikke tiltrædes. Sagsøgerne i hovedsagerne har ikke godtgjort, at de årlige bidrag, fartøjsejerne er blevet pålagt at betale, har ført til en sådan forøgelse af deres driftsudgifter, at de har mistet deres konkurrenceevne, og at Rådet

dermed ved at udstede grundforordningen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved sin vurdering af de økonomiske forhold, der er kendetegnende for sektoren.

37 Hertil kommer, at Rådet ud fra en helhedsvurdering kunne pålægge hele sektoren at afholde udgifterne til ophugningsprogrammet, så meget mere som det incitament, der ved grundforordningen blev indført til at forlade markedet, i det foreliggende tilfælde kunne bidrage til at fremskynde kapacitetsnedskæringen og dermed skabe grundlag for en bedre udnyttelse af de resterende fartøjer, og så meget mere som nedskæringen kunne ske på rimelige økonomiske vilkår for fartøjsejerne i overensstemmelse med traktatens mål, som opregnet i artikel 2.

38 For det femte har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende, at man ved udstedelsen af de omtvistede bestemmelser skulle have taget hensyn til, at transporttariffer i Tyskland blev fastsat af det offentlige, og at en kapacitetsnedskæring derfor ikke kunne have positiv indvirkning på godstransportpriserne.

39 I denne forbindelse findes det, i lighed med hvad Kommissionen har anført, tilstrækkeligt at bemærke, at den tariffastsættelse, der fandt sted i Tyskland indtil den 1. januar 1994, ikke fandt anvendelse på den internationale transport, som udgør størstedelen af markedet på fællesskabsplan, og at en nedskæring af flådens kapacitet, selv hvis der gælder faste tariffer, gør det muligt at opnå en bedre udnyttelse af den resterende tonnage. Da Rådet kunne anlægge en helhedsvurdering, er det således ikke godtgjort, at det har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved udstedelsen af grundforordningen.

40 Sagsøgerne i hovedsagerne har endelig gjort gældende, at nogle af de nærmere betingelser for at opnå ophugningspræmie er vilkårlige. De har i denne forbindelse henvist til reglerne om fortrinsret for de ansøgere, der ønsker udbetalt de laveste præmier, jf. redegørelsen herfor i denne doms præmis 15, samt til den i præmis 14 omtalte regel om, at en ansøgning om ophugningspræmie ikke kan trækkes tilbage.

41 I denne forbindelse må det fremhæves, at det fremgår af grundforordningens artikel 6, stk. 1, at betingelserne for at opnå ophugningspræmie er fastsat i gennemførelsesforordningen. Selv hvis det måtte blive fastslået, at de nærmere betingelser for at få tildelt ophugningspræmie er retsstridige, kan en sådan mangel derfor ikke give grundlag for at anfægte grundforordningens gyldighed og heller ikke fartøjsejernes forpligtelse til at indbetale bidrag til ophugningsfondene i henhold til grundforordningens artikel 4.

42 Under alle omstændigheder har sagsøgerne i hovedsagerne ikke gendrevet Kommissionens argumenter dels om, at en graduering af præmierne sikrer den bedst mulige udnyttelse af de økonomiske midler, dels om, at det har været nødvendigt at bestemme, at en ansøgning om ophugningspræmie ikke kan trækkes tilbage, for at undgå spekulation i ophugningspræmiernes størrelse og dermed for at opnå en korrekt gennemførelse af præmieordningen.

43 Heraf følger, at argumentationen om, at det ophugningsprogram, der er indført ved grundforordningen, ikke udgør en egnet reaktion på krisen i sektoren og dermed ikke er »formålstjenligt« i EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c)'s forstand, ikke kan tages til følge.

44 Besvarelsen til den nationale ret må herefter være, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af grundforordningen.

Andet og tredje spørgsmål

45 Med det andet og det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om grundforordningen ikke må erklæres ugyldig med den begrundelse, at den ikke længere må anses for formålstjenlig i traktatens artikel 75's forstand efter sin udstedelse, særlig i det tidsrum, der var relevant for opkrævningen af bidragene for 1990.

46 I henhold til Domstolens praksis vedrørende annullationssøgsmålet skal lovligheden af en retsakt bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7). Analogt hermed skal den bedømmelse af en retsakts gyldighed, som Domstolen skal foretage i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse, normalt foretages ud fra forholdene på tidspunktet for retsaktens udstedelse.

47 Selv hvis man antog, at en retsakts gyldighed i visse tilfælde kunne bedømmes ud fra nye omstændigheder, som er indtruffet efter retsaktens udstedelse, giver oplysningerne i hovedsagerne, som generaladvokaten har anført i punkt 39 i sit forslag til afgørelse, ikke grundlag for at antage, at der i de konkrete tilfælde foreligger sådanne omstændigheder. Dels er det relevante tidsrum i hovedsagerne regnskabsåret 1990, som var det første år, hvori forordningen fandt anvendelse, dels fremgår det af de oplysninger, der er omtalt i denne doms præmis 30, at den strukturelle overkapacitet, som fandtes inden for indlandsskibsfarten, da forordningen blev udstedt, ikke fuldt ud er blevet nedbragt i de følgende år.

48 Besvarelsen til den nationale ret må herefter være, at gennemgangen af det andet og det tredje spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om grundforordningens gyldighed.

Fjerde spørgsmål

49 Med det fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om de omtvistede bestemmelser ikke må erklæres ugyldige med den begrundelse, at forpligtelsen til at indbetale bidrag for 1990 er i strid med grundlæggende rettigheder ifølge fællesskabsretten eller med anden fællesskabsret, herunder ejendomsretten, retten til fri erhvervsudøvelse, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Ligebehandlingsprincippet

50 Efter fast praksis kræver det almindelige lighedsprincip, der hører til fællesskabsrettens grundlæggende principper, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 9, og af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13).

51 Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at de pågældende bestemmelser i flere henseender er i strid med dette princip.

52 De har for det første gjort gældende, at forpligtelsen til at indbetale bidrag til ophugningsfondene særlig er til skade for ejere af tyske fartøjer, fordi disse fartøjsejere allerede har skullet betale bidrag til en national ophugningsfond, før den ved fællesskabsbestemmelserne oprettede fond blev etableret.

53 Dette argument kan ikke tiltrædes, da det forudsætter, at de tidligere nationale bidrag har indvirkning på, hvordan Fællesskabets ophugningsordning fungerer, og at ejere af tyske fartøjer befinder sig i en anden situation end fartøjsejere i andre medlemsstater. Med bidragene til Fællesskabets ophugningsordning forfølges selvstændige formål, som er at finansiere den sanering af den strukturelle overkapacitet, der ikke er blevet fjernet ved de forskellige nationale foranstaltninger, herunder de tyske foranstaltninger.

54 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det andet gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser virker til skade for erhvervssektoren for transport ad indre vandveje, men til fordel for vej- og jernbanetransport, da det kun er den førstnævnte sektor, der er pålagt en forpligtelse til at betale bidrag til ophugningsordningen, selv om alle transportsektorerne får fordel af ordningen. Sagsøgerne i hovedsagerne har i

denne forbindelse bl.a. henvist til første betragtning til grundforordningen, hvori det hedder, at den strukturelle tonnageoverkapacitet i de flåder, der anvendes på de indbyrdes forbundne sejlbare vandveje, i høj grad påvirker »transportøkonomien«, hvilket efter sagsøgernes opfattelse skal forstås som transportøkonomien i almindelighed, herunder også inden for vej- og jernbanetransport.

55 Dette argument forudsætter, at alle transportsektorerne befinder sig i ensartede situationer. Som Kommissionen har anført, befinder indehaverne af de øvrige transportmidler, herunder inden for vej- og jernbanetransport, sig imidlertid i en objektivt forskellig situation, fordi der ikke gør sig en overkapacitet gældende svarende til den, der findes inden for indlandsskibsfarten.

56 Det kan derfor ikke antages, at Rådet har gjort sig skyldig i en åbenbar vildfarelse ved, som det fremgår af niende betragtning til grundforordningen, at lægge til grund, at den strukturelle sanering af en given sektor i første omgang påhviler virksomhederne i sektoren, og at udgifterne til ophugningsordningen derfor bør afholdes af virksomhederne inden for indlandsskibsfarten.

57 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det tredje gjort gældende, at det forhold, at slæbebåde ikke er omfattet af grundforordningens anvendelsesområde, er uberettiget og udgør en forskelsbehandling til skade for ejerne af de øvrige fartøjer.

58 I denne henseende har Kommissionen, uden at det er blevet bestridt, oplyst, at slæbebåde i længere tid ikke har haft nogen egentlig funktion som transportmidler inden for indlandsskibsfarten, og at de derfor ikke bidrager til overkapaciteten i sektoren. Det kan derfor ikke antages, at Rådet har gjort sig skyldig i en åbenbar vildfarelse ved at udelukke slæbebåde fra grundforordningens anvendelsesområde.

59 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det fjerde gjort gældende, at undladelsen af at tage udnyttelsesgraden af hvert enkelt fartøjs kapacitet i betragtning ved fastsættelsen af bidragene medfører en tilsidesættelse af lighedsprincippet.

60 Hertil bemærkes, at de bidrag, der skal indbetales, i henhold til grundforordningens artikel 6, stk. 3, beregnes i forhold til henholdsvis dødvægten for fragtskibe og fremdrivningskraften for skubbebåde. Ved at anvende en sådan beregningsmetode for bidragene stiller man fartøjer med en bestemt kapacitet lige i konkurrencen, og man opfylder kravet i henhold til tiende betragtning til grundforordningen om at undgå konkurrenceforvridning. Samtidig er beregningsmetoden gennemførlig i praksis og kan kontrolleres. Som Kommissionen har gjort gældende, ville det have medført alvorlige administrative vanskeligheder og kontrolproblemer, hvis bidragene skulle have været fastsat ud fra den individuelle udnyttelse af over 10 000 fartøjer. Det kan derfor ikke antages, at Rådet har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at bestemme, at bidragene skal beregnes i forhold til dødvægten for fragtskibe og fremdrivningskraften for skubbebåde.

61 Sagsøgerne i hovedsagerne har for det femte gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser har diskriminerende virkninger, da det hovedsagelig er større rederier, som geninvesterer ophugningspræmierne i nybygninger, der drager fordel af ophugningsprogrammet.

62 Hertil findes det tilstrækkeligt at bemærke, at der i grundforordningens artikel 8, stk. 1, litra a) — i overensstemmelse med ellevte betragtning — pålægges ejeren af et nybygget fartøj en forpligtelse til enten uden ophugningspræmie at ophugge en tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage eller, hvis han ikke ophugger et fartøj, at indbetale et særligt bidrag til ophugningsfonden på et beløb svarende til den ophugningspræmie, der er fastsat for en tonnage svarende til det nye fartøjs tonnage. I dom af 5. oktober 1993 (forenede sager C-13/92, C-14/92, C-15/92 og C-16/92, Driessen m.fl., Sml. I, s. 4751, præmis 36) har Domstolen udtalt, at denne bestemmelse må anses for at være egnet til at begrænse nye investeringer i en sektor, der er præget af strukturel overkapacitet.

63 Sagsøgerne i hovedsagerne har endelig gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser er i strid med lighedsprincippet, da de er til skade for ejere af tyske fartøjer i forhold til disse fartøjsejeres konkurrenter i Nederlandene og i østeuropæiske lande.

64 Hertil bemærkes, at bestemmelserne ikke medfører en forskelsbehandling af fartøjsejere i de enkelte medlemsstater, idet ejerne af konkurrerende fartøjer i andre medlemsstater har samme forpligtelse til at indbetale bidrag til ophugningsfonde. Med hensyn til konkurrenter i tredjelande findes det tilstrækkeligt at bemærke, at de, eftersom de ikke er opfattet af bestemmelserne og derfor ikke har mulighed for at foretage en ophugning, ikke befinder sig i en situation, som svarer til den, ejere af fartøjer inden for Fællesskabet befinder sig i.

65 Herefter kan argumentationen om, at det almindelige lighedsprincip er tilsidesat, ikke tages til følge.

Proportionalitetsprincippet

66 Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at grundforordningen er i strid med proportionalitetsprincippet, da det ville have været muligt at fjerne enhver eventuel overkapacitet ved hjælp af mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. et forbud mod sejlads om natten og i weekenden.

67 Efter Domstolens praksis er det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnet til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. bl.a. dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, jf. ovenfor, præmis 57, og dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54).

68 I det foreliggende tilfælde må det fremhæves, som den tyske regering har anført, at et forbud mod sejlads om natten og i weekenden ikke ville være mindre indgribende for den enkelte skibsfører end bidragsordningen, idet et sådant forbud ville indebære en kunstig kapacitetsnedskæring for de pågældende fartøjer og dermed nødvendigvis ville påvirke deres økonomiske forhold.

69 Da Rådet kunne lægge en helhedsvurdering til grund, kan det ikke antages, at grundforordningen er behæftet med en åbenbar vildfarelse, eller at Rådet åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn ved at indføre en ophugningsordning for at opnå en strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten.

70 Argumentationen om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, kan herefter ikke tages til følge.

Ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse

71 Sagsøgerne i hovedsagerne har endelig anført, at forpligtelsen til at indbetale bidrag til ophugningsfondene er i strid med ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse. De har til støtte herfor anført, at indlandsskibsfarten befinder sig i en alvorlig krise, og at forpligtelsen til at indbetale bidrag til ophugningsfondene forværrer krisen, fordi der ikke opnås en modydelse for bidragene, og bidragene er af betydelig størrelse.

72 Efter Domstolens praksis hører såvel ejendomsretten som den frie erhvervsudøvelse til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Imidlertid skal disse rettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til fri

erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de således garanterede rettigheders kerne (dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78).

73 Efter disse kriterier må det konstateres, at de anfægtede bestemmelser, som har til formål at afhjælpe en foruroligende økonomisk og social situation inden for indlandsskibsfarten, er i overensstemmelse med de almene formål, som Fællesskabet forfølger.

74 Hertil kommer, som det er konstateret i denne doms præmis 27, 32, 36 og 37, at Rådet med rimelighed kunne antage, at reglerne om indbetalingerne til ophugningsfondene var udtryk for en passende solidarisk fordeling, som kom hele erhvervssektoren til gode i forbindelse med saneringen. Forpligtelsen til at indbetale bidrag — som under alle omstændigheder er af forholdsvis beskeden størrelse, idet de i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1, udgør mellem 0,36 ECU/ton og 3 ECU/ton alt efter flodmateriellets type og kategori — kan således ikke anses for at være et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve rettighedernes kerne.

75 Argumentationen om, at ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse er blevet tilsidesat, kan herefter ikke tages til følge.

76 Besvarelsen til den nationale ret må herefter være, at gennemgangen af det fjerde spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om de anfægtede retsforskrifters gyldighed.

Sagens omkostninger

77 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den franske regering, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ved kendelser af 29. maj 1995, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1101/89 af 27. april 1989 om strukturel sanering inden for indlandsskibsfarten og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/89 af 27. april 1989 om visse gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1101/89, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3685/89 af 8. december 1989.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juli 1997.

R. Grass J.C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling