ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
17 juli 1997 *

In de gevoegde zaken C-248/95 en C-249/95,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Duitsland), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

SAM Schiffahrt GmbH,

H. Stapf

en

Bundesrepublik Deutschland,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (PB 1989, L 116, blz. 25), en verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 ter vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1101/89 (PB 1989, L 116, blz. 30), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3685/89 van de Commissie van 8 december 1989 (PB 1989, L 360, blz. 20),

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, C. Gulmann (rapporteur), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— SAM Schiffahrt GmbH, vertegenwoordigd door P. Schnitzer, advocaat te Ulm,

— H. Stapf, vertegenwoordigd door S. von Waldstein, advocaat te Mannheim,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en D. Wibaux, secretaris bij voornoemde directie, als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Lopes Sabino en G. Houttuin, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. zur Hausen als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van SAM Schiffahrt GmbH, H. Stapf, de Raad en de Commissie, ter terechtzitting van 16 januari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 29 mei 1995, ingekomen ter griffie van het Hof op 19 juli daaraanvolgend, heeft het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (PB 1989, L 116, blz. 25; hierna: „basisverordening"), en verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 ter vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1101/89 (PB 1989, L 116, blz. 30), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3685/89 van de Commissie van 8 december 1989 (PB 1989, L 360, blz. 20; hierna: „toepassingsverordening").

2 Die vragen zijn gerezen in twee geschillen tussen SAM Schiffahrt GmbH (hierna: „SAM Schiffahrt") respectievelijk H. Stapf, en de Bondsrepubliek Duitsland, ter zake van de beschikkingen van de Wasser- und Schiffahrtsdirektion West waarbij overeenkomstig voormelde verordeningen de door hen aan het Duitse sloopfonds voor het boekjaar 1990 te betalen bijdragen zijn vastgesteld.

3 De basisverordening beoogt een aanzienlijke vermindering van de structurele overcapaciteit in de binnenscheepvaart. Daartoe voert zij een stelsel van op gemeenschapsniveau gecoördineerde sloopacties in die door de sector zelf worden gefinancierd.

4 In de eerste, de tweede, de zesde en de zevende overweging van de considerans van de basisverordening wordt het volgende gepreciseerd:

„Overwegende dat de structurele overcapaciteit die reeds enige tijd bestaat ten aanzien van de vloten die vervoer verrichten op het net van de met elkaar in verbinding staande waterwegen van België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland, in deze landen een zeer ongunstige economische invloed heeft op het vervoer, en met name op de sector goederenvervoer over de binnenwateren;

(...) dat voor deze sector niet wordt verwacht dat de vraag in de komende jaren zo zal toenemen dat deze overcapaciteit kan worden opgevangen; dat het aandeel van de binnenvaart in de vervoersmarkt in haar geheel blijft afnemen als gevolg van het voortschrijdend veranderingsproces in de basisindustrieën die in hoofdzaak via de waterwegen van grondstoffen worden voorzien;

(...)

(...) dat de overcapaciteit zich over het algemeen in alle sectoren van de binnenvaartmarkt voordoet; dat de vast te stellen maatregelen bijgevolg van algemene aard moeten zijn en op alle vrachtschepen en duwboten betrekking moeten hebben; (...)

(...) dat de zorgwekkende economische en sociale toestand in de sector vaartuigen met een laadvermogen van minder dan 450 ton, en met name de zwakke financiële situatie en de beperkte omschakelingsmogelijkheden van de binnenschippers, specifieke maatregelen vereisen, zoals speciale waarderingscoëfficiënten voor de binnenschepen of specifieke saneringsmaatregelen voor de meest getroffen netten (...)"

5 Volgens artikel 2 is de basisverordening van toepassing op vrachtschepen en duwboten die zijn geregistreerd in een Lid-Staat of, bij gebreke van registratie, door een in een Lid-Staat gevestigde onderneming worden geëxploiteerd.

6 Krachtens artikel 3, leden 1 en 2, van de basisverordening richten alle Lid-Staten waarvan de waterwegen in verbinding staan met die van een andere Lid-Staat en waarvan de vloot een tonnage heeft van meer dan 100 000 ton, een sloopfonds op, dat door de bevoegde nationale autoriteiten wordt beheerd. Volgens artikel 4, lid 1, van deze verordening stort de eigenaar van elk van de onder deze verordening vallende vaartuigen een jaarlijkse bijdrage aan het fonds waaronder het vaartuig ressorteert.

7 Volgens artikel 5, lid 1, van de basisverordening ontvangt de eigenaar van elk vaartuig, indien hij dat vaartuig sloopt, uit het betreffende fonds een sloopuitkering binnen de grenzen van de beschikbare financiële middelen en onder de in artikel 6 van deze verordening vermelde voorwaarden.

8 Volgens artikel 6 worden door de Commissie, afzonderlijk voor drogeladingschepen en voor tankschepen alsook voor duwboten, de hoogte van de jaarlijkse bijdragen en de hoogte van de sloopuitkeringen, de periode van de sloopactie en de waarderingscoëfficiënten voor de verschillende types en categorieën binnenschepen vastgesteld (lid 1). De tarieven van de bijdragen en sloopuitkeringen zijn dezelfde voor alle fondsen (lid 2) en worden berekend op grondslag van het laadvermogen voor vrachtschepen of het voortstuwingsvermogen voor duwboten (lid 3). De tarieven van de bijdragen worden door de Commissie zo vastgesteld, dat de fondsen over voldoende financiële middelen beschikken om effectief te kunnen bijdragen aan een vermindering van het structureel gebrek aan evenwicht

tussen vraag en aanbod in de binnenvaart, rekening houdend met de moeilijke economische situatie in de binnenvaart (lid 4). Alvorens haar besluiten te nemen raadpleegt de Commissie de Lid-Staten en de op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties. Bij het nemen van deze besluiten houdt de Commissie ook rekening met de resultaten van de observatie van de vervoersmarkten in de Gemeenschap en met de te verwachten ontwikkeling daarvan, evenals met de noodzaak te voorkomen dat de mededinging verstoord wordt in een mate die in strijd is met het algemeen belang (lid 7).

9 Om te voorkomen dat het effect van de sloopactie wordt tenietgedaan door de gelijktijdige ingebruikneming van extra scheepsruimte, bepaalt artikel 8, lid 1, sub a, van de basisverordening, dat gedurende een periode van vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van de verordening, geen nieuw gebouwde vaartuigen in gebruik mogen worden genomen, tenzij de eigenaar van het nieuwe vaartuig een daarmee gelijkwaardige tonnage laat slopen zonder daarvoor een sloopuitkering te ontvangen (zogenaamde „oud-voor-nieuw-regeling") of, indien hij geen scheepsruimte laat slopen, aan het sloopfonds een speciale bijdrage betaalt.

10 Ten slotte stelt de Commissie krachtens artikel 10, lid 4, van de basisverordening twee jaar na de inwerkingtreding van deze laatste een evaluatierapport op over het effect van genomen maatregelen en brengt zij daarover verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad.

11 De toepassingsverordening stelt luidens artikel 1, lid 1, onder meer de jaarlijkse bijdragen, de sloopuitkeringen en de toekenningsvoorwaarden voor deze uitkeringen vast, rekening houdend met de noodzaak de capaciteit van de vloten ten aanzien van droge-ladingschepen en duwboten met 10 % en ten aanzien van tankschepen met 15 % te verminderen. Om dit doel te bereiken wordt ingevolge artikel 1, lid 2, een budget van in totaal 130,5 miljoen ECU vastgesteld.

12 Overeenkomstig artikel 2 van de toepassingsverordening treedt het stelsel van de sloopmaatregelen in werking op 1 januari 1990.

13 Artikel 3, lid 1, van de toepassingsverordening bepaalt de tarieven van de jaarlijkse bijdragen aan de sloopfondsen afzonderlijk voor de drie betrokken typen vaartuigen: droge-ladingschepen, tankschepen en duwboten. Evenzo bepaalt artikel 5, lid 1, van de toepassingsverordening afzonderlijk voor elk van deze drie typen vaartuigen de tarieven op basis waarvan de sloopuitkeringen kunnen worden aangevraagd, met de bepaling dat het bedrag ervan binnen een marge van 70 tot 100 % van deze tarieven ligt.

14 Volgens artikel 6, lid 1, van de toepassingsverordening kan met een aanvraag voor een sloopuitkering slechts rekening worden gehouden indien zij vóór 1 mei 1990 bij de autoriteiten van het fonds waaronder het schip ressorteert, wordt ingediend. Ter voorkoming van iedere speculatie over het bedrag van de sloopuitkeringen, mag een bij de autoriteiten van een fonds ingekomen aanvraag niet worden ingetrokken of gewijzigd.

15 Wat de sloopuitkering betreft, bepaalt artikel 6, lid 2, van de toepassingsverordening, dat de aanvrager aanspraak kan maken op een percentage binnen een marge van 70 tot 100 % van de in artikel 5 bedoelde maximumbedragen. Teneinde zo veel mogelijk scheepsruimte met een beperkt totaalbudget te kunnen slopen, wordt volgens de zesde overweging van de considerans en de artikelen 6, lid 3, en 8 van de toepassingsverordening prioriteit verleend aan aanvragen voor de laagste percentages binnen deze marge. Regelmatig ingediende aanvragen voor uitkeringen ten belope van 70 % worden, binnen de grenzen van de budgettaire middelen van de verschillende rekeningen, beschouwd als door het fonds aanvaard, terwijl de autoriteiten van het fonds voor aanvragen voor sloopuitkeringen ten belope van meer dan 70 % de aanvrager meedelen of zijn aanvraag geaccepteerd dan wel geweigerd is. Wanneer de aanvragen voor sloopuitkeringen de budgetten overschrijden, wordt eveneens allereerst rekening gehouden met de aanvragen voor de laagste uitkeringspercentages.

16 Volgens artikel 7 van de toepassingsverordening houdt de indiening van een aanvraag voor een sloopuitkering voor de eigenaar van een schip wiens aanvraag is aanvaard, de verplichting in het schip te slopen dan wel het schip definitief uit de vaart te nemen. Volgens artikel 9, lid 1, wordt de sloopuitkering uitbetaald, wanneer de eigenaar van het schip heeft bewezen dat het schip overeenkomstig artikel 7 werd gesloopt of uit de vaart genomen.

17 SAM Schiffahrt en Stapf zijn beide eigenaar van motorvrachtschepen die zij gebruiken op de Rijn en zijn bijrivieren. SAM Schiffahrt vervoert ook goederen op de West-Duitse kanalen.

18 Op basis van de bepalingen van de betrokken verordeningen vorderde de Wasser- und Schiffahrtsdirektion West bij beschikkingen van 10 april 1990 voor SAM Schiffahrt en 19 januari 1990 voor Stapf, van hen betaling van bijdragen ten belope van 3 231 DM respectievelijk 4 179 DM voor het boekjaar 1990.

19 Daar de tegen deze beschikkingen ingediende bezwaren door de Wasser- und Schiffahrtsdirektion West bij beschikkingen van 12 september 1990 en 7 augustus 1990 werden verworpen, gingen SAM Schiffahrt en Stapf in beroep bij het Verwaltungsgericht Münster, dat de beroepen bij vonnissen van 15 oktober 1991 verwierp. Daarop stelden zij hoger beroep in bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

20 Van oordeel dat de uitkomst van de voor hem aanhangige gedingen afhankelijk is van de vraag, of de bepalingen betreffende de inning van de jaarlijkse bijdragen voor het jaar 1990 geldig zijn, heeft het Oberverwaltungsgericht besloten de behandeling van de zaak te schorsen teneinde het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Was de vaststelling van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 en de verordeningen (EEG) nrs. 1102/89 van 27 april 1989 en 3685/89 van 8 december 1989 van de Commissie dienstig in de zin van artikel 75, lid 1, sub c, EEG-Verdrag?

2) Zo ja, kunnen die verordeningen ongeldig worden, wanneer zij na de vaststelling ervan niet meer dienstig zijn in de zin van artikel 75, lid 1, sub c, EEG-Verdrag?

3) Voor zover de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, waren die verordeningen op het voor de bijdrageheffing voor het jaar 1990 beslissende tijdstip nog dienstig?

4) Wordt door de in die verordeningen vastgelegde verplichting tot betaling van bijdragen voor het jaar 1990 inbreuk gemaakt op communautaire fundamentele rechten of ander gemeenschapsrecht, inzonderheid het eigendomsrecht, het recht op vrije beroepsuitoefening, het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel?"

De eerste vraag

21 Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de basisverordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat zij niet „dienstig" is in de zin van artikel 75, lid 1, sub c, EEG-Verdrag, thans EG-Verdrag.

22 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 74 EG-Verdrag de doelstellingen van het Verdrag, wat het vervoer betreft, door de Lid-Staten worden nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Volgens artikel 75 stelt de Raad ter uitvoering van artikel 74, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, specifiek omschreven regels alsmede „alle overige dienstige bepalingen" vast (artikel 75, lid 1, sub c, EEG-Verdrag).

23 Volgens vaste rechtspraak belast het Verdrag de Raad met de invoering van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, waartoe het hem een ruime normatieve bevoegdheid geeft om passende gemeenschappelijke regels vast te stellen (arrest van 28 november 1978, zaak 97/78, Schumalla, Jurispr. 1978, blz. 2311, r. o. 4).

24 Bij de controle op de uitoefening van deze bevoegdheid mag de rechter zijn beoordeling niet in de plaats van die van de gemeenschapswetgever stellen, doch dient hij enkel na te gaan of er geen sprake is van kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden (zie, onder meer, arresten van 29 februari 1996, zaak C-122/94, Commissie/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-881, r. o. 18; 12 november 1996, zaak C-84/94, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-5755, r. o. 58, en 14 januari 1997, zaak C-169/95, Spanje/Commissie, Jurispr. 1997, blz. I-135, r. o. 34).

25 Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat wanneer, zoals in casu, de tenuitvoerlegging door de Raad van een gemeenschappelijk beleid meebrengt, dat de Raad een ingewikkelde economische situatie heeft te beoordelen, de discretionaire bevoegdheid waarover hij beschikt, zich dan niet enkel uitstrekt tot de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook tot de vaststelling van de gegevens die eraan ten grondslag worden gelegd, en wel met name in dier voege, dat hij in voorkomend geval ook van globale vaststellingen mag uitgaan (zie, in die zin, arresten van 12 juli 1979, zaak 166/78, Italië/Raad, Jurispr. 1979, blz. 2575, r. o. 14, en 29 oktober 1980, zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 25).

26 In casu diende de Raad op het tijdstip van de vaststelling van de basisverordening, naar hij zelf beklemtoont, een zorgwekkende economische en sociale toestand, die in de zesde en de zevende overweging van de considerans van de basisverordening is beschreven, te analyseren en op die basis beleidskeuzes te maken aangaande de middelen die hij het meest geschikt achtte. De Raad diende immers de bezorgdheid in verband met de overcapaciteit in de binnenvaart — met name de met een wezenlijke vermindering van deze overcapaciteit verbonden problemen — te verzoenen met de wenselijkheid van sociale maatregelen ten behoeve van de in deze sector werkzame personen. Zoals blijkt uit de tweede considerans van de overweging van de basisverordening, heeft hij zulks gedaan rekening houdend met een prospectieve analyse van de ontwikkeling van de markt op middellange termijn, op basis van door de Commissie verstrekte, in nauwe samenwerking met de op Europees niveau representatieve organisaties van de sector ingewonnen gegevens.

27 Dienaangaande zij vastgesteld dat de Raad, door een regeling vast te stellen die de structurele overcapaciteit beoogt te verminderen om het hoofd te bieden aan een

onbetwistbaar ernstige economische en sociale toestand in de sector en daartoe een door de sector zelf gefinancierde sloopactie te organiseren, zijn beoordelingsbevoegdheid op het eerste gezicht niet klaarblijkelijk heeft overschreden. Het middel dat hij heeft gekozen om het hoofd te bieden aan de problemen in de sector, lijkt immers te kunnen bijdragen tot een sanering en dus tot verlichting van de problemen ervan.

28 Na deze eerste beoordeling dient thans te worden onderzocht of de litigieuze regeling, gelijk verzoekers in de hoofdgedingen stellen, gebreken vertoont die tot ongeldigheid ervan kunnen leiden.

29 In de eerste plaats betoogt SAM Schiffahrt, dat de sloopactie niet noodzakelijk was daar de in de basisverordening bedoelde overcapaciteit in de binnenvaart nooit is vastgesteld. Op dit punt betoogt zij, dat de betwiste verordening uitgaat van achterhaalde gegevens, die uit 1976 dateren.

30 Dienaangaande kan ermee worden volstaan op te merken dat het bestaan van de structurele overcapaciteit in de binnenvaart blijkt uit de verschillende in de punten 27 en 28 van de conclusie van de advocaat-generaal vermelde elementen. Inzonderheid heeft de Commissie onweersproken verklaard dat, bij de vaststelling van de basisverordening, de Lid-Staten en de Internationale Binnenvaartunie het bestaan van een aanzienlijke structurele overcapaciteit in deze sector eenstemmig erkenden.

31 In de tweede plaats betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat het voortbestaan van ernstige structurele problemen in de betrokken sector aantoont, dat de basisverordening haar doel heeft gemist en dus op het tijdstip van vaststelling ervan niet dienstig was in de zin van artikel 75 van het Verdrag.

32 Dit argument kan niet slagen. Zonder dat hoeft te worden beslist, of de beoordeling van de geldigheid van een communautaire handeling kan afhangen van de sinds de vaststelling van de handeling daadwerkelijk bereikte resultaten, kan ermee worden volstaan op te merken dat hoe dan ook, gelijk de Duitse regering beklemtoont, duidelijk blijkt, dat de ontwikkeling van de sector zonder de vastgestelde saneringsmaatregelen nog minder bevredigend zou zijn geweest.

33 In de derde plaats betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat het uitgangspunt van de basisverordening, te weten dat er ter verbetering van de economische situatie van de binnenvaart mee kan worden volstaan, het vaste vrachtvolume over een kleiner aantal vaartuigen te verdelen, onjuist is omdat het er geen rekening mee houdt, dat het vervoer over de binnenwateren concurreert met het vervoer over de weg en per spoor.

34 Dienaangaande zij allereerst opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie opmerkt, het vervoer over de binnenwateren niet volledig verwisselbaar is met andere vormen van vervoer, omdat het op een zeer beperkt net is aangewezen en dus niet de flexibiliteit van het wegvervoer en zelfs niet de — geringere — soepelheid van het spoorwegvervoer bezit. Voorts leidt vermindering van de structurele overcapaciteit, die hoofdzakelijk beoogt vraag en aanbod in de betrokken sector op elkaar af te stemmen, niet noodzakelijkerwijs tot vermindering van het concurrentievermogen van de betrokken sector tegenover de overige sectoren.

35 In de vierde plaats betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat de basisverordening enkel tot gevolg heeft gehad, de concurrerende marktdeelnemers een extra last op te leggen door hen te verplichten, de sloop te financieren van vaartuigen die toebehoren aan niet-concurrerende marktdeelnemers, die de markt hoe dan ook zouden hebben moeten verlaten zonder daarvoor de minste compensatie te ontvangen.

36 Dit standpunt kan niet worden aanvaard. Verzoekers in de hoofdgedingen hebben immers niet aangetoond, dat de aan de scheepseigenaars opgelegde jaarlijkse bijdragen hun bedrijfskosten dermate hebben verhoogd, dat hun concurrentie-

vermogen erdoor is aangetast, en dat de Raad derhalve bij de vaststelling van de basisverordening de economische elementen die de betrokken sector kenmerken, kennelijk onjuist heeft beoordeeld.

37 Voor het overige stond het de Raad, die zich op globale vaststellingen mag baseren, vrij de kosten van het sloopprogramma op de gehele sector af te wentelen, te meer daar in casu de in de basisverordening gegeven aansporing, de markt te verlaten, vermindering van de scheepsruimte versnelde en dus een betere exploitatie van de resterende vaartuigen mogelijk maakte, en deze vermindering overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag, opgesomd in artikel 2, gepaard ging met redelijke financiële voorwaarden voor de scheepseigenaars.

38 In de vijfde plaats betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat de litigieuze regeling er rekening mee had moeten houden, dat in Duitsland de vervoerstarieven van overheidswege werden vastgesteld en dat bijgevolg vermindering van de scheepsruimte geen gunstige invloed op de prijs van het vrachtvervoer kon hebben.

39 Dienaangaande kan worden volstaan met erop te wijzen dat, gelijk de Commissie opmerkt, het tariferingsstelsel dat in Duitsland gold tot 1 januari 1994, niet werd toegepast op internationaal vervoer, dat op de gemeenschapsmarkt de voornaamste plaats inneemt, en dat vermindering van de capaciteit van de vloot, zelfs in geval van vaste tarieven, een betere exploitatie van de overblijvende scheepsruimte mogelijk maakt. Aangezien de Raad van globale vaststellingen mag uitgaan, is dus niet aangetoond, dat hij bij de vaststelling van de basisverordening een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan.

40 Ten slotte achten verzoekers in de hoofdgedingen bepaalde modaliteiten voor de toekenning van de sloopuitkeringen willekeurig. Zij verwijzen in dit verband naar de regels volgens welke voorrang wordt toegekend aan de laagste aanvragen voor uitkeringen, uiteengezet in rechtsoverweging 15 van het onderhavige arrest, en naar de in rechtsoverweging 14 vermelde regel, dat een aanvraag voor een uitkering niet kan worden ingetrokken.

41 Dienaangaande zij beklemtoond, dat volgens artikel 6, lid 1, van de basisverordening de voorwaarden waaronder sloopuitkeringen kunnen worden verkregen, door de toepassingsverordening worden vastgesteld. Dit betekent dat, ook al mochten de modaliteiten inzake de toekenning van de uitkeringen onrechtmatig worden bevonden, dat gebrek niet zou kunnen afdoen aan de geldigheid van de basisverordening, noch aan de ingevolge artikel 4 van deze verordening op de eigenaars rustende verplichting, bij te dragen aan de sloopfondsen.

42 Hoe dan ook hebben verzoekers in de hoofdgedingen niet de argumenten van de Commissie weerlegd, dat het systeem van modulering van de uitkering het best mogelijke gebruik van de financiële middelen waarborgt, alsmede dat de onmogelijkheid een uitkeringsaanvraag in te trekken noodzakelijk is om speculaties over de bedragen van de sloopuitkeringen te voorkomen en dus om de uitkeringsregeling volgens de regels ten uitvoer te leggen.

43 Bijgevolg moet het betoog dat het door de basisverordening ingevoerde sloopprogramma geen passend antwoord is op de crisis in de sector en dus niet „dienstig" is in de zin van artikel 75, lid 1, sub c, EEG-Verdrag, worden verworpen.

44 Aan de nationale rechter moet dus worden geantwoord, dat bij onderzoek van de eerste vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de basisverordening aantasten.

De tweede en de derde vraag

45 Met de tweede en de derde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de basisverordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat zij na haar vaststelling, in het bijzonder tijdens de voor de inning van de bijdragen voor 1990 relevante periode, niet langer dienstig was in de zin van artikel 75 van het Verdrag.

46 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof betreffende het beroep tot nietigverklaring, moet de rechtmatigheid van een handeling worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand zoals die bestonden op de datum waarop de handeling tot stand kwam (arrest van 7 februari 1979, gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 7). Naar analogie hiervan moet bij de beoordeling van de geldigheid van een handeling, waartoe het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing moet overgaan, normaliter worden uitgegaan van de situatie op het tijdstip van de vaststelling van die handeling.

47 Gesteld al dat de geldigheid van een handeling in sommige gevallen kan worden beoordeeld aan de hand van nieuwe elementen, die na de vaststelling ervan zijn ingetreden, kan, gelijk de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie opmerkt, op grond van het dossier niet worden aangenomen dat dergelijke elementen in casu voorhanden zijn. In de eerste plaats is de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde periode het boekjaar 1990, het eerste jaar waarin de basisverordening werd toegepast. Voorts blijkt uit de in rechtsoverweging 30 van het onderhavige arrest bedoelde gegevens, dat de structurele overcapaciteit waarmee de binnenvaart bij de vaststelling van deze verordening te kampen had, in de daaropvolgende jaren niet volledig is weggewerkt.

48 Aan de nationale rechter moet dus worden geantwoord, dat bij onderzoek van de tweede en de derde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de basisverordening aantasten.

De vierde vraag

49 Met zijn vierde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de litigieuze regeling niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat de daarbij opgelegde verplichting, bijdragen voor het jaar 1990 te betalen, fundamentele rechten of andere regels van gemeenschapsrecht schendt, inzonderheid het eigendomsrecht, het recht op vrije beroepsuitoefening, het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Het beginsel van gelijke behandeling

50 Volgens vaste rechtspraak verlangt het algemene gelijkheidsbeginsel, dat een der grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is, dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij een verschil in behandeling objectief gezien gerechtvaardigd is (zie, onder meer, arresten van 25 november 1986, gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 9, en 21 februari 1990, gevoegde zaken C-267/88 C-285/88, Wuidart e. a., Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 13).

51 Volgens verzoekers in de hoofdgedingen schendt de betrokken regeling dit beginsel in verschillende opzichten.

52 Om te beginnen zou de verplichting aan het sloopfonds bij te dragen, Duitse scheepseigenaars, die reeds vóór de oprichting van het communautair fonds aan een nationaal sloopfonds bijdroegen, benadelen.

53 Dit argument kan niet slagen. Het veronderstelt namelijk, dat de eerdere nationale bijdragen de werking van de communautaire sloopregeling beïnvloeden en dat Duitse scheepseigenaars zich in een andere situatie bevinden dan eigenaars uit de andere Lid-Staten. De bijdragen aan de communautaire sloopregeling hebben evenwel hun eigen doelstellingen, te weten de financiering van de sanering van de structurele overcapaciteit die door de diverse nationale maatregelen, de Duitse maatregelen daaronder begrepen, niet was weggewerkt.

54 In de tweede plaats, aldus verzoekers in de hoofdgedingen, benadeelt de betrokken regeling de sector van het vervoer over de binnenwateren ten voordele van het weg- en spoorwegvervoer, aangezien alleen de eerste sector verplicht is aan de sloopregeling bij te dragen, ofschoon de actie alle vervoerssectoren ten goede komt. Dienaangaande verwijzen verzoekers in de hoofdgedingen met name naar de

eerste overweging van de considerans van de basisverordening, volgens welke de structurele overcapaciteit in de vloten die vervoer verrichten op het net van de waterwegen, een zeer ongunstige „economische invloed heeft op het vervoer", dat wil zeggen, aldus verzoeker, het vervoer in het algemeen, met inbegrip het vervoer over de weg en per spoor.

55 Dit argument veronderstelt, dat alle vervoerssectoren in vergelijkbare situaties verkeren. Zoals de Commissie evenwel heeft opgemerkt, verkeren de eigenaars van andere vervoermiddelen, zoals voor het vervoer over de weg en per spoor, in een objectief verschillende situatie, aangezien zij geen overcapaciteit kennen die vergelijkbaar is met die van de binnenvaart.

56 Derhalve kan de Raad niet worden geacht te hebben gedwaald door te oordelen, gelijk blijkt uit de negende overweging van de considerans van de basisverordening, dat de structurele sanering van een bepaalde sector van de economie in de eerste plaats de taak is van het betrokken bedrijfsleven en dat de kosten van de sloopregeling derhalve door de binnenvaartondernemingen moeten worden gedragen.

57 In de derde plaats betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat de basisverordening sleepboten ten onrechte van de werkingssfeer van de basisverordening uitsluit en daardoor discriminerend is voor de eigenaars van andere vaartuigen.

58 Dienaangaande heeft de Commissie onweersproken uiteengezet, dat sleepboten reeds lang geen echte vervoersfunctie in de binnenvaart meer vervullen en dus niet bijdragen tot de overcapaciteit in deze sector. Derhalve kan de Raad niet worden geacht te hebben gedwaald door sleepboten van de werkingssfeer van de basisverordening uit te sluiten.

59 In de vierde plaats stellen verzoekers in de hoofdgedingen, dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden omdat bij de vaststelling van de bijdragen geen rekening is gehouden met de bezettingsgraad van de capaciteit van elk vaartuig.

60 Dienaangaande zij beklemtoond, dat volgens artikel 6, lid 3, van de basisverordening de bijdragen worden berekend op grondslag van het laadvermogen voor vrachtschepen of het voortstuwingsvermogen voor duwboten. Een dergelijke berekeningswijze van de bijdragen, waarbij vaartuigen met een bepaalde capaciteit in gelijke mededingingsvoorwaarden worden geplaatst, eerbiedigt het in de tiende overweging van de considerans van de basisverordening geformuleerde gebod, de mededinging niet te verstoren, en is in de praktijk realiseerbaar en controleerbaar. Vaststelling van de bijdragen op basis van het individuele gebruik van meer dan 10 000 vaartuigen zou, zoals de Commissie betoogt, ernstige beheers- en controlemoeilijkheden hebben opgeleverd. Derhalve kan niet worden gesteld dat de Raad een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt door te beslissen, dat de bijdragen op basis van het laadvermogen voor vrachtschepen of van het voortstuwingsvermogen voor duwboten zouden worden berekend.

61 In de vijfde plaats betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat de betrokken regeling discriminerend werkt doordat de sloopactie vooral ten goede komt aan de grote scheepvaartmaatschappijen, die de sloopuitkeringen in de bouw van nieuwe vaartuigen herinvesteren.

62 Dienaangaande hoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat overeenkomstig de elfde overweging van de considerans van de basisverordening, artikel 8, lid 1, sub a, de eigenaar van een nieuw vaartuig de verplichting oplegt, hetzij een daarmee gelijkwaardige tonnage te slopen zonder daarvoor een sloopuitkering te ontvangen, hetzij, indien hij geen scheepsruimte laat slopen, aan het sloopfonds een speciale bijdrage te betalen die gelijk is aan de sloopuitkering voor een tonnage gelijk aan die van het nieuwe vaartuig. In het arrest van 5 oktober 1993 (gevoegde zaken C-13/92, C-14/92, C-15/92 en C-16/92, Driessen e. a., Jurispr. 1993, blz. I-4751, r. o. 36) overwoog het Hof, dat deze regel geschikt is om nieuwe investeringen in een door een structurele overcapaciteit gekenmerkte sector te beperken.

63 Ten slotte betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat de betwiste regeling het gelijkheidsbeginsel schendt door Duitse scheepseigenaars tegenover hun concurrenten uit Nederland en de Oost-Europese landen te benadelen.

64 Dienaangaande zij opgemerkt, dat aangezien de eigenaars van concurrerende vaartuigen uit de andere Lid-Staten aan dezelfde verplichtingen tot bijdrage aan het sloopfonds zijn onderworpen, de regeling de scheepeigenaars uit de verschillende Lid-Staten niet verschillend behandelt. Aangaande de concurrenten uit derde landen kan ermee worden volstaan op te merken, dat aangezien zij niet door de regeling worden geraakt en dus niet over de mogelijkheid beschikken tot sloop over te gaan, zij niet in een met de eigenaars van communautaire vaartuigen vergelijkbare situatie verkeren.

65 Bijgevolg moet het betoog betreffende schending van het algemene gelijkheidsbeginsel worden verworpen.

Het evenredigheidsbeginsel

66 Volgens verzoekers in de hoofdgedingen schendt de basisverordening het evenredigheidsbeginsel, aangezien elke eventuele overcapaciteit ook met minder vergaande maatregelen, zoals een verbod om 's nachts en in het weekeinde te varen, had kunnen worden verholpen.

67 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij het onderzoek van de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie, onder meer, arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, r. o. 57, en arrest van 13 mei 1997, zaak C-233/94, Duitsland/Parlement en Raad, Jurispr. 1997, blz. I-2405, r. o. 54).

68 In casu zij beklemtoond dat, gelijk de Duitse regering opmerkt, een verbod om 's nachts en tijdens het weekeinde te varen voor elke binnenschipper niet minder hinderlijk zou zijn dan de bijdrageregeling, aangezien het de capaciteit van de betrokken vaartuigen kunstmatig zou verminderen en hun economische situatie daar onvermijdelijk onder zou lijden.

69 Aangezien de Raad zich op globale vaststellingen mag baseren, kan derhalve niet worden gesteld, dat de basisverordening op kennelijke dwaling berust of dat de Raad de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid kennelijk heeft overschreden, door een sloopactie vast te stellen om de structuren van de binnenvaart te saneren.

70 Bijgevolg moet het betoog betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel worden verworpen.

Het eigendomsrecht en het recht op vrije beroepsuitoefening

71 Volgens verzoekers in de hoofdgedingen is de verplichting om aan het sloopfonds bij te dragen tenslotte in strijd met het eigendomsrecht en het recht op vrije beroepsuitoefening. Dienaangaande beklemtonen zij, dat de binnenvaart een zware crisis doormaakt die door de verplichting aan het sloopfonds bij te dragen wordt verergerd, aangezien een tegenprestatie voor de bijdragen, waarvan de bedragen aanzienlijk zijn, ontbreekt.

72 Volgens vaste rechtspraak van het Hof behoren zowel het eigendomsrecht als het recht op vrije beroepsuitoefening tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Deze beginselen hebben echter geen absolute gelding, maar moeten in relatie tot hun maatschappelijke functie worden beschouwd. Bijgevolg kunnen de uitoe-

fening van het eigendomsrecht en de vrijheid van beroepsuitoefening aan beperkingen worden onderworpen, voor zover die beperkingen daadwerkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige, onduldbare ingreep waardoor de aldus gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arrest van 5 oktober 1994, zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 78).

73 Gelet op bovenstaande criteria moet worden vastgesteld dat de betwiste regeling, die bedoeld is om een zorgwekkende economische en sociale situatie in de binnenvaart te verhelpen, aan de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang beantwoordt.

74 Bovendien mocht de Raad, zoals is vastgesteld in de rechtsoverwegingen 27, 32, 36 en 37 van het onderhavige arrest, er redelijkerwijs van uitgaan, dat het stelsel van bijdragen aan het sloopfonds een geschikte solidariteitsmaatregel was die de gehele sector in het kader van zijn sanering ten goede zou komen. Bijgevolg kan de hoe dan ook vrij bescheiden bijdrageplicht, die volgens artikel 3, lid 1, van de toepassingsverordening naar gelang het type en de categorie van het binnenschip tussen 0,36 ECU/ton en 3 ECU/ton ligt, niet worden beschouwd als een onevenredige, onduldbare ingreep waardoor deze rechten in hun kern worden aangetast.

75 Het betoog betreffende schending van het eigendomsrecht en het recht op vrije beroepsuitoefening moet dus worden verworpen.

76 Mitsdien moet aan de nationale rechter worden geantwoord, dat bij onderzoek van de vierde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de betwiste regeling aantasten.

Kosten

77 De kosten door de Duitse en de Franse regering alsmede de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen bij beschikkingen van 29 mei 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989 betreffende de structurele sanering van de binnenvaart, en van verordening (EEG) nr. 1102/89 van de Commissie van 27 april 1989 ter vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1101/89, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3685/89 van de Commissie van 8 december 1989, aantasten.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juli 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida