YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
17 päivänä heinäkuuta 1997 *

Yhdistetyissä asioissa C-248/95 ja C-249/95,

jotka Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa

SAM Schiffahrt GmbH ja

Heinz Stapf

vastaan

Saksan valtio

ennakkoratkaisun sisävesiliikenteen rakenteellisista parannuksista 27 päivänä huhtikuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 (EYVL L 116, s. 25) ja toimenpiteiden vahvistamisesta sisävesiliikenteen rakenteellisista parannuksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 panemiseksi täytäntöön 27 päivänä huhtikuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1102/89 (EYVL L 116, s. 30), sellaisena kuin se on muutettuna 8 päivänä joulukuuta 1989 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 3685/89 (EYVL L 360, s. 20), pätevyydestä,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. C. Moitinho de Almeida sekä tuomarit C. Gulmann (esittelevä tuomari), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja M. Wathelet,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— SAM Schiffahrt GmbH, edustajanaan asianajaja Peter Schnitzer, Ulm,

— Heinz Stapf, edustajanaan asianajaja Sigwalt von Waldstein, Mannheim,

— Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Denys Wibaux,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Amadeu Lopes Sabino ja Guus Houttuin,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Götz zur Hausen,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan SAM Schiffahrt GmbH:n, H. Stapfin, neuvoston ja komission 16.1.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.2.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 29.5.1995 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 19.7.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä sisävesiliikenteen rakenteellisista parannuksista 27 päivänä huhtikuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 (EYVL L 116, s. 25, jäljempänä perusasetus) ja toimenpiteiden vahvistamisesta sisävesiliikenteen rakenteellisista parannuksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 panemiseksi täytäntöön 27 päivänä huhtikuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1102/89 (EYVL L 116, s. 30), sellaisena kuin se on muutettuna 8 päivänä joulukuuta 1989 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 3685/89 (EYVL L 360, s. 20, jäljempänä täytäntöönpanoasetus), pätevyydestä.

2 Nämä kysymykset on esitetty kahdessa riita-asiassa, joista toinen on SAM Schiffahrt GmbH:n (jäljempänä SAM Schiffahrt) ja Saksan valtion välinen ja toinen H. Stapfin ja Saksan valtion välinen ja joissa on kyse Wasser- und Schiffahrtsdirektion Westin (sisävesiliikenneviranomainen) päätöksistä, joilla tämä vahvisti edellä mainittujen asetusten perusteella maksut, jotka pääasian valittajien oli suoritettava Saksan romutusrahastoon vuodelta 1990.

3 Perusasetuksen tarkoituksena on olennaisesti vähentää sisävesiliikenteen rakenteellista ylikapasiteettia. Tätä varten asetuksessa säädetään kuljetusyritysten itsensä rahoittamista romutusohjelmista, joiden yhteensovitus tapahtuu yhteisön tasolla.

4 Perusasetuksen ensimmäisessä, toisessa, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Belgian, Ranskan, Saksan, Luxemburgin ja Alankomaiden toisiinsa yhteydessä olevissa sisävesiverkoissa liikennöivien kalustojen rakenteellinen ylikapasiteetti on jonkin aikaa vaikuttanut kyseisissä maissa huomattavasti kuljetuspalvelujen ja erityisesti sisävesien tavaraliikenteen talouteen,

ennusteet tällä alalla eivät osoita merkkejä riittävästä kysynnän kasvusta ylikapasiteetin supistumiseksi muutaman seuraavan vuoden aikana; perusteollisuudessa, jossa toimitukset on hoidettu pääasiassa sisävesikuljetuksina, tapahtuvien asteittaisten muutosten vuoksi kyseisten kuljetusten osuus kokonaiskuljetusmarkkinoista vähenee jatkuvasti,

— —

ylikapasiteetti vaikuttaa yleensä kaikkiin sisävesikuljetusmarkkinoiden aloihin; toteutettavien toimenpiteiden on sen vuoksi oltava yleisesti sovellettavissa ja niiden täytyy koskea kaikkia lasti- ja työntöaluksia; — —

huolestuttavan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen takia alalla, jolla liikennöidään kuolleelta painoltaan alle 450 tonnin aluksilla, ja erityisesti alusten omistajien taloudellisen tilanteen sekä rajallisten muutosmahdollisuuksien takia tarvitaan erityistoimenpiteitä, kuten erityisiä sovituskertoimia sisävesialuksille tai erityisiä parannustoimenpiteitä verkoissa, joihin suurin vaikutus kohdistuu; — — ."

5 Perusasetuksen 2 artiklan mukaan asetusta sovelletaan lasti- ja työntöaluksiin, jotka on rekisteröity jäsenvaltiossa tai, jos niitä ei ole rekisteröity, niillä liikennöi jäsenvaltioon sijoittautunut yritys.

6 Perusasetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, joiden sisävesiväylät ovat yhteydessä toisen jäsenvaltion sisävesiväyliin ja joiden aluskaluston tonnisto on yli 100 000 tonnia, on perustettava romutusrahasto, jonka hallinnosta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on huolehdittava. Perusasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jokaisesta aluksesta, jota asetus koskee, sen omistajan on maksettava vuosittainen maksu siihen rahastoon, johon alus kuuluu.

7 Perusasetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että omistaja, joka romuttaa aluksen, saa asetuksen 6 artiklassa säädetyin edellytyksin romutuskorvauksen rahastosta, johon hänen aluksensa kuuluu, jos varoja on käytettävissä.

8 Perusasetuksen 6 artiklan mukaan komissio vahvistaa erikseen kuivalastialusten, säiliöalusten ja työntöalusten osalta vuosittain rahastolle suoritettavien maksujen suuruuden, romutuskorvausten suuruuden, romutusohjelmien voimassaoloajan ja tasoituskertoimet jokaiselle sisävesialustyypille ja -luokalle (1 kohta). Maksut ja romutuskorvaukset ovat yhtä suuret joka rahastossa (2 kohta), ja ne lasketaan joko kuolleen painon tonniluvun mukaan lastia kuljettaville aluksille tai aluksen käyttövoiman mukaan työntöaluksille (3 kohta). Komissio määrittelee maksut niin suuriksi, että rahastoille taataan riittävät rahavarat tehokkaaseen vaikuttamiseen sisävesiliikenteen tarjonnan ja kysynnän välisen rakenteellisen epätasapainon

vähentämiseksi tämän alan vaikean taloudellisen tilanteen takia (4 kohta). Ennen päätöksiään komission on kuultava jäsenvaltioita ja sisävesiliikennettä yhteisön tasolla edustavia järjestöjä. Päätöksiä tehdessään komissio ottaa huomioon myös yhteisön kuljetusmarkkinoiden tarkkailun tulokset ja markkinoiden todennäköiset muutokset sekä tarpeen välttää kaikkia niin suuria kilpailun vääristymiä, että ne olisivat yleisen edun vastaisia (7 kohta).

9 Jottei romutustoimien vaikutus kumoutuisi sillä, että samanaikaisesti otetaan käyttöön lisäkalustoa, perusasetuksen 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että viiden vuoden ajan asetuksen voimaantulosta uusia aluksia voidaan ottaa käyttöön sisävesiväylillä vain sillä edellytyksellä, että liikenteeseen otettavan aluksen omistaja romuttaa ilman romutuskorvausta kantokykyistä tonnilukua uuden aluksen tonniluvun verran (ns. vanha uudesta -sääntö) tai, jos omistaja ei romuta mitään alusta, edellyttäen että hän maksaa romutusrahastoon erityisen maksun.

10 Vielä on todettava, että perusasetuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaan täytäntöönpanoasetuksessa edellytetään, että kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta komissio laatii kertomuksen tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista ja antaa sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

11 Täytäntöönpanoasetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan täytäntöönpanoasetuksessa vahvistetaan muun muassa alusten vuosittaiset maksut, romutuskorvaukset ja korvausten saamisen edellytykset ottaen huomioon tarve vähentää kuivalastialusten ja työntöalusten aluskannan kapasiteettia 10 prosentilla ja säiliöalusten 15 prosentilla. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi 1 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan tarpeelliseksi kokonaisbudjetiksi 130,5 miljoonaa ecua.

12 Täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan mukaan romutuskorvausjärjestelmä otetaan käyttöön 1.1.1990 alkaen.

13 Täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan vuosittaiset maksut romutusrahastoon erikseen kyseisille kolmentyyppisille aluksille eli kuivalasti-, säiliö- ja työntöaluksille. Samoin täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan erikseen kullekin näistä kolmesta alustyypistä romutusmaksujen määrä, jonka perusteella määräytyy haettavissa olevan romutuskorvauksen suuruus, ja säädetään, että korvauksen on oltava 70—100 prosenttia artiklassa vahvistettujen romutusmaksujen määrästä.

14 Täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että romutuskorvaushakemusten on, tullakseen huomioon otetuiksi, oltava 1.5.1990 mennessä sen rahaston viranomaisilla, johon alus kuuluu. Jotta romutuskorvausten suuruudella ei voitaisi spekuloida, rahastoa hallinnoiville viranomaisille toimitettua hakemusta ei voida myöhemmin peruuttaa eikä muuttaa.

15 Romutuskorvauksesta täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että hakijan on hakemuksessaan ilmoitettava haluamansa korvausprosentti, jonka on oltava 70—100 prosenttia 5 artiklassa tarkoitetuista maksujen enimmäismääristä. Jotta rajallisella kokonaisbudjetilla voidaan romuttaa mahdollisimman paljon kuljetuskalustoa, täytäntöönpanoasetuksen kuudennen perustelukappaleen sekä sen 6 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan mukaan ensisijaisesti hyväksytään hakemukset, joissa korvausprosentti sijoittuu tämän vaihteluvälin alapäähän. Näin ollen voidaan lähteä siitä, että jos vain tileillä olevat varat sen sallivat, rahasto hyväksyy asianmukaiset hakemukset, joilla pyydetään 70 prosentin korvausta; sen sijaan suuruudeltaan 70 prosenttia ylittävän korvaushakemuksen osalta rahastoa hallinnoivat viranomaiset ilmoittavat hakijalle, onko tämän hakemus hyväksytty. Samaten, jos romutuskorvaushakemukset ylittävät budjetoidut varat, otetaan ensi sijassa huomioon hakemukset, joiden korvausprosentit ovat pienimmät.

16 Täytäntöönpanoasetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan romutuskorvaushakemus velvoittaa omistajan, jos hakemus hyväksytään, joko romuttamaan aluksen taikka kiinnittämään sen pysyvästi maihin. Täytäntöönpanoasetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan romutuskorvaus maksetaan vasta, kun aluksen omistaja on osoittanut, että alus on romutettu tai kiinnitetty maihin 7 artiklan mukaisesti.

17 SAM Schiffahrt ja H. Stapf omistavat kumpikin moottorikäyttöisen lastialuksen, joita käytetään tavarakuljetuksiin Reinillä ja sen sivujoilla. SAM Schiffahrt kuljettaa tavaroita myös läntisen Saksan kanavaväylillä.

18 Kyseessä olevien asetusten säännösten perusteella Wasser- und Schiffahrtsdirektion West velvoitti 10.4.1990 tekemällään päätöksellä SAM Schiffahrtin suorittamaan vuodelta 1990 yhteensä 3 231 Saksan markan suuruiset maksut ja H. Stapfin 19.1.1990 tekemällään päätöksellä suorittamaan samalta vuodelta yhteensä 4 179 Saksan markan suuruiset maksut.

19 Koska Wasser- und Schiffahrtsdirektion West hylkäsi näistä päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset 12.9.1990 ja 7.8.1990 tekemillään päätöksillä, SAM Schiffahrt ja H. Stapf nostivat hallintokanteen Verwaltungsgericht Münsterissä, joka hylkäsi nämä kanteet 15.10.1991 antamillaan tuomioilla. Tämän jälkeen ne hakivat tuomioon muutosta Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenissa.

20 Oberverwaltungsgericht katsoi, että sen käsiteltävänä olevien asioiden ratkaisu riippuu siitä, ovatko säännökset, jotka koskevat vuoden 1990 maksujen kantamista, päteviä, joten se päätti lykätä asian ratkaisemista siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun seuraavista kysymyksistä:

"1. Oliko 27.4.1989 annettujen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 ja komission asetuksen (ETY) N:o 1102/89 sekä 8.12.1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3685/89 säätäminen ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla aiheellista?

2. Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, niin voivatko edellä mainitut asetukset menettää pätevyytensä, jos niiden ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu aiheellisuus häviää niiden antamisen jälkeen?

3. Jos vastaus toiseen kysymykseen on myöntävä, olivatko edellä mainitut asetukset aiheellisia vielä ajankohtana, jolta vuoden 1990 maksut kannettiin?

4. Loukataanko näissä asetuksissa säädetyllä ja vuotta 1990 koskevalla maksuvelvollisuudella yhteisön oikeusjärjestykseen sisältyviä perustavanlaatuisia oikeuksia tai muita yhteisön oikeuden sääntöjä, kuten omaisuudensuojaa, elinkeinovapautta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta?"

Ensimmäinen kysymys

21 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, olisiko perusasetus kumottava siksi, ettei se ole ETY:n, sittemmin EY:n, perustamissopimuksen 75 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla "aiheellinen".

22 Tältä osin on syytä muistuttaa, että EY:n perustamissopimuksen 74 artiklan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat liikennettä koskevissa asioissa perustamissopimuksen tavoitteita yhteisellä politiikalla. Perustamissopimuksen 75 artiklassa määrätään, että 74 artiklan panemiseksi täytäntöön ja ottaen huomioon liikenteen erityispiirteet neuvosto antaa erikseen rajatuista asioista sääntöjä sekä "muut aiheelliset säännökset" (ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 1 kohdan c alakohta).

23 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu, että koska neuvostolle on perustamissopimuksessa annettu tehtäväksi yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen, sille on perustamissopimuksella annettu laaja normatiivinen valta antaa aiheellisia yleisiä sääntöjä (asia 97/78, Schumalla, tuomio 28.11.1978, Kok. 1978, s. 2311, 4 kohta).

24 Tämänkaltaisen toimivallan käytön valvonnassa yhteisöjen tuomioistuin ei voi omalla arvioinnillaan syrjäyttää yhteisön lainsäätäjän tekemää arviointia, vaan sen on tutkittava ainoastaan sitä, onko lainsäätäjä toimivaltaansa käyttäessään tehnyt ilmeisen virheen tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa taikka onko se selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat (ks. erityisesti asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 18 kohta; asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 58 kohta ja asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, 34 kohta, Kok. 1997, s. I-135).

25 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee niin ikään, että silloin kun yhteisen politiikan täytäntöönpano neuvostossa edellyttää, kuten tässä asiassa, monitahoisen taloudellisen tilanteen arviointia, neuvoston harkintavalta ei koske yksinomaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta, vaan myös tietyssä määrin sen toteamista, mitkä ovat tältä osin perustana käytettävät tiedot, ja neuvosto voi tarvittaessa nojautua kokonaisarviointeihin (ks. vastaavasti asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979, Kok. 1979, s. 2575, 14 kohta ja asia 138/79, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 29.10.1980, Kok. 1980, s. 3333, 25 kohta).

26 Esillä olevassa asiassa neuvoston piti, kuten se on itse korostanut, arvioida taloudellisesti ja sosiaalisesti huolestuttavaa tilannetta, jota kuvataan perusasetuksen kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa, ja tehdä poliittisia valintoja siitä, mitkä toimenpiteet olisivat vallitsevassa tilanteessa aiheellisimmat. Neuvoston piti näet sovittaa yhteen sisävesiliikenteen ylikapasiteetista — ja erityisesti tämän ylikapasiteetin olennaisesta purkamisesta — johtuvat ongelmat ja tällä alalla työskenteleviä tukevat sosiaaliset toimenpiteet. Kuten perusasetuksen toisesta perustelukappaleesta ilmenee, neuvosto sovitti ne yhteen siten, että se otti huomioon markkinoiden kehitystä keskipitkällä aikavälillä koskevat ennusteet, jotka perustuivat komission toimittamiin tietoihin, jotka tämä oli kerännyt läheisessä yhteistyössä alaa yhteisön tasolla edustavien järjestöjen kanssa.

27 Tältä osin on huomattava, että ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että neuvosto ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja antaessaan säännöstön, jonka tarkoitus on

alan ylikapasiteetin vähentäminen, jotta voitaisiin voittaa taloudellisesti ja sosiaalisesti kiistattomasti vakavasta tilanteesta johtuvat ongelmat, ja jonka sisältönä on alan itsensä rahoittama romutusohjelma. Neuvoston valitsema keino alan ongelmien voittamiseksi vaikuttaa näet soveliaalta edistämään alan tervehtymistä ja siten sen ongelmien helpottumista.

28 Tämän ensi arvion jälkeen on tutkittava, onko riidanalainen säännöstö syntynyt pääasian valittajien väittämällä tavalla siten virheellisesti, että se olisi pätemätön.

29 Ensinnäkin SAM Schiffahrt väittää, että romutusohjelma oli tarpeeton, koska sisävesiliikenteen ylikapasiteettia, jonka olemassaolo perusasetuksessa todetaan, ei ole koskaan näytetty toteen. Sen mukaan riidanalainen asetus perustuu tältä osin vanhentuneisiin tietoihin, jotka ovat vuodelta 1976.

30 Tältä osin on riittävää todeta, että sisävesiliikenteen rakenteellisen ylikapasiteetin olemassaolo ilmenee julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 27 ja 28 kohdassa mainitsemista seikoista. Komissio totesi muun muassa, että annettaessa perusasetusta jäsenvaltiot ja Union internationale de la navigation fluviale olivat yhtä mieltä siitä, että alalla oli merkittävää rakenteellista ylikapasiteettia, eikä tätä komission toteamusta ole asiassa kiistetty.

31 Toiseksi pääasian valittajat väittävät, että kyseisen alan vakavien rakenneongelmien jatkuminen osoittaa, ettei perusasetuksella ole saavutettu sen tarkoitusta ja ettei se siten — antamisajankohtanaan — ollut perustamissopimuksen 75 artiklassa tarkoitetulla tavalla aiheellinen.

32 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Ilman että olisi tarpeen ratkaista, voisiko yhteisön toimen pätevyyden arviointi riippua tällä toimella sittemmin tosiasiallisesti saavutetuista tuloksista, riittää, kun todetaan, että joka tapauksessa tietyt seikat osoittavat selvästi, että ilman tervehdyttämistoimenpiteitä alan kehitys olisi ollut vielä heikompaa, kuten Saksan hallitus korostaa.

33 Kolmanneksi pääasian valittajat väittävät, että perusasetuksen taustalla oleva oletus, että sisävesiliikenteen taloudellisen tilanteen parantamiseksi riittää, kun yksinkertaisesti jaetaan rahdin kiinteäksi oletettu määrä pienemmän alusmäärän kesken, on virheellinen, koska siinä ei oteta huomioon sitä, että jokikuljetukset kilpailevat maantie- ja rautatiekuljetusten kanssa.

34 Tältä osin on ensinnäkin todettava, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa huomauttaa, että sisävesikuljetukset eivät ole täysin rinnastettavissa muihin kuljetusmuotoihin, sillä ne eivät ole yhtä joustavia kuin rautatie- ja erityisesti maantiekuljetukset, kun otetaan huomioon niiden käytettävissä olevat hyvin rajalliset kuljetusväylät. Lisäksi rakenteellisen ylikapasiteetin vähentäminen tarkoittaa juuri alan tarjonnan sopeuttamista alan kysyntään, mikä ei välttämättä tarkoita alan muiden kuljetussektoreiden kanssa kilpailevan kapasiteetin vähentämistä.

35 Neljänneksi pääasian valittajat vetoavat siihen, että perusasetuksen ainoa seuraus on lisämaksun periminen kilpailukykyisiltä yrityksiltä pakottamalla ne rahoittamaan kilpailukyvyltään puutteellisille yrityksille kuuluvien alusten romutusta, vaikka nämä alukset olisi muutenkin pitänyt poistaa käytöstä, ilman että tästä olisi maksettu pienintäkään korvausta.

36 Tätä kantaa ei voida hyväksyä. Pääasian valittajat eivät ole osoittaneet, että alusten omistajille asetetut maksut olisivat lisänneet heidän toimintakulujaan siinä määrin, että heidän kilpailukykynsä olisi uhattuna ja että neuvosto siten olisi perusasetusta

antaessaan arvioinut ilmeisen virheellisesti kyseistä alaa kuvaavia taloudellisia seikkoja.

37 Koska neuvosto lisäksi voi nojautua kokonaisarviointeihin, se saattoi panna romutusohjelman kustannukset koko alan maksettaviksi, varsinkin kun esillä olevassa asiassa perusasetuksen tarjoama kannustin alalta vetäytymiseen nopeutti kuljetuskapasiteetin vähentymistä, jolloin jäljelle jääviä aluksia voitiin tehokkaammin hyödyntää, ja kun lisäksi alusten omistajien kannalta vähentäminen tapahtui taloudellisesti kohtuullisin ehdoin perustamissopimuksen 2 artiklassa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti.

38 Viidenneksi pääasian valittajat vetoavat siihen, että riidanalaisessa säännöstössä olisi pitänyt ottaa huomioon, että Saksassa kuljetustariffit olivat viranomaisten vahvistamia ja että sen vuoksi kuljetuskapasiteetin vähentämisestä huolimatta rahdin kuljetushintoja ei ollut mahdollista nostaa.

39 Tältä osin riittää, kun todetaan komission huomauttamalla tavalla, että Saksassa 1.1.1994 asti noudatettua kuljetustariffien vahvistusjärjestelmää ei sovellettu kansainvälisiin kuljetuksiin, jotka ovat olennainen osa yhteisön markkinoita, ja että alusten määrän vähentäminen mahdollistaa jäljelle jäävän kuljetuskapasiteetin tehokkaamman hyödyntämisen, vaikka tariffit olisivatkin kiinteitä. Koska neuvosto voi nojautua kokonaisarviointeihin, ei siten ole osoitettu, että neuvosto olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen perusasetuksen antaessaan.

40 Vielä on todettava, että pääasian valittajat väittävät, että eräät romutuskorvausten myöntämistä koskevat yksityiskohdat ovat omavaltaisia. Valittajat viittaavat tältä osin tämän tuomion 15 kohdassa mainittuihin sääntöihin etusijan antamisesta tasoltaan matalimmille korvaushakemuksille sekä tämän tuomion 14 kohdassa mainittuun sääntöön siitä, että korvaushakemusta ei voida peruuttaa.

41 Tältä osin on korostettava sitä, että perusasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan edellytykset romutuskorvauksen saamiseksi vahvistetaan täytäntöönpanoasetuksessa. Siten on katsottava, että vaikka korvausten myöntämistä koskevia yksityiskohtia pidettäisiinkin lainvastaisina, tällainen virhe ei voi vaikuttaa perusasetuksen pätevyyteen eikä omistajien velvollisuuteen kartuttaa romutusrahastoa 4 artiklan mukaisesti.

42 Joka tapauksessa on todettava, että pääasian valittajat eivät ole osoittaneet vääriksi komission väitteitä siitä, että järjestelmä, jossa korvauksen suuruus vaihtelee, takaa varojen parhaan mahdollisen käyttötavan ja että korvaushakemuksen peruutuskielto on välttämätön romutuskorvausten suuruudella spekuloinnin estämiseksi ja siten korvausjärjestelmän asianmukaisen täytäntöönpanon takaamiseksi.

43 Edellä esitetyillä perusteilla on hylättävä väite, että perusasetuksella käyttöönotettu romutusohjelma ei olisi sovelias vastaus alan vakaviin ongelmiin eikä "aiheellinen" ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

44 Kansalliselle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, että ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä tutkittaessa ei ole ilmennyt mitään sellaista, joka vaikuttaisi perusasetuksen pätevyyteen.

Toinen ja kolmas kysymys

45 Toisella ja kolmannella kysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, olisiko perusasetus kumottava siksi, että se on antamisensa jälkeen ja erityisesti ajankohtana, jolta kannettiin vuoden 1990 maksut, menettänyt 75 artiklassa tarkoitetun aiheellisuutensa.

46 Yhteisöjen tuomioistuimen kumoamiskannetta koskevan oikeuskäytännön mukaan säädöksen lainmukaisuutta on arvioitava niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, jotka vallitsivat säädöstä annettaessa (yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 321, 7 kohta). Analogisesti on katsottava, että säädöksen pätevyyden arvioinnin, joka yhteisöjen tuomioistuimen on tehtävä ennakkoratkaisukysymyksiä käsitellessään, pitää tavallisesti perustua tilanteeseen, joka vallitsi kyseistä säädöstä annettaessa.

47 Vaikka oletettaisiinkin, että säädöksen pätevyyttä voidaan eräissä tilanteissa arvioida säädöksen antamisen jälkeen ilmenneiden uusien seikkojen perusteella, tällaisia seikkoja ei ole ilmennyt esillä olevassa asiassa, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 39 kohdassa toteaa. Pääasioissa kyseessä oleva ajanjakso on vuosi 1990, joka oli neuvoston asetuksen ensimmäinen soveltamisvuosi. Toisaalta tämän tuomion 30 kohdassa mainituista seikoista käy ilmi, että rakenteellinen ylikapasiteetti, josta sisävesiliikenne kärsi tätä asetusta annettaessa, ei täysin poistunut asetuksen antamista seuranneina vuosina.

48 Kansalliselle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, että toista ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä tutkittaessa ei ole ilmennyt mitään sellaista, joka vaikuttaisi perusasetuksen pätevyyteen.

Neljäs kysymys

49 Neljännellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, olisiko perusasetus kumottava siksi, että siinä säädetyllä ja vuotta 1990 koskevalla maksuvelvollisuudella loukataan yhteisön oikeuden perustavanlaatuisia oikeuksia tai muita yhteisön oikeuden sääntöjä, kuten omaisuudensuojaa, elinkeinovapautta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta.

Yhdenvertainen kohtelu

50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka kuuluu yhteisön oikeuden perustavanlaatuisiin periaatteisiin, edellyttää, että toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. esim. yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, Klensch ym., tuomio 25.11.1986, Kok. 1986, s. 3477, 9 kohta ja yhdistetyt asiat C-267/88—C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990, Kok. 1990, s. I-435, 13 kohta).

51 Pääasian valittajat katsovat, että kyseinen säännöstö loukkaa tätä periaatetta useassakin suhteessa.

52 Ensinnäkin valittajat toteavat, että velvoite kartuttaa romutusrahastoa haittaisi saksalaisia alusten omistajia, jotka kartuttivat kansallista romutusrahastoa jo ennen yhteisön rahastojen perustamista.

53 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Se edellyttää näet, että aiemmilla kansallisilla maksuilla olisi vaikutusta yhteisön romutusjärjestelmän toimimiseen ja että saksalaiset alusten omistajat olisivat erilaisessa asemassa kuin alusten omistajat muissa jäsenvaltioissa. Maksuilla yhteisön romutusjärjestelmään on omat tavoitteensa eli sellaisen rakenteellisen ylikapasiteetin vähentämisen rahoitus, jota kansallisilla, kuten Saksan toteuttamilla toimenpiteillä, ei ole saatu purettua.

54 Toiseksi pääasian valittajat vetoavat siihen, että kyseisellä säännöstöllä syrjitään sisävesikuljetuksia suhteessa maantie- ja rautatiekuljetuksiin, koska ainoastaan sisävesikuljetuksia koskee velvoite romutusmaksuista, vaikka kaikki kuljetusmuodot hyötyvät ohjelmasta. Pääasian valittajat viittaavat tältä osin erityisesti perusasetuk-

sen ensimmäiseen perustelukappaleeseen, jossa todetaan, että sisävesiverkostoa käyttävän kuljetuskaluston rakenteellinen ylikapasiteetti vaikuttaa huomattavasti "kuljetuspalvelujen —— talouteen", kun kuljetuspalvelujen talouteen heidän mukaansa yleensä kuuluvat myös maantie- ja rautatiekuljetukset.

55 Tällainen väite edellyttää, että kaikki kuljetusmuodot ovat toisiinsa verrattavassa tilanteessa. Kuten komissio totesi, muuta tapaa, kuten maanteitä tai rautateitä, käyttävien kuljetusvälineiden omistajat ovat kuitenkin objektiivisesti erilaisessa tilanteessa, koska näillä aloilla ei ole sellaista ylikapasiteettia, jota voitaisiin verrata sisävesiliikenteen ylikapasiteettiin.

56 Siten ei voida katsoa, että neuvosto olisi tehnyt virheen arvioidessaan perusasetuksen yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenevällä tavalla, että vastuu rakenteellisista parannuksista talouselämän eri aloilla on pääasiassa alan toiminnan harjoittajilla ja että sen vuoksi sisävesikuljetusyritysten on maksettava romutusjärjestelmän kulut.

57 Kolmanneksi pääasian valittajat väittävät, että hinausalusten jättämiselle perusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ei ole järkeviä perusteita ja että sillä syrjitään muunlaisten alusten omistajia.

58 Tältä osin komissio on selvittänyt, ilman että väitettä olisi riitautettu, että hinausaluksilla ei enää pitkään aikaan ole ollut todellista tehtävää sisävesiliikenteen kuljetuksissa ja ettei niillä siten ole merkitystä alan ylikapasiteetinkaan osalta. Siten ei voida katsoa, että neuvosto olisi tehnyt virheen jättäessään hinausalukset perusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

59 Neljänneksi pääasian valittajat väittävät yhdenvertaisuusperiaatetta loukatun sillä, että maksuja vahvistettaessa ei otettu huomioon sitä, mikä kunkin aluksen käyttöaste oli.

60 Tältä osin on korostettava, että perusasetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädetään, että maksut lasketaan joko kuolleen painon tonniluvun mukaan lastia kuljettaville aluksille tai aluksen käyttövoiman mukaan työntöaluksille. Tällaisella maksujen laskentatavalla, jossa kapasiteetiltaan tietynsuuruisille aluksille asetetaan samanlaiset kilpailun edellytykset, noudatetaan perusasetuksen kymmenennessä perustelukappaleessa mainittua velvoitetta olla vääristämättä kilpailua; lisäksi laskentatapa on käytännössä toteutettavissa ja sen noudattaminen valvottavissa. Kuten komissio on todennut, 10 000 aluksesta maksun laskeminen jokaisen aluksen vuosittaisen käyttöasteen perusteella aiheuttaisi merkittäviä hallinnollisia ja valvonnallisia vaikeuksia. Siten ei voida hyväksyä väitettä, että neuvosto olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen päättäessään laskea maksut joko kuolleen painon tonniluvun mukaan lastia kuljettaville aluksille tai aluksen käyttövoiman mukaan työntöaluksille.

61 Viidenneksi pääasian valittajat vetoavat siihen, että kyseisellä säännöstöllä on syrjiviä vaikutuksia, koska romutusohjelmasta hyötyvät pääasiallisesti suuret laivayhtiöt, jotka käyttävät romutuskorvaukset uusien alusten rakentamiseen.

62 Tältä osin voidaan todeta yksinkertaisesti, että perusasetuksen yhdennentoista perustelukappaleen mukaisesti 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa velvoitetaan uuden aluksen omistaja joko romuttamaan ilman korvausta kantokyvyltään uuden aluksen tonnilukua vastaava määrä kuljetuskapasiteettia taikka, jos hän ei romuta mitään alusta, maksamaan romutusrahastoihin erityinen maksu, joka vastaa uuden aluksen tonniluvun perusteella määräytyvää romutuskorvausta. Yhdistetyissä asioissa C-13/92 MC-16/92, Driessen ym., 5.10.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-4751, 36 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tämä sääntö soveltuu uusinvestointien rajoittamiseen alalla, jolle on ominaista rakenteellinen ylikapasiteetti.

63 Vielä on todettava, että pääasian valittajat väittävät, että kyseisellä säännöstöllä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta siksi, että sillä syrjitään saksalaisia alusten omistajia suhteessa näiden alankomaalaisiin ja itäeurooppalaisiin kilpailijoihin.

64 Tältä osin on huomattava, että säännöstössä ei eri jäsenvaltioiden alusten omistajia kohdella eri tavoin, koska muiden jäsenvaltioiden kilpailevia alusten omistajia koskevat samat romutusrahastojen maksuvelvoitteet. Kolmansista maista tulevien kilpailijoiden osalta on riittävää todeta, etteivät he ole yhteisön alusten omistajiin verrattavissa olevassa tilanteessa, koska säännöstö ei koske heitä ja koska heillä ei siten ole mahdollisuutta käyttää romutusta hyväkseen.

65 Näin ollen väite yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisesta on hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

66 Pääasian valittajat väittävät, että perusasetuksella loukataan suhteellisuusperiaatetta, koska olisi ollut mahdollista korjata mahdollisen ylikapasiteetin aiheuttama tilanne toimenpiteillä, jotka eivät olisi taloudellisesti niin rasittavia; tällainen keino olisi ollut esimerkiksi kielto liikennöidä öisin ja viikonloppuisin.

67 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen selvittämiseksi, onko jokin yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on arvioitava, voidaanko säännöksellä käyttöön otetuilla keinoilla saavuttaa tavoiteltu tulos ylittämättä sitä, mikä tuloksen saavuttamiseksi on tarpeen (ks. mm. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 57 kohta ja asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, 54 kohta, Kok. 1997, s. I-2405).

68 Esillä olevassa asiassa on korostettava Saksan hallituksen toteamaa, että öitä ja viikonloppuja koskeva liikennöintikielto ei voi olla maksujärjestelmää vähemmän kutakin laivuria rasittava, koska kielto vähentäisi kyseisten alusten kuljetuskapasiteettia keinotekoisesti, mikä vääjäämättä vaikuttaa niiden taloudelliseen asemaan.

69 Koska neuvosto voi nojautua kokonaisarviointeihin, ei voida siten katsoa, että perusasetukseen sisältyisi ilmeinen virhe tai että neuvosto olisi selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat hyväksyessään romutusohjelman sisävesiliikenteen rakenteiden tervehdyttämiseksi.

70 Näin ollen väite suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta on hylättävä.

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus

71 Pääasian valittajat väittävät lopuksi vielä, että velvoite maksuista romutusrahastoihin on ristiriidassa omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kanssa. Valittajat korostavat tältä osin, että sisävesiliikenne on paraikaa vakavissa vaikeuksissa ja että velvoite maksuista romutusrahastoihin syventää ongelmia, koska maksuilta puuttuu vastike ja koska maksut ovat suuruudeltaan huomattavia.

72 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sekä omaisuudensuoja että elinkeinovapaus ovat yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita. Nämä periaatteet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa. Tästä syystä omistusoikeuden ja elinkeinovapauden käyttöä

voidaan rajoittaa sillä edellytyksellä, että rajoitukset palvelevat todellisuudessa yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita ja että ne eivät merkitse rajoitusten tavoite huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, jolla vahingoitettaisiin taattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).

73 Nämä arviointiperusteet huomioon ottaen on todettava, että riidanalainen säännöstö, jolla pyritään korjaamaan sisävesiliikenteessä taloudellisesti ja sosiaalisesti huolestuttava tilanne, vastaa yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita.

74 Lisäksi on katsottava, kuten tämän tuomion 27, 32, 36 ja 37 kohdassa todetaan, että neuvosto on voinut perustellusti katsoa, että romutusrahastomaksuja koskeva järjestelmä on sovelias yhteisvastuun mukainen toimenpide, josta koko ala hyötyy tervehtyessään. Siten maksuvelvoitetta, joka on kuitenkin suhteellisen vaatimaton ja suuruudeltaan täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan 0,36 ecusta 3 ecuun tonnilta jokialuksen tyypistä ja luokasta riippuen, ei voida pitää sellaisena suhteettomana ja sietämättömänä puuttumisena, jolla vahingoitettaisiin edellä mainittujen oikeuksien keskeistä sisältöä.

75 Siten väite omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden loukkaamisesta on hylättävä.

76 Kansalliselle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, että neljättä ennakkoratkaisukysymystä tutkittaessa ei ole ilmennyt mitään sellaista, joka vaikuttaisi riidanalaisen säännöstön pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

77 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan ja Ranskan hallituksille sekä Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenin 29.5.1995 tekemillään päätöksillä esittämät kysymykset seuraavasti:

Esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittaessa ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä vaikuttaisi sisävesiliikenteen rakenteellisista parannuksista 27 päivänä huhtikuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 ja toimenpiteiden vahvistamisesta sisävesiliikenteen rakenteellisista parannuksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 panemiseksi täytäntöön 27 päivänä huhtikuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1102/89, sellaisena kuin se on muutettuna 8 päivänä joulukuuta 1989 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 3685/89, pätevyyteen.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä heinäkuuta 1997.

R. Grass
kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida
viidennen jaoston puheenjohtaja