DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 17 juli 1997 *

I de förenade målen C-248/95 och C-249/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

och

Bundesrepublik Deutschland,

angående giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten (EGT L 116, s. 25) och av kommissionens förordning (EEG) nr 1102/89 av den 27 april 1989 om fastställande av vissa åtgärder för verkställande av rådets förordning nr 1101/89 (EGT L 116, s. 30) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3685/89 av den 8 december 1989 (EGT L 360, s. 20),

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.C. Moitinho de Almeida samt domarna C. Gulmann (referent), D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet och M. Wathelet,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— SAM Schiffahrt GmbH, genom advokaten Peter Schnitzer, Ulm,

— Heinz Stapf, genom advokaten Sigwalt von Waldstein, Mannheim,

— Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Denys Wibaux, secrétaire, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom Amadeu Lopes Sabino och Guus Houttuin, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Götz zur Hausen, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 16 januari 1997 av: SAM Schiffahrt GmbH, Heinz Stapf, rådet samt kommissionen,

och efter att den 27 februari 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen har genom beslut av den 29 maj 1995, vilka inkom till domstolens kansli den 19 juli samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende fyra frågor om giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten (EGT L 116, s. 25, nedan kallad grundförordningen) och av kommissionens förordning (EEG) nr 1102/89 av den 27 april 1989 om fastställande av vissa åtgärder för verkställande av rådets förordning nr 1101/89 (EGT L 116, s. 30) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3685/89 av den 8 december 1989 (EGT L 360, s. 20, nedan kallad tillämpningsförordningen, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 Frågorna har uppkommit i två tvister, mellan SAM Schiffahrt GmbH (nedan kallat SAM Schiffahrt) och Förbundsrepubliken Tyskland i den ena samt mellan Heinz Stapf och Förbundsrepubliken Tyskland i den andra, med anledning av de beslut som Wasser- und Schiffahrtsdirektion West (flodfartsstyrelsen) har antagit. I dessa beslut fastställdes i enlighet med ovannämnda förordningar de bidrag som skulle betalas till den tyska skrotningsfonden för räkenskapsåret 1990.

3 Syftet med grundförordningen är att få till stånd en väsentlig minskning av den strukturella överkapaciteten inom inlandssjöfarten. För detta ändamål införs ett system med skrotningsplaner som samordnas på gemenskapsnivå och som finansieras av den berörda sektorn.

4 I det första, andra, sjätte respektive sjunde övervägandet i ingressen till grundförordningen klargörs följande:

"Den strukturella överkapaciteten, som sedan en tid tillbaka är uppenbar inom de flottor som trafikerar de inbördes förbundna systemen av inre vattenvägar i Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna, påverkar i dessa länder märkbart transportekonomin, särskilt då det gäller godstransporter på inre vattenvägar.

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

...

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

Med anledning av den oroande ekonomiska och sociala situationen för den sektor som omfattar fartyg med en dödvikt om mindre än 450 ton, särskilt fartygsägarnas ekonomiska situation och begränsade möjligheter till byte av verksamhetsområde, behövs speciella t. ex. särskilda anpassningskoefficienter för fartyg avsedda för inlandssjöfart eller speciella förbättringsåtgärder för de hårdast drabbade systemen..."

5 Enligt artikel 2 i grundförordningen skall denna gälla lastfartyg och skjutbogserare som är inregistrerade i en medlemsstat eller, om de inte är inregistrerade, drivs av ett företag som är etablerat i en medlemsstat.

6 I enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i grundförordningen skall sådana medlemsstater som har inre vattenvägar som är förbundna med vattenvägarna i en annan medlemsstat och som har en flotta på mer än 100 000 ton upprätta en skrotningsfond som förvaltas av medlemsstatens behöriga myndigheter. Genom artikel 4.1 i samma förordning åläggs ägarna till varje fartyg som omfattas av förordningen att erlägga ett årligt bidrag till den fond som fartyget tillhör.

7 I artikel 5.1 i grundförordningen föreskrivs att varje ägare som skrotar ett fartyg skall få en skrotningspremie, i den mån ekonomiska resurser är tillgängliga, enligt de villkor som anges i artikel 6 i samma förordning.

8 Enligt artikel 6 skall kommissionen då det gäller torrlastfartyg, tankfartyg och skjutbogserare separat fastställa tariffen för de årliga bidragen och tariffen för skrotningspremierna, den tid som skrotningsplanen omfattar samt anpassningskoefficienter för varje typ och kategori av fartyg avsedda för inlandssjöfart artikel (6.1). Samma tariffer för bidrag och skrotningspremier skall gälla för varje fond (artikel 6.2) och beräknas antingen efter dödvikt för lastfartyg, eller efter fartygets maskinstyrka för skjutbogserare (artikel 6.3). Tariffer för bidrag skall fastställas på en nivå som ger fonderna tillräckliga ekonomiska resurser för att effektivt kunna medverka till att minska den strukturella obalans mellan utbud och efterfrågan som råder inom inlandssjöfarten, med hänsyn till dennas svåra ekonomiska situation

(artikel 6.4). Innan kommissionen fattar beslut skall den samråda med medlemsstaterna och de organisationer som på gemenskapsnivå företräder fraktförarna på de inre vattenvägarna. De beslut som kommissionen fattar skall också ta hänsyn till vad som framkommit vid iakttagandet av gemenskapens transportmarknader och till alla förutsägbara förändringar av dem, samt till behovet av att undvika att konkurrensen snedvrids i en utsträckning som strider mot det gemensamma intresset (artikel 6.7).

9 För att förhindra att vinsterna av skrotningsplanen omintetgörs genom att ytterligare kapacitet samtidigt tas i bruk, föreskrivs i artikel 8.1 a i grundförordningen att, under en period av fem år från denna förordnings ikraftträdande, nybyggda fartyg får sättas i trafik på inre vattenvägar endast om ägaren till ett nytt fartyg skrotar fartyg med lika stor lastkapacitet som detta (ett system kallat "regeln om ett nytt för ett gammalt") eller, om denne inte skrotar något fartyg, betalar ett särskilt bidrag till fonden.

10 Slutligen åläggs kommissionen genom artikel 10.4 i grundförordningen att två år efter det att förordningen trätt i kraft utvärdera effekten av de åtgärder som vidtagits i en rapport som överlämnas till Europaparlamentet och rådet.

11 Enligt artikel 1.1 fastslås i tillämpningsförordningen bland annat de årliga bidragen, skrotningspremierna och villkoren för beviljande av dessa, med beaktande av behovet av att skära ned flottans kapacitet med 10 procent för torrlastfartyg och skjutbogserare och med 15 procent för tankfartyg. Med tillämpning av artikel 1.2 fastslås en budget på 130,5 miljoner ecu för att förverkliga detta mål.

12 I enlighet med artikel 2 i tillämpningsförordningen genomförs systemet med skrotningspremier från och med den 1 januari 1990.

13 I artikel 3.1 i tillämpningsförordningen fastställs separat tarifferna för de årliga bidragen till skrotningsfonderna för de tre berörda fartygstyperna: torrlastfartyg, tankfartyg och skjutbogserare. På samma sätt fastställs i artikel 5.1 i tillämpningsförordningen separat för var och en av de tre fartygstyperna de tariffer på grundval av vilka skrotningspremierna kan sökas och föreskrivs att dessa skall uppgå till mellan 70 och 100 procent av dessa tariffer.

14 I artikel 6.1 i tillämpningsförordningen föreskrivs att en ansökan om skrotningspremie för att beaktas skall ha inkommit före den 1 maj 1990 till behöriga fondmyndigheter. För att förhindra spekulation kring skrotningspremiens belopp kan inlämnade ansökningar varken återkallas eller ändras.

15 Vad beträffar skrotningspremien föreskrivs i artikel 6.2 i tillämpningsförordningen att den som ansöker om en sådan premie kan begära mellan 70 och 100 procent av de högsta tariffer som avses i artikel 5. För att se till att mesta möjliga överkapacitet skrotas med en begränsad totalbudget, ges enligt det sjätte övervägandet i ingressen till tillämpningsförordningen samt enligt artiklarna 6.3 och 8 företräde för ansökningar med lägst procentandel inom de angivna gränserna. Grundade ansökningar om skrotningspremier som uppgår till 70 procent skall således anses godkända av fonden inom ramen för tillgängliga medel på de olika kontona, medan fondmyndigheterna informerar den som har ansökt om skrotningspremier som överstiger 70 procent om huruvida dennes ansökan har godkänts eller inte. Om ansökningarna överskrider tillgängliga medel beaktas i första hand de premieansökningar som avser lägst procentuell premieandel.

16 Om en ansökan om skrotningspremie bifalls skall fartygets ägare enligt artikel 7.1 i tillämpningsförordningen antingen skrota fartyget eller lägga upp det definitivt. I enlighet med artikel 9.1 betalas skrotningspremien ut när fartygets ägare har styrkt att fartyget har skrotats eller lagts upp i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

17 SAM Schiffahrt och Heinz Stapf är båda ägare till motordrivna prånar som de använder för att frakta gods på Rhen och dess bifloder. SAM Schiffahrt transporterar även gods på de västtyska kanalerna.

18 På grundval av bestämmelserna i förordningen i fråga ålades de av Wasser- und Schiffahrtsdirektion West genom beslut av den 10 april 1990, beträffande SAM Schiffahrt, och av den 19 januari 1990, beträffande Heinz Stapf, att betala bidrag som uppgick till 3 231 DM respektive 4 179 DM för räkenskapsåret 1990.

19 Då Wasser- und Schiffahrtsdirektion West genom beslut av den 12 september 1990 och av den 7 augusti 1990 avslog sökandenas klagomål över dessa beslut, väckte SAM Schiffahrt och Heinz Stapf talan vid Verwaltungsgericht Münster, som ogillade dessa genom dom av den 15 oktober 1991. Sökandena överklagade domen till Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

20 Oberverwaltungsgericht, som ansåg att utgången av de anhängiga målen berodde på frågan om huruvida de bestämmelser som reglerar uttaget av de årliga bidragen för år 1990 var giltiga, beslutade att vilandeförklara målet tills domstolen meddelat ett förhandsavgörande avseende följande frågor:

"1) Var rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 samt kommissionens förordningar nr 1102/89 av den 27 april 1989 och nr 3685/89 av den 8 december 1989 lämpliga på sätt som avses i artikel 75.1 c i EEG-fördraget?

2) Om fråga 1 besvaras jakande: Kan nämnda förordningar bli ogiltiga, om de efter att ha utfärdats upphör att vara lämpliga i den mening som avses i artikel 75.1 c i EEG-fördraget?

3) Om fråga 2 besvaras jakande: Var förordningarna fortfarande lämpliga vid den tidpunkt som var avgörande för uppbörden av 1990 års bidrag?

4) Innebär den i förordningarna föreskrivna skyldigheten att betala bidrag för år 1990 en kränkning av grundläggande rättigheter i gemenskapens rättsordning eller av annan gemenskapsrätt, särskilt med avseende på äganderätten, rätten till fri yrkesutövning, likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen?"

Den första frågan

21 Genom sin första fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida grundförordningen skall ogiltigförklaras på grund av att den inte skulle vara "lämplig" i den mening som avses i artikel 75.1 c i EEG-fördraget, numera EG-fördraget.

22 Det bör i det avseendet erinras om att i enlighet med artikel 74 i EG-fördraget skall medlemsstaterna uppnå fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik. I syfte att genomföra artikel 74 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär skall rådet enligt artikel 75 fastställa särskilt angivna regler samt "alla andra lämpliga bestämmelser" (artikel 75.1 c i EEG-fördraget).

23 Enligt fast rättspraxis tillerkänns rådet, inom ramen för sin i fördraget föreskrivna uppgift att upprätta en gemensam transportpolitik, vidsträckta lagstiftningsbefogenheter när det gäller att anta lämpliga gemensamma regler (dom av den 28 november 1978 i mål 97/78, Schumalla, Rec. 1978, s. 2311, punkt 4).

24 Vid prövningen av hur en sådan befogenhet utövas kan inte domstolarna ersätta gemenskapslagstiftarens bedömning med sin egen, utan skall begränsa sig till att pröva om det har förekommit något uppenbart fel eller maktmissbruk eller om institutionen i fråga uppenbart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme (se bland annat dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 18, av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 58, samt av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 34).

25 Det följer dessutom av domstolens rättspraxis att om rådet vid genomförandet av gemenskapens jordbrukspolitik måste bedöma en komplex ekonomisk situation inskränker sig inte dess utrymme för skönsmässig bedömning uteslutande till beskaffenheten och räckvidden av de bestämmelser som skall beslutas, utan omfattar även i viss utsträckning konstaterandet av grundläggande fakta, särskilt på så sätt att rådet i förekommande fall får stödja sig på helhetsbedömningar (se i det avseendet dom av den 12 juli 1979 i mål 166/78, Italien mot rådet, Rec. 1979, s. 2575, punkt 14, och av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet, Rec. 1980, s. 3333, punkt 25).

26 När grundförordningen i föreliggande fall antogs såg sig rådet, som det själv har understrukit, nödsakat att göra en bedömning av en oroande ekonomisk och social situation, som beskrivs i sjätte och sjunde övervägandet i ingressen till grundförordningen, samt att på grundval av denna bedömning göra val av politisk karaktär beträffande de åtgärder som det ansåg vara mest lämpliga. Rådet skulle nämligen förena de svårigheter som följde av överkapaciteten inom inlandssjöfarten — och särskilt de problem som var knutna till en väsentlig minskning av denna överkapacitet — med möjligheten att vidta sociala åtgärder till förmån för de personer som arbetade inom sektorn. Som framgår av andra övervägandet i ingressen till grundförordningen gjorde rådet detta genom att beakta en prognos för marknadsutvecklingen på medellång sikt, som utförs på grundval av de uppgifter som kommissionen lämnat och som inhämtats i nära samarbete med de organisationer som företrädde sektorn på gemenskapsnivå.

27 Det kan i det avseendet konstateras att rådet vid första påseende inte gjorde sig skyldigt till ett uppenbart överskridande av sitt handlingsutrymme då det antog en

förordning som hade till syfte att minska den strukturella överkapaciteten för att bemöta en obestridligt allvarlig ekonomisk och social situation inom sektorn och genom att för detta ändamål organisera en skrotningsplan som skulle finansieras av den berörda sektorn. Det medel som rådet valde för att bemöta problemen inom sektorn förefaller nämligen vara lämpat att bidra till en förbättring av sektorn och således att lindra dess problem.

28 Utöver denna första bedömning bör det undersökas om de omtvistade reglerna, som sökandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat, är behäftade med fel som är av sådan art att de kan leda till att de ogiltigförklaras.

29 För det första har SAM Schiffahrt gjort gällande att skrotningsplanen inte var nödvändig, eftersom den överkapacitet inom inlandssjöfarten som grundförordningen avser aldrig har påvisats. Företaget hävdar i det avseendet att den omtvistade förordningen grundar sig på föråldrade uppgifter som härrör från år 1976.

30 Det är i det avseendet tillräckligt att påpeka att förekomsten av en strukturell överkapacitet inom inlandssjöfarten framgår av olika uppgifter som omnämns i punkterna 27 och 28 i generaladvokatens förslag till avgörande. Närmare bestämt har kommissionen, utan att bli motsagd, hävdat att medlemsstaterna och Union internationale de la navigation fluviale (Internationella flodfartsförbundet) samstämmigt medgav att det förekom betydande strukturell överkapacitet inom sektorn när grundförordningen antogs.

31 För det andra har sökandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att den fortsatta förekomsten av allvarliga strukturella problem inom sektorn i fråga visar att grundförordningen inte har uppnått sitt syfte och att förordningen således när den antogs inte var lämplig i den mening som avses i artikel 75 i fördraget.

32 Detta argument kan inte godtas. Utan att gå in på frågan om huruvida en bedömning av om en gemenskapsrättsakts giltighet skulle vara beroende av de resultat som faktiskt har uppnåtts till följd av att den antogs, är det tillräckligt att påpeka att vissa uppgifter under alla förhållanden klart tyder på att utvecklingen inom sektorn skulle ha varit ännu mindre tillfredsställande om inte förbättringsåtgärderna hade vidtagits, vilket den tyska regeringen har understrukit.

33 För det tredje hävdar sökandena i målen vid den nationella domstolen att den förutsättning som grundförordningen vilar på — det vill säga att det räcker med att fördela en fast lastvolym mellan ett mindre antal fartyg för att förbättra inlandssjöfartens ekonomi — är felaktig, eftersom den inte beaktar det faktum att flodfrakten konkurrerar med lastbils- och järnvägstransport.

34 I det avseendet finns det inledningsvis skäl att påpeka att transport på inre vattenvägar och övriga transportformer, som generaladvokaten har påpekat i punkt 41 sitt förslag till avgörande, inte är fullständigt ömsesidigt utbytbara, eftersom denna transportform inte är lika flexibel som vare sig lastbilstransporter eller transporter per järnväg, då transporter på inre vattenvägar är hänvisade till ett mycket begränsat nät av transportleder. Dessutom kan inte minskningen av den strukturella överkapaciteten, som huvudsakligen syftar till att anpassa utbudet till efterfrågan inom den berörda sektorn, nödvändigtvis innebära en minskning av sagda sektors konkurrenskraft i förhållande till övriga sektorer.

35 För det fjärde har sökandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att grundförordningen endast får till följd att de konkurrenskraftiga aktörerna belastas med en extra pålaga, genom att de tvingas att finansiera skrotningen av fartyg som tillhör aktörer som inte är konkurrenskraftiga och som i vilket fall som helst skulle ha blivit tvungna att dra sig tillbaka, utan att i så fall erhålla den minsta ersättning.

36 Denna ståndpunkt kan inte godtas. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har nämligen inte visat att de årliga bidrag som fartygsägarna åläggs att betala skulle ha ökat deras driftskostnader i sådan utsträckning att deras konkurrenskraft

hotats och att rådet således, genom att anta grundförordningen, skulle ha gjort en uppenbar felbedömning av de ekonomiska faktorer som är kännetecknande för den berörda sektorn.

37 Eftersom rådet för övrigt får stödja sig på helhetsbedömningar, kunde det ålägga hela sektorn att bära kostnaderna för skrotningsplanen. I än högre grad gäller detta eftersom det incitament att lämna marknaden som grundförordningen gav var av sådan art att det skulle påskynda kapacitetsminskningen och således möjliggöra ett bättre utnyttjande av kvarvarande fartyg, och eftersom minskningen åtföljdes av rimliga finansiella villkor för fartygsägarna, i enlighet med fördragets mål såsom dessa angavs i artikel 2.

38 För det femte har sökandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att det borde ha beaktats i de omtvistade förordningarna att transportpriserna i Tyskland fastställdes av de offentliga myndigheterna och att en minskning av lastkapaciteten således inte kunde få någon positiv effekt på fraktpriserna.

39 Det är i det avseendet tillräckligt att, som kommissionen har påpekat, erinra om att det prisregleringssystem som tillämpades i Tyskland fram till den 1 januari 1994 inte tillämpades på internationella transporter, som utgör huvuddelen av gemenskapsmarknaden, samt att en minskning av flottans kapacitet gör det möjligt att bättre utnyttja den kvarvarande lastkapaciteten, även om priserna är reglerade.

40 Slutligen har sökandena i målet vid den nationella domstolen hävdat att vissa villkor för beviljande av skrotningspremierna är godtyckliga. De har i det sammanhanget hänvisat till reglerna om företräde för de ansökningar som gäller lägst premie, vilka beskrivs i punkt 15 i denna dom, och till den regel som nämns i punkt 14, som stadgar att en premieansökan inte kan återkallas.

41 Det kan i det avseendet understrykas att enligt artikel 6.1 i grundförordningen fastställs villkoren för att erhålla skrotningspremierna genom tillämpningsförordningen. Även om villkoren för beviljande av premierna skulle anses vara rättsstridiga, skulle ett sådant fel för övrigt inte göra det möjligt att ifrågasätta giltigheten av grundförordningen eller skyldigheten för ägarna att erlägga bidrag till skrotningsfonderna i enlighet med artikel 4 i nämnda förordning.

42 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har inte under något skede av förfarandet tillbakavisat kommissionens påståenden om att, för det första, systemet med anpassningen av premien säkerställer att de finansiella resurserna används på bästa sätt eller, för det andra, att frånvaron av möjligheten att återkalla en premieansökan är nödvändig för att förhindra spekulation kring skrotningspremierna och således för att genomföra premiesystemet enligt reglerna.

43 Av vad som ovan anförts följer att det inte går att godta argumentet att den skrotningsplan som har inrättats genom grundförordningen inte utgör ett lämpligt svar på krisen inom sektorn och att bestämmelserna således inte skulle vara "lämpliga" i den mening som avses i artikel 75.1 c i EEG-fördraget.

44 Den nationella domstolens fråga skall således besvaras så, att det vid prövningen av den första ställda frågan inte har framkommit någon omständighet som är av sådan art att den påverkar grundförordningens giltighet.

Den andra och tredje frågan

45 Genom sin andra och tredje fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida grundförordningen skall ogiltigförklaras på grund av att den efter att ha antagits skulle ha förlorat sin lämplighet i den mening som avses i artikel 75 i fördraget och särskilt under den berörda perioden med avseende på uttag av bidragen för år 1990.

46 Enligt domstolens rättspraxis måste en omtvistad rättsakts lagenlighet inom ramen för en talan om ogiltigförklaring bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (dom av den 7 februari 1979 i förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, Rec. 1979, s. 321, punkt 7). I analogi med detta måste bedömningen av en rättsakts giltighet som domstolen har att göra inom ramen för en begäran om förhandsavgörande grundas på den situation som rådde då rättsakten antogs.

47 Även om det skulle antas att en rättsakts giltighet i vissa fall skulle kunna bedömas i förhållande till nya omständigheter som inträtt efter det att den antogs, kan det inte — som generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande — med stöd av akten i målet anses att det i förevarande fall föreligger sådana omständigheter. För det första utgörs den period som avses i målen vid den nationella domstolen av räkenskapsåret 1990. För det andra framgår det av de uppgifter som omnämnts i punkt 30 i föreliggande dom att den strukturella överkapacitet som fanns inom inlandssjöfarten då förordningen antogs inte hade minskats fullständigt under de efterföljande åren.

48 Den nationella domstolens fråga skall således besvaras så, att det vid prövningen av den andra och tredje frågan inte har framkommit någon omständighet som är av sådan art att den påverkar grundförordningens giltighet.

Den fjärde frågan

49 Genom sin fjärde fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida de omtvistade bestämmelserna skall ogiltigförklaras på grund av att den i förordningarna föreskrivna skyldigheten att betala bidrag för år 1990 innebär en kränkning av grundläggande rättigheter inom gemenskapen eller av annan gemenskapsrätt, i synnerhet äganderätten, rätten till fri yrkesutövning, likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Likabehandlingsprincipen

50 Enligt fast rättspraxis krävs enligt den allmängiltiga likabehandlingsprincipen att jämförbara situationer inte skall behandlas olika, under förutsättning att olika behandling inte framstår som objektivt motiverad (se bland andra dom av den 25 november 1986 i förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch m. fl., Rec. 1986, s. 3477, punkt 9, samt av den 21 februari 1990 i mål C-267/88, Wuidart m. fl., Rec. 1990, s. I-435, punkt 13).

51 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att förordningarna i fråga utgör ett åsidosättande av denna princip i ett flertal hänseenden.

52 För det första skulle skyldigheten att betala bidrag till skrotningsfonden missgynna de tyska fartygsägarna, som redan innan gemenskapsfonden inrättades betalade bidrag till en nationell skrotningsfond.

53 Detta argument kan inte godtas. Det förutsätter nämligen att de tidigare nationella bidragen påverkar gemenskapens system med skrotningsåtgärder och att de tyska fartygsägarna befinner sig i en annan situation än fartygsägare i de övriga medlemsstaterna. Bidragen till gemenskapens system med skrotningsåtgärder har sina egna syften, nämligen att finansiera förbättringen av den strukturella överkapaciteten som inte har undanröjts genom olika nationella åtgärder, däribland de tyska.

54 För det andra hävdar sökandena i målet vid den nationella domstolen att förordningarna i fråga missgynnar transport på inre vattenvägar till förmån för lastbils- och järnvägstransport, eftersom endast den första sektorn omfattas av en skyldighet att betala bidrag till skrotningssystemet medan alla andra transportsektorer drar nytta av åtgärden. Sökandena i målet vid den nationella domstolen hänvisar i

det avseendet bland annat till första övervägandet i ingressen till grundförordningen, enligt vilket den strukturella överkapaciteten inom de flottor som trafikerar systemen med inre vattenvägar märkbart påverkar "transportekonomin", vilket enligt sökandena avser transportekonomin i allmänhet, inberäknat lastbils- och järnvägstransport.

55 Ett sådant argument förutsätter att samtliga transportsektorer befinner sig i jämförbara situationer. Som kommissionen har gjort gällande, befinner sig ägarna till andra transportmedel, som lastbilar och järnvägar, i en situation som är objektivt annorlunda, eftersom det inte finns någon liknande överkapacitet inom dessa sektorer som kan jämföras med den inom inlandssjöfarten.

56 Det finns således inte skäl att anse att rådet har gjort fel då det bedömde, såsom framgår av det nionde övervägandet i ingressen till grundförordningen, att ansvaret för strukturella förbättringar inom en given sektor av ekonomin främst ligger hos aktörerna inom den sektorn och att kostnaderna för skrotningssystemet därför skall bäras av de företag som utför transporter på inre vattenvägar.

57 För det tredje har sökandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att det faktum att grundförordningen utesluter bogserbåtar från sitt tillämpningsområde är omotiverat och diskriminerande i förhållande till övriga fartygsägare.

58 Kommissionen har i detta avseende förklarat, utan att bli motsagd, att bogserbåtar sedan länge har upphört att ha en verklig transportfunktion inom inlandssjöfarten och att de således inte bidrar till överkapaciteten inom den sektorn. Det kan således inte anses att rådet har gjort fel genom att utesluta bogserbåtar från grundförordningens tillämpningsområde.

59 För det fjärde hävdar sökandena i målet vid den nationella domstolen att det innebär ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen att inte beakta utnyttjandegraden för varje fartygs kapacitet vid fastställandet av bidragen.

60 Det bör i detta avseende understrykas att enligt artikel 6.3 i grundförordningen skall bidragen beräknas antingen efter dödvikt, för lastfartyg, eller efter fartygets maskinstyrka, för skjutbogserare. En sådan metod att beräkna bidragen medför att fartyg med en bestämd kapacitet konkurrerar på samma villkor — vilket innebär att kravet i tionde övervägandet i grundförordningen på att konkurrensen inte skall snedvridas är uppfyllt — samtidigt som metoden är praktiskt genomförbar och möjlig att kontrollera. Att fastställa bidragen i förhållande till det individuella utnyttjandet av mer än 10 000 fartyg skulle, som kommissionen har gjort gällande, ha givit upphov till svåra förvaltnings- och kontrollproblem. Det kan således inte anses att rådet har gjort en uppenbar felbedömning då det beslutade att beräkna bidragen antingen efter dödvikt, för lastfartyg, eller efter fartygets maskinstyrka, för skjutbogserare.

61 För det femte gör sökandena i målet vid den nationella domstolen gällande att förordningarna i fråga har diskriminerande verkan genom att de som kommer i åtnjutande av skrotningsplanen huvudsakligen är de stora rederierna som återinvesterar skrotningspremierna i byggandet av nya fartyg.

62 Det är i det avseendet tillräckligt att påpeka att, i enlighet med elfte övervägandet i ingressen till grundförordningen, ägaren till ett nybyggt fartyg i artikel 8.1 a åläggs skyldigheten att antingen skrota fartyg med lika stor lastkapacitet utan att uppbära skrotningspremie eller att, om ägaren inte skrotar något fartyg, betala ett särskilt bidrag som motsvarar den skrotningspremie som fastställts för en dräktighet som motsvarar det nya fartyget. I sin dom av den 5 oktober 1993 i förenade målen C-13/92, C-14/92, C-15/92 och C-16/92, Driessen m. fl., Rec. 1993, s. I-4751, punkt 36) ansåg domstolen att denna regel är lämpad för att begränsa nyinvesteringarna i en sektor som kännetecknas av strukturell överkapacitet.

63 Slutligen hävdar sökandena i målet vid den nationella domstolen att de omtvistade förordningarna åsidosätter likabehandlingsprincipen genom att missgynna tyska fartygsägare i förhållande till deras konkurrenter i Nederländerna och i länderna i Östeuropa.

64 Det bör i det avseendet påpekas att eftersom konkurrerande fartygsägare i andra medlemsstater är skyldiga att bidra till samma skrotningsfonder, uppkommer genom förordningarna ingen skillnad i behandlingen av fartygsägare från olika medlemsstater. Vad beträffar konkurrenterna i tredje land kan det räcka med att påpeka att dessa inte befinner sig i en situation som kan jämföras med fartygsägarna inom gemenskapen, eftersom de inte är berörda av förordningarna och således inte kommer i åtnjutande av möjligheten att företa skrotning.

65 Följaktligen kan den argumentation som hänför sig till åsidosättandet av den allmängiltiga likabehandlingsprincipen inte godtas.

Proportionalitetsprincipen

66 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att grundförordningen åsidosätter proportionalitetsprincipen, eftersom det skulle ha varit möjligt att åtgärda all eventuell överkapacitet genom mindre ingripande åtgärder, exempelvis genom ett navigeringsförbud nattetid eller under veckoslut.

67 I syfte att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse överensstämmer med proportionalitetsprincipen skall det enligt domstolens rättspraxis kontrolleras att de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås och att dessa medel inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (se bland annat ovannämnda dom i målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 57, samt dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkt 54).

68 Det bör i det avseendet understrykas att navigeringsförbud nattetid och under veckoslut, som den tyska regeringen har påpekat, inte skulle vara mindre ingripande för den enskilde skepparen än bidragssystemet, eftersom det skulle leda till en artificiell minskning av de berörda fartygens kapacitet och således oundvikligen påverka deras ekonomiska situation.

69 Eftersom rådet får stödja sig på helhetsbedömningar, kan det således inte anses att grundförordningen är behäftad med ett uppenbart fel eller att rådet uppenbart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme genom att anta en skrotningsplan för att förbättra inlandssjöfartens struktur.

70 Följaktligen kan argumentet avseende åsidosättandet av proportionalitetsprincipen inte godtas.

Äganderätten och rätten till fri yrkesutövning

71 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har slutligen gjort gällande att skyldigheten att betala bidrag till skrotningsfonderna strider mot äganderätten och mot rätten till fri yrkesutövning. De har i det avseendet understrukit att inlandssjöfarten är en sektor som genomgår en betydande kris vilken förvärras av skyldigheten att betala bidrag till skrotningsfonderna, eftersom det saknas kompensation för bidragen och att dessa uppgick till betydande belopp.

72 Enligt domstolens rättspraxis ingår såväl äganderätten som rätten till fri yrkesutövning i gemenskapsrättens allmänna principer. Dessa principer framstår emellertid inte som absoluta rättigheter, utan skall beaktas i förhållande till deras funktion i samhället. Följaktligen kan utövandet av äganderätten och rätten till fri yrkesutöv-

ning inskränkas, under förutsättning att dessa inskränkningar faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen söker förverkliga och att de med beaktande av det mål som skall förverkligas inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som kränker själva kärnan i de garanterade rättigheterna (dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, Rec. 1994, s. I-4973, punkt 78).

73 Med beaktande av dessa kriterier kan det konstateras att de omtvistade förordningarna, som är avsedda att åtgärda en oroande ekonomisk och social situation inom inlandssjöfarten, svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen söker förverkliga.

74 Som har konstaterats i punkterna 27, 32, 36 och 37 i föreliggande dom, kunde rådet dessutom med fog anse att systemet med bidrag till skrotningsfonderna utgjorde en solidaritetsåtgärd som var lämplig och lönsam för hela sektorn inom ramen för dess förbättring. Bidragsskyldigheten, som under alla omständigheter är relativt måttlig och som enligt artikel 3.1 i tillämpningsförordningen uppgår till mellan 0,36 ecu/ton och 3 ecu/ton beroende på de olika typerna och kategorierna av fartyg för inlandssjöfart, kan inte anses utgöra ett orimligt och oacceptabelt ingripande som kränker själva kärnan i dessa rättigheter.

75 Följaktligen kan argumentet avseende åsidosättandet av äganderätten och rätten till fri yrkesutövning inte godtas.

76 Den nationella domstolens fråga skall således besvaras så, att det vid prövningen av den fjärde frågan inte har framkommit någon omständighet som är av sådan art att den påverkar de omtvistade förordningarnas giltighet.

Rättegångskostnader

77 De kostnader som har förorsakats den tyska respektive den franska regeringen samt Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 29 maj 1995 förts vidare av Land Nordrhein-Westfalen — följande dom:

Vid prövningen av de ställda frågorna har inte framkommit någon omständighet som är av sådan art att den påverkar giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 1101/89 av den 27 april 1989 om strukturella förbättringar inom inlandssjöfarten eller av kommissionens förordning (EEG) nr 1102/89 av den 27 april 1989 om fastställande av vissa åtgärder för verkställande av rådets förordning nr 1101/89 i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3685/89 av den 8 december 1989.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 1997.

R. Grass
Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida
Ordförande på femte avdelningen