# RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

16. marts 2000 *

I sag T-72/98,

**Astilleros Zamacona, SA,** Santurce (Spanien), ved advokaterne A. Creus Carreras, Barcelona, og B. Uriarte, Madrid, advokatfirmaet Cuatrecasas, 60, avenue de Cortenberg, Bruxelles (Belgien),

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved P. Nemitz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Desantes, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionen, som befuldmægtigede, bistået af advokat M. Muñoz, Zaragoza, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 98/157/EF af 5. november 1997 om en støtte, som Spanien påtænker at yde Astilleros Zamacona, SA, til fem slæbebåde (EFT 1998 L 50, s. 38),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Potocki, og dommerne K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung og A.W.H. Meij,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 6. oktober 1999,

afsagt følgende

## Dom

### Retlige bestemmelser

1 EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87 EF), bestemmer, at »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at

begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

2 I henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra e), kan »andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag fra Kommissionen træffer beslutning med kvalificeret flertal«, betragtes som forenelige med fællesmarkedet.

3 I henhold til denne bestemmelse og EF-traktatens artikel 113 (nu artikel 133 EF) blev Rådets direktiv 90/684/EØF af 21. december 1990 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 380, s. 27, herefter »direktivet«) udstedt. Direktivet er blevet ændret flere gange, hvilke ændringer dog ikke påvirker de bestemmelser, denne sag drejer sig om.

4 Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer, at »produktionsstøtte til bygning og ombygning af skibe kan betragtes som forenelig med det fælles marked, når den samlede støtte, der ydes til den enkelte kontrakt, i subventionsækvivalent ikke overstiger en fælles maksimumsgrænse udtrykt i procent af kontraktværdien før støtte, herefter benævnt 'maksimumsgrænse'«.

5 I henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, fastsættes maksimumsgrænsen af Kommissionen.

6 Direktivets artikel 4, stk. 3, første afsnit, bestemmer, at »maksimumsgrænsen for en kontrakt er den, der er gældende på datoen for undertegnelsen af den endelige kontrakt. Denne regel finder dog ikke anvendelse på skibe, der leveres senere end tre år efter datoen for undertegnelsen af den endelige kontrakt. I sådanne tilfælde er maksimumsgrænsen for den pågældende kontrakt den, der var gældende tre år før datoen for skibets levering«.

7 Direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, bestemmer dog, at »Kommissionen kan forlænge denne frist på tre år, der er fastsat i første afsnit, når det er berettiget på grund af det pågældende skibsbygningsprojekts komplicerede tekniske karakter eller på grund af forsinkelser som følge af uventede og betydelige, undskyldende forstyrrelser, som indvirker på et skibsværfts arbejdsprogram«.

## Sagens faktiske omstændigheder

8 I december 1991 indgik Astilleros Zamacona, SA, et lille skibsværft i Bilbao, med flere skibsredere seksten kontrakter om skibsbygning. Ti af kontrakterne trådte aldrig i kraft, og en er ikke omtvistet. Sagens fem kontrakter, der vedrører bygning af slæbebåde, bærer numrene 300, 301, 318, 319 og 320.

9 På datoen for undertegnelsen af kontrakterne var maksimumsgrænsen for tilladt støtte 9%. Fra den 1. januar 1992 blev maksimumsgrænsen nedsat til 4,5% (EFT C 10, s. 3).

10 I henhold til artikel 18 i hver af de fem kontrakter skulle de først »træde i kraft« på et senere tidspunkt (den 30.4.1992 i ét tilfælde, den 30.11.1992 i et andet og den 30.12.1992 for de tre sidstnævnte kontrakters vedkommende), efter skibsredernes indbetaling af den første rate, samt for fire af de fem kontrakters vedkommende efter en skriftlig bekræftelse fra skibsrederen. Samme bestemmelse angav med hensyn til kontrakt nr. 301, 318, 319 og 320, at kontrakten var ugyldig, såfremt den ikke trådte i kraft på den fastsatte dato.

11 Datoen for »ikrafttrædelsen« af kontrakterne nr. 318 og 319 blev udskudt til den 31. juli 1994, altså 19 måneder efter den først fastsatte dato. Datoen for de tre øvrige kontrakter blev ikke ændret.

12 Alle kontrakterne blev ændret mellem den 20. december 1993 og den 10. maj 1994. Kontrakterne »trådte endelig i kraft« mellem den 5. marts og den 10. maj 1994. Få dage senere blev de overdraget til andre skibsredere, bortset fra kontrakt nr. 318.

13 Den 10. februar 1995 anmodede de spanske myndigheder Kommissionen om at forlænge leveringsfristen for slæbebådene i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3, første afsnit.

14 To af de fem af sagsøgeren byggede slæbebåde blev leveret i juli 1995, to andre i oktober 1995 og den sidste i maj 1996.

15 Den 20. november 1996 besluttede Kommissionen at indlede proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88 EF), med henblik på at behandle de spanske myndigheders anmodning af 10. februar 1995 (EFT 1997 C 58, s. 8).

16 De spanske myndigheder indgav deres skriftlige bemærkninger den 24. januar 1997 og under to møder med Kommissionens tjenestegrene og sagsøgerens repræsentanter henholdsvis den 1. april og den 28. maj 1997. Ved skrivelse af 12. maj 1997 supplerede de bemærkningerne efter den tvivl, som Det Forenede Kongeriges regering og den danske regering havde ytret med hensyn til støttens lovlighed.

17 Ved beslutning 98/157/EF af 5. november 1997 om en støtte, som Spanien påtænker at yde Astilleros Zamacona, SA, til fem slæbebåde (EFT 1998 L 50, s. 38, herefter »beslutningen«), afslog Kommissionen de spanske myndigheders anmodning under henvisning til, at støtten ikke var forenelig med direktivets artikel 4, stk. 3. Kommissionen fastslog følgelig, at størrelsen af den påtænkte støtte for de pågældende fem kontrakter skulle nedsættes således, at støttebeløbet ikke for hver båd oversteg 4,5% af kontraktværdien inden støtte ud fra den for 1992 og 1993 gældende maksimumsgrænse.

18 På denne baggrund har sagsøgeren ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. april 1998 anlagt nærværende sag.

19 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne er blevet anmodet om skriftligt at besvare en række spørgsmål og fremlægge visse dokumenter. Parterne har efterkommet disse anmodninger inden for fristen.

20 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 6. oktober 1999.

## Parternes påstande

21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Beslutningen annulleres.

— Det bestemmes, at Kommissionen skal fremlægge sine interne dokumenter, som beslutningen er baseret på, og som vedrører iværksættelsen af den procedure, der førte til beslutningens vedtagelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

**Rækkevidden af Rettens judicielle prøvelse**

23 Under sagsbehandlingen ved Retten opstod spørgsmålet om, hvorvidt de fem kontrakter ved deres undertegnelse kunne anses for endelige i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3, første afsnit.

24 Retten fastslår dog, at Kommissionen i beslutningen alene udtalte, at den fandt det »højst tvivlsomt«, at kontrakterne kunne anses for endelige (afdeling V, næstsidste afsnit, og afdeling VII, første afsnit). Det fremgår således af beslutningens ordlyd og af Kommissionens besvarelse af de skriftlige og mundtlige spørgsmål fra Retten, at beslutningen ikke er baseret på det forhold, at der ikke foreligger en endelig kontrakt, men på, at anvendelsesbetingelserne i direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, ikke er opfyldt.

25 Inden for rammerne af den judicielle prøvelse, som Retten skal udøve i henhold til EF-traktatens artikel 173 (nu artikel 230 EF), tilkommer det ikke Retten selv at behandle spørgsmålet om, hvorvidt de fem omtvistede kontrakter skal anses for »endelige kontrakter« som omhandlet af direktivet.

26 Med henblik på afsigelsen af dommen må det derfor antages, at kontrakterne er »endelige kontrakter«, og at maksimumsgrænsen for støtte, der oprindeligt fandt anvendelse på dem, var den maksimumsgrænse, der gjaldt på datoen for deres undertegnelse i december 1991.

27 Henset til disse indledende bemærkninger skal Retten behandle de anbringender, sagsøgeren har fremført, og som først er tilsidesættelse af begrundelsespligten, dernæst tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 3, og en åbenbar faktisk vildfarelse, og endelig tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

## Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

*Sagsøgerens argumenter*

28 I henhold til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) skal retsakter begrundes.

29 Begrundelsespligten i denne sag er ifølge sagsøgeren så meget vigtigere, som Kommissionen rådede over et vidt skøn (Domstolens dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org. ref.: Rec. s. 661, præmis 76 og 77, og af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719).

30 Da Kommissionen fandt, at det alene af gennemgangen af de faktiske omstændigheder fremgik, at betingelserne for at forlænge leveringsfristen ikke var opfyldt, har den ifølge sagsøgeren tilsidesat traktatens artikel 190.

31 Kommissionens ønske om ikke at skabe præcedens kan endvidere heller ikke begrunde den begrundelsesmangel, som beslutningen er behæftet med.

32 Endelig har sagsøgeren, da det drejer sig om det første tilfælde af anvendelsen af direktivets artikel 4, stk. 3, anført, at Kommissionen klart og præcist ved

angivelse af eksempler eller almindelige regler burde have angivet de forhold, som efter dens opfattelse indebar, at betingelserne i bestemmelsen var, henholdsvis ikke var opfyldt.

*Rettens bemærkninger*

33 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, og som udgør et væsentligt formkrav i henhold til traktatens artikel 173, klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. navnlig dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63).

34 I denne sag er beslutningens betragtninger opdelt i syv afdelinger. Første afdeling er en almindelig indledning, hvori bl.a. procedurens indhold angives. Anden afdeling angiver forløbet af proceduren ved Kommissionen. Tredje afdeling indeholder et sammendrag af de spanske myndigheders fremførte bemærkninger. Fjerde afdeling indeholder en gennemgang af direktivets relevante bestemmelser. I femte afdeling behandler Kommissionen sagens faktiske omstændigheder, og sagens udvikling sammenfattes i en tabel. Kommissionen undersøger i sjette afdeling, om der henset til de af de spanske myndigheder påberåbte forhold foreligger forsinkelser, der skyldes uventede, betydelige og undskyldende forstyrrelser i direktivets forstand, som har indvirket på værftets arbejdsprogram. Syvende afdeling indeholder den konklusion, som Kommissionen traf på grundlag af de anførte betragtninger.

35 Disse angivelser gør det muligt at forstå såvel sagens faktiske omstændigheder som grundlaget for den retlige konklusion, Kommissionen uddrager heraf med hensyn til anvendelsen af direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Det fremgår endvidere af de skriftlige indlæg i sagen, at sagsøgeren klart har forstået den af Kommissionens argumentation, som sagsøgeren anfægter punkt for punkt.

36 Beslutningen indeholder altså en tilstrækkelig begrundelse i henhold til traktatens artikel 190. Efterprøvelsen af, om beslutningens begrundelse eventuelt er ukorrekt, skal derimod undersøges i relation til spørgsmålet om beslutningens rigtighed (jf. Rettens dom af 7.11.1997, sag T-84/96, Cipeke mod Kommissionen, Sml. II, s. 2081, præmis 47).

37 Desuden bemærkes, at begrundelsespligten som fremstillet ovenfor ikke indebærer, at Kommissionen teoretisk skal fastslå de omstændigheder, hvorunder betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 3, er opfyldt.

38 Dette anbringende kan følgelig ikke tiltrædes.

**Anbringendet om tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 3, og om åbenbar faktisk vildfarelse**

*Sagsøgerens argumenter*

39 Sagsøgeren har fremført fire forhold, som sagsøgeren blev udsat for, og som Kommissionen burde have anset for »uventede og betydelige, undskyldende forstyrrelser, som indvirker på et skibsværfts arbejdsprogram«, som omhandlet af direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit.

Vedtagelsen af en ny havnelovgivning

40 I december 1991 havde meddelelsen om en umiddelbart forestående ændring af en meget gammel spansk havnelovgivning skabt betydelig usikkerhed hos sagsøgeren. Den nye lov, der endeligt blev vedtaget den 24. november 1992, såvel om havnene som om handelsflåden (»ley de puertos y de la marina mercante«), medførte adskillige ændringer i den tidligere situation, navnlig med hensyn til reglerne om havnetjenester, bl.a. slæbebådstjenesten, og med hensyn til de sanktioner, der pålagdes for overtrædelse af sikkerheden på havet.

41 Dette medførte en udsættelse af kontrakternes ikrafttrædelse og indebar nye krav for de kontraherende parter med hensyn til sikkerheden. Visse kontraktbestemmelser blev derfor ændret ved kontrakttillæg i 1993, 1994 og 1995.

42 Ifølge sagsøgeren var disse forstyrrelser betydelige og undskyldende, hvilket Kommissionen tilsyneladende heller ikke bestrider i dens beslutning.

43 De må ifølge sagsøgeren også anses for uventede i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3. Vedtagelsen af en lov udgør nemlig i sig selv en uventet risiko, for så vidt som der er tale om en generel foranstaltning, som pålægges af de offentlige myndigheder, og som påvirker private aftaler. Dette gælder så meget mere som den fremtidige lovs mål og rækkevidde på datoen for kontrakternes undertegnelse i denne sag endnu ikke var tilstrækkelig kendt. Endvidere kan der, så længe en lov ikke er blevet vedtaget, foretages adskillige ændringer, navnlig når loven, som i denne sag, er stærkt omstridt. Endelig har Tribunal Constitucional (den spanske

forfatningsret, dom 40/1998 af 19.2.1998) kendt visse af lovens bestemmelser for forfatningsstridige, hvilket vidner om den usikkerhed, der herskede hos rederne på tidspunktet for lovens vedtagelse. Den uventede karakter som omhandlet af direktivets artikel 4, stk. 3, beror ifølge sagsøgeren ikke kun på vedtagelsen af en ny lov, men også på dens rækkevidde, dens endelige mål og dens senere skæbne, nemlig lovens gennemførelsesbestemmelser.

Pesetaens devaluering i 1992

44 Denne devaluering forhøjede betydeligt priserne på de varer, der blev opkøbt på de andre nationale markeder, og medførte følgelig øgede udgifter for bygningen af slæbebådene. Med henblik på at afbøde denne virkning blev der foretaget væsentlige ændringer i kontrakternes tekniske specifikationer. Ikrafttrædelsen af kontrakterne måtte derfor udskydes, deres gennemførelse udsættes, og skibsværftets arbejdsprogram blev betydeligt påvirket heraf (jf. ved analogi Kommissionens beslutning 96/278/EF af 31.1.1996 om kapitalrekonstruktion af selskabet Iberia (EFT L 104, s. 25)).

45 En devaluering, som er en stats suveræne beslutning, udgør ifølge sagsøgeren en uventet forstyrrelse, også for en opmærksom og erfaren erhvervsdrivende. Sagsøgeren har herved anført, at devalueringer inden for den europæiske monetære ordning var en sjælden foreteelse på grund af de regler, som regulerede denne ordning. Grænsen for normale kursudsving var på tidspunktet kun 6%. Selv om sagsøgeren kunne regne med et kursudsving af en sådan størrelse, kunne sagsøgeren dog ikke forvente endnu større kursudsving.

Arbejderne i Bilbaos havn

46 Disse arbejder blev besluttet af havnemyndighederne med henblik på anlæg af en ny udrustningskaj: Skønt sagsøgeren mundtligt var blevet forsikret om, at disse arbejder ville være tilendebragt i april 1992, blev arbejderne reelt først udført mellem maj 1992 og maj 1993. Den nye udrustningskaj blev først anvendelig i juli 1994. Selv om det er godtgjort, at der forelå planer om disse arbejder, må deres omfang og varighed, der var langt betydeligere end beregnet, anses for uventede. Ligeledes var den mangelfulde gennemførelse af arbejderne, som sagsøgeren klagede over hos havnemyndighederne, uforudselige.

47 Disse arbejder blev udført på et område, der stødte op til sagsøgerens skibsværft, hvilket indebar, at adskillige installationer på værftet ikke kunne anvendes, hvorved den normale produktionsvirksomhed, således som Kommissionen også har erkendt i sin beslutning, blev påvirket. Dette havde nødvendigvis til følge, at leveringen af slæbebådene blev forsinket. Navnlig var produktionen på dette tidspunkt herved blevet nedsat, og virksomheden havde konstateret, at køllægning og leveringer faldt betydeligt, og at antallet af ikrafttrådte kontrakter var lavest på dette tidspunkt. Derfor havde bygningen af tre af de pågældende slæbebåde i sagen måtte færdiggøres på land i reparationshallen.

Sagsøgerens overtagelse af Ardeag-værftet

48 Modsat det af Kommissionen anførte var sagsøgerens overtagelse af denne virksomhed ikke baseret på rent kommercielle hensyn. Sagsøgeren var bekendt med de ordrer, værftet skulle opfylde, og med, at en forsinkelse i deres levering medførte tab af halvdelen af den tilladte støtte. Sagsøgeren har imidlertid anført, at denne overtagelse var blevet pålagt af det spanske Industriministerium inden

for rammerne af en omstrukturering af den spanske skibsbygningsindustri og var en betingelse for at blive omfattet af støtteprogrammet for en strukturtilpasning inden for denne sektor. Den 18. marts 1992 godkendte generaldirektøren for Industriministeriet sagsøgerens handlingsprogram for tidsrummet 1991-1993, hvilket program blev ændret efter sagsøgerens overtagelse af Ardeag og godkendt den 10. marts 1993. Indtil denne ændring var alle investeringer og gennemførelsen af omstruktureringsforanstaltningerne blevet indstillet, hvilket medførte et midlertidigt stop for sagsøgerens program.

49 Ifølge sagsøgeren var dette indgreb fra myndighedernes side i den pågældende sektor ubestrideligt uventet.

50 Desuden må overtagelsen af et andet skibsværfts arbejdsbyrde anses for en betydelig undskyldende forstyrrelse som omhandlet af direktivets artikel 4, stk. 3. Den omstændighed, at overtagelsen af værftet medførte yderligere offentlig støtte, ændrer intet heri. Endelig burde Kommissionen ifølge sagsøgeren have taget hensyn til, at fire af de fem slæbebåde var blevet leveret inden for treårsfristen, som fastsat i direktivet, hvortil må lægges et tidsrum på ti måneder og tretten dage, hvilket svarer til 79 000 arbejdstimer, som var nødvendige for at opfylde Ardeag's forpligtelser.

51 Sagsøgeren har herefter også fremsat flere generelle klagepunkter over Kommissionen:

— Først har Kommissionen ikke foretaget en fuldstændig gennemgang af de faktiske omstændigheder. Kommissionen kan herved ikke henholde sig til en

påstand om, at sagsøgeren ikke havde ført tilstrækkeligt bevis til støtte for sine anbringender. Kommissionen havde nemlig kunnet tage hensyn hertil ved at indhente en udtalelse fra en uafhængig sagkyndig, som havde kunnet vurdere den reelle påvirkning af de påberåbte forstyrrelser.

— Desuden burde Kommissionen have foretaget en samlet vurdering af de ovenfor nævnte fire forhold. Kommissionen ville da have fastslået, at betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 3, i tilstrækkelig grad var opfyldt. Hver af disse betingelser var opfyldt for i hvert fald en af de af sagsøgeren påberåbte forstyrrelser.

— Endelig burde Kommissionen have taget hensyn til den særlige situation i Spanien med hensyn til skibsbygningsindustrien.

*Rettens bemærkninger*

52 Det bemærkes først, at direktivet bl.a. fastsætter de betingelser, hvorunder støtte til skibsbygningsindustrien undtagelsesvis kan anses for forenelig med det fælles marked (Domstolens dom af 18.5.1993, forenede sager C-356/90 og C-180/91, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2323, præmis 24-32). Desuden indfører direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, selv en undtagelsesordning i forhold til de principper, der fastsættes i bestemmelsens første afsnit. I henhold hertil finder princippet om gradvis nedsættelse af støttebeløbet, når skibene ikke bygges inden for tre år, ikke anvendelse.

53 Direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, må derfor fortolkes snævert (Rettens dom af 1.10.1998, sag T-155/97, Natural van Dam og Danser Container Line mod Kommissionen, Sml. II, s. 3921, præmis 31). Desuden fremgår det af bestemmelsens ordlyd, som indeholder flere kumulative betingelser, at lovgiver har ønsket, at den alene skal finde anvendelse på helt specielle forhold.

54 Dernæst bemærkes, at den medlemsstat, som anmoder om at kunne bevilge støtte under fravigelse af traktatens regler, skal samarbejde med Kommissionen inden for rammerne af den procedure, den deltager i (jf. præmis 13 og 16 ovenfor). I medfør af denne forpligtelse skal den bl.a. forelægge alle oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at kontrollere, at betingelserne for den ansøgte fravigelse er opfyldt (Domstolens dom af 28.4.1993, sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 2097, præmis 20).

55 Sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen burde have søgt bistand hos en uafhængig sagkyndig, da den udarbejdede beslutningen, er åbenbart ubegrundet. Det bemærkes endvidere, at ingen traktatbestemmelse eller fællesskabsbestemmelse pålægger en sådan forpligtelse (Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 72).

56 Det bemærkes endelig, at fællesskabsinstitutionernes retsakter formodes at være gyldige (jf. herved Domstolens dom af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 10), og at det påhviler en sagsøger, der påstår dem annulleret, at afkræfte denne formodning ved at fremlægge beviser for, at de af den sagsøgte institution foretagne vurderinger var fejlagtige.

57 De klagepunkter, som sagsøgeren har rejst over de af Kommissionen anlagte vurderinger vedrørende hver af de påberåbte omstændigheder, må derfor behandles ud fra disse principper.

58 Med hensyn til vedtagelse af en ny havnelovgivning i Spanien bemærkes, at det ikke, som Kommissionen har angivet i beslutningen, er blevet bevist, at denne omstændighed »medførte en forstyrrelse i [sagsøgerens] arbejdsprogram, der forsinkede skibenes levering«. Sagsøgeren har nemlig ikke godtgjort, at der foreligger årsagssammenhæng mellem vedtagelsen af en ny havnelov og udsættelsen af kontrakternes ikrafttrædelse.

59 Det bemærkes herved først, at ingen af kontrakttillæggene indeholder nogen henvisning til denne nye lov eller dens virkninger.

60 Endvidere har Retten, henset til de generelle argumenter, sagsøgeren har fremført i sine skriftlige indlæg, anmodet denne om »præcist at angive, hvilke ændringer, navnlig tekniske, der blev foretaget i de oprindelige kontrakter med henblik på at opfylde den nye lovs bestemmelser«. Navnlig blev sagsøgeren anmodet om at fremlægge en oversigt over, dels hvilke ændringer der blev foretaget i kontrakterne, og dels den eller de lovbestemmelser, som nødvendiggjorde disse ændringer.

61 Sagsøgeren har fremlagt en oversigt, hvoraf det fremgår, at alle de tekniske ændringer i kontrakterne var begrundet alene i lovens artikel 74. Men denne artikel indeholder kun en angivelse af lovens generelle formål, hvilket sagsøgeren

også selv har erkendt. Det må fastslås, at bestemmelsen ikke i sig selv kan godtgøre en årsagssammenhæng mellem de af sagsøgeren angivne tekniske ændringer, såsom dobbelte vægge i maskinrummene, ny udformning af brændstoftanke og mere end 100% kraftigere hjælpemotorer.

62 Foruden selve lovens bestemmelser har sagsøgeren også henvist til den usikkerhed, som denne lov skabte, og som skulle have begrundet udsættelsen af kontrakternes ikrafttrædelse og bådenes bygning.

63 Sagsøgeren har herved først fremlagt en række presseudklip som bilag til stævningen, som skulle godtgøre den animerede diskussion vedrørende lovforslaget. Ingen af disse udklip ses imidlertid at vedrøre lovbestemmelser, som skulle begrunde tekniske ændringer i kontrakterne. Der er altså ikke godtgjort nogen årsagssammenhæng med udsættelsen af kontrakternes ikrafttrædelsesdato.

64 Sagsøgeren har endvidere henvist til en dom fra Tribunal Constitucional vedrørende den pågældende lov. Det fremgår dog ikke heraf, at nogen af bestemmelserne, der blev forelagt denne retsinstans, havde nogen som helst forbindelse med de slæbebådes tekniske specifikationer, som sagsøgeren skulle bygge, eller med værftets arbejdsprogram.

65 Sagsøgeren har endelig begrundet udsættelsen af kontrakternes ikrafttrædelsesdato med vedtagelsen af bestemmelser til gennemførelse af loven. Sagsøgerens bemærkninger herom er dog forblevet vage, idet sagsøgeren alene har henvist til administrative foranstaltninger, der »var meddelt«, og som »indebar konkrete krav vedrørende skibets sikkerhed«, således som det fremgår af sagsøgerens

skriftlige besvarelser af Rettens spørgsmål. Sagsøgeren har i øvrigt trods de år, der er forløbet siden vedtagelsen af loven af 24. november 1992, ikke fremlagt nogen bestemt administrativ forskrift, som kan begrunde de foretagne kontraktændringer.

66 Når henses til de ovenfor angivne regler vedrørende en snæver fortolkning af undtagelsesbestemmelser og bevisbyrden såvel under sagens behandling i Kommissionen som for Retten, må det fastslås, at det ikke er godtgjort, at vedtagelsen af den spanske havnelov af 24. november 1992 har begrundet udsættelsen af kontrakternes ikrafttrædelse og dermed indvirket på skibsværftets arbejdsprogram.

67 Hvad dernæst angår pesetaens devaluering bemærkes, at dette er det eneste forhold, der er påberåbt af sagsøgeren, som tillæggene til kontrakterne henviser til. Det angives således i de indledende betragtninger i tillæggene, der er fremlagt for Retten, at »af hensyn til rederen og især henset til den betydelige prisforhøjelse i pesetas for Voith-motorerne, er det nødvendigt at ændre specifikationen og de nærmere regler for betalingen i bygningskontrakten«.

68 Det fremgår imidlertid af disse indledende betragtninger, at det ikke er devalueringen som sådan, der har medført forstyrrelser, der indvirker på skibsværftets arbejdsprogram, men den omstændighed, at de kontraherende parter valgte at genforhandle deres kontrakter med henblik på at udligne devalueringens virkninger. Dette støttes af henvisningen til »hensynet til rederen«, som indeholdes i tillæggenes betragtninger.

69 Det må i øvrigt fastslås, at selv om pesetaens devaluering indtraf i oktober 1992, blev de første tillæg først undertegnet 14-20 måneder senere. Det forekommer derfor ikke godtgjort, at devalueringen var årsagen til forsinkelsen med kontrakternes ikrafttrædelse, hvorfor den altså heller ikke har indvirket på skibsværftets arbejdsprogram.

70 Desuden bemærkes, at en devaluering heller ikke kan anses for en uventet forstyrrelse som omhandlet af direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Såvel en valutas kursfald som dens devaluering er bekendt for erhvervslivet. Den omstændighed, som sagsøgeren har anført, at større devalueringer er sjældne på grund af det europæiske monetære system, som da var i kraft, fjerner ikke denne risiko, som man ved juridiske og økonomiske foranstaltninger kan sikre sig mod.

71 Med hensyn til arbejderne i Bilbaos havn har Kommissionen erkendt i beslutningen, at disse medførte en forstyrrelse, der påvirkede værftets aktiviteter. Kommissionen har derimod bestridt, at den var uventet og betydelig.

72 Retten bemærker med hensyn hertil, at der ikke er blevet forelagt noget bevis for, at den påberåbte forstyrrelse var betydelig.

73 Som Kommissionen har anført i beslutningen, var skibsværftets aktivitet, mens disse arbejder blev udført, tilsyneladende ikke forskellig fra dets aktiviteter i tidligere perioder. Således er i 1992 og 1993, hvor arbejderne i havnen hovedsagelig blev udført, antallet af køllægninger det samme som i årene 1988-1991. Endvidere blev der foretaget det samme eller et højere antal søsætninger i 1992 og 1993 end i 1988-1991. Det samme gælder for levering af skibe.

74 Endelig bemærkes med hensyn til overtagelsen af skibsværftet Ardeag, at Kommissionen bl.a. fandt, at overtagelsen af dette værft udgjorde en kommerciel beslutning, som sagsøgeren havde truffet, og som altså ikke kunne omfattes af undtagelsen i direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit.

75 Det må fastslås, at sagsøgeren ikke har bestridt, at denne bestemmelse alene kan vedrøre udefra kommende forstyrrelser for skibsværftet.

76 Sagsøgeren har alene anført, at overtagelsen af værftet var blevet »pålagt« det af de spanske myndigheder, hvorfor der var tale om et forhold, som sagsøgeren ikke havde nogen indflydelse på. Sagsøgeren har ikke i stævningen nærmere præciseret dette argument, men alene anført at ville godtgøre dette forhold »under bevisoptagelsen«. Retten har anmodet sagsøgeren om at fremlægge bevis herfor.

77 Sagsøgeren har i sin besvarelse af Rettens spørgsmål ændret dette udsagn og har alene anført, at de spanske myndigheder havde »fremmet« denne overtagelse. Sagsøgeren har herved henvist til et udsagn i en skrivelse fra de spanske myndigheder til Kommissionen af 24. januar 1997, hvorefter »overtagelsen af Ardeag [skete] i forbindelse med en betydelig strukturomlægning i sektoren og [blev] direkte fremmet af den spanske administration selv; det kunne i øvrigt ikke forholde sig anderledes i forbindelse med fællesskabspolitikken om nedsættelse og koncentration af produktionskapaciteten«.

78 Denne bemærkning er ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at beslutningen om overtagelsen af værftet Ardeag ikke var en følge af en frivillig kommerciel beslutning, som sagsøgeren havde truffet under hensyntagen til de samlede omstændigheder, og navnlig til den investeringsstøtte på over 500 mio. ESP, sagsøgeren herved blev tildelt. Det er således ikke blevet påvist, at overtagelsen af værftet beroede på de spanske myndigheders påvirkning i en sådan grad, at den var et i forhold til sagsøgeren udefra kommende forhold.

79 Herefter kan overtagelsen af værftet Ardeag ikke anses for en forstyrrelse, der kan omfattes af undtagelsen i direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Dette støttes i

øvrigt også af de spanske myndigheders indlæg under den administrative procedure. Disse erkendte, at overtagelsen af værftet Ardeag ikke i sig selv begrundede forsinkelsen af de fem slæbebåde [afdeling III, litra c), andet afsnit, i beslutningens betragtninger].

80 Sagsøgeren har altså ikke godtgjort, at Kommissionen befandt sig i en retlig eller faktisk vildfarelse, da den fastslog, at ingen af de påberåbte omstændigheder omfattedes af direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit.

81 Sagsøgeren har dog anført, at de omstændigheder, sagsøgeren har anført, må bedømmes samlet. En forstyrrelse kan alene opfylde visse af betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, og en anden forstyrrelse de øvrige kriterier.

82 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. For det første fremgår det af ordlyden af den pågældende bestemmelse, at betingelserne deri hver især skal være opfyldt. Desuden er sagsøgerens argumentation klart i direkte modstrid med princippet om en snæver fortolkning af undtagelsesbestemmelserne, idet den indebærer, at den pågældende bestemmelse tillægges et anvendelsesområde, der klart er større end tilsigtet af lovgiver.

83 Heraf følger, at dette anbringende i det hele må forkastes.

**Det subsidiære anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet**

*Sagsøgerens argumenter*

84 Sagsøgeren har anført, at proportionalitetsprincippet hører til fællesskabsrettens generelle principper. Princippets strikte overholdelse er så meget mere nødvendigt, når betydelige økonomiske interesser står på spil, således som det er tilfældet i denne sag, hvor nedsættelsen af støttebeløbet udgør næsten 135 mio. ESP.

85 I denne sag drejer det sig om at afgøre, om Kommissionens anvendelse af den forpligtelse, som direktivet fastsætter for i det her omhandlede tilfælde at kunne oppebære en støtte på 9%, nemlig levering af slæbebådene inden tre år, hvilken frist principielt ikke kan forlænges, står i rimeligt forhold til virkningen af tilsidesættelse af betingelsen, nemlig nedsættelse af støtten til halvdelen af den oprindeligt tilladte støtte (4,5%).

86 Sagsøgeren har herved anført, at henset til beslutningens negative følger for sagsøgerens situation og til, at forsinkelser med bygningen er normale i skibsbygningsindustrien, står nedsættelsen af maksimumsgrænsen for støtte ikke i rimeligt forhold til en forsinkelse på syv til fjorten måneder. Dette gælder så meget mere, som Kommissionen i beslutningen tilsyneladende erkender, at en frist på ti måneder er rimelig.

*Rettens bemærkninger*

87 Det bemærkes, at direktivets artikel 4, stk. 3, bestemmer, at når et skib leveres mere end tre år efter datoen for undertegnelsen af den endelige kontrakt, er maksimumsgrænsen for den pågældende kontrakt den, der var gældende tre år

før datoen for skibets levering, og ikke den, der var gældende på datoen for undertegnelsen af kontrakten. I denne sag var maksimumsgrænsen altså 4,5% og ikke 9%.

88 Ifølge sagsøgeren bør en overskridelse af fristen på tre år, som er fastsat for levering af skibe og beregnet fra undertegnelsen af de endelige kontrakter, medføre en betydelig nedsættelse af maksimumsgrænsen for støtten.

89 I henhold til fast retspraksis skal det ved afgørelsen af, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, først undersøges, om de foranstaltninger, der iværksættes til gennemførelse af bestemmelsens formål, er afpasset efter formålets betydning, og om foranstaltningerne er nødvendige for at gennemføre det (Domstolens dom af 2.5.1990, sag C-357/88, Hopermann, Sml. I, s. 1669, præmis 14, af 27.6.1990, sag C-118/89, Lingenfelser, Sml. I, s. 2637, præmis 12, af 12.7.1990, sag C-155/89, Philipp Brothers, Sml. I, s. 3265, præmis 34, og af 21.1.1992, sag C-319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, præmis 12). Det fremgår i øvrigt af disse domme, at fastsættelse af en ufravigelig frist, hvis overskridelse uden videre indebærer bortfald af en rettighed, ikke kan anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet, henset til den pågældende bestemmelses endelige mål.

90 Det fremgår af direktivets opbygning og af dets betragtninger, at lovgivers formål var at fremme omstruktureringen af skibsbygningsindustrien for at gøre den »effektiv og konkurrencedygtig«. I denne sammenhæng var omstruktureringsstøtte hertil, navnlig støtte til lukning og støtte til forskning og udvikling, vigtigere med henblik på »at fremme flere værfters omstrukturering« og for at »tilskynde Fællesskabets skibsværfter til at bygge teknisk højt udviklede fartøjer«, end produktionsstøtte, for hvilken der blev fastsat maksimumsgrænser. Da produktionsstøtte ikke udgør det bedste middel til at tilskynde den europæiske skibsbygningsindustri til at forbedre sin konkurrencedygtighed, fastsætter direktivet, at maksimumsgrænsen jævnligt skal tages op til vurdering »med sigte mod gradvis at sænke denne grænse«.

91 Direktivets artikel 4, stk. 3, første afsnit, bestemmer, at der skal anvendes en anden maksimumsgrænse, når skibet ikke leveres inden for tre år efter undertegnelsen af den endelige kontrakt, og formålet hermed er at forhindre skibsværfterne i at unddrage sig anvendelse af den gradvise nedsættelse af den gældende maksimumsgrænse. Et værft kunne ellers fortsat oppebære maksimumsstøtten for skibe, der blev leveret flere år efter deres bestilling, selv om intet begrundede en sådan forsinket levering. Ligeledes kunne et værft acceptere ordrer, hvortil der kunne ydes støtte på et højt niveau, ved kalenderårets udgang, lige før en ny nedsættelse af maksimumsgrænsen, skønt det var klar over, at skibene ikke ville kunne leveres inden for en rimelig frist (punkt IV, første afsnit, i beslutningens betragtninger).

92 Det bemærkes først, at det i denne sag hverken er påstået eller godtgjort, at treårsfristen for levering af skibe er unormalt kort. Det må herved fastslås, at i henhold til de omtvistede kontrakter var varigheden af bygningen af slæbebådene fastsat til fjorten måneder.

93 I øvrigt har sagsøgeren ikke fremført noget forhold, der kan godtgøre, at nedsættelsen af maksimumsgrænsen fra 9 til 4,5% er uforholdsmæssig, når henses til direktivets formål med støtten til skibsbygning. Det bemærkes endvidere, at leveringsfristen på tre år var blevet betydeligt overskredet i denne sag. Forsinkelserne, som i de enkelte tilfælde var fra syv til over femten måneder, kan ikke anses for ubetydelige forsinkelser, således at en nedsættelse med halvdelen af maksimumsgrænsen for støtten er uforholdsmæssig. Det bemærkes herved, at modsat det af sagsøgeren anførte indeholder punkt VI, sidste afsnit, i beslutningens betragtninger intet, hvoraf det kan uddrages, at en overskridelse på ti måneder af Kommissionen blev anset for »rimelig«.

94 Under disse betingelser har sagsøgeren ikke påvist, at anvendelsen af en anden maksimumsgrænse, her halvt så lav, alt efter om skibene leveres eller ikke leveres

inden for treårsfristen efter undertegnelsen af den endelige kontrakt, strider mod proportionalitetsprincippet.

95 Dette anbringende kan derfor heller ikke tiltrædes.

96 Der kan derfor ikke gives sagsøgeren medhold i påstanden om annullation af beslutningen.

## Begæringen om fremlæggelse af dokumenter

97 Sagsøgeren har anmodet Retten om at anordne fremlæggelse af interne dokumenter fra Kommissionen vedrørende beslutningens vedtagelse og iværksættelsen af proceduren, som førte til vedtagelse.

98 Retten fastslår, at sagsøgeren ikke har præciseret, hvorfor de dokumenter, der kræves fremlagt, er nødvendige for sagens løsning.

99 Sagsøgerens begæring kan derfor ikke efterkommes.

## Sagens omkostninger

100 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I

denne sag har sagsøgeren tabt sagen, hvorfor sagsøgeren i henhold til Kommissionens påstand dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 2000.

H. Jung A. Potocki

Justitssekretær Afdelingsformand