ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)

16 maart 2000 *

In zaak T-72/98,

Astilleros Zamacona SA, gevestigd te Santurce (Spanje), vertegenwoordigd door A. Creus Carreras, advocaat te Barcelona, en B. Uriarte, advocaat te Madrid, kantoor Cuatrecasas, Kortenberglaan 60, Brussel (België),

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Nemitz, lid van haar juridische dienst, en M. Desantes, bij de Commissie gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, bijgestaan door M. Muñoz, advocaat te Saragossa, domicilie gekozen hebbende te Luxembourg bij C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking 98/157/EG van de Commissie van 5 november 1997 betreffende voorgenomen steun van Spanje aan Astilleros Zamacona SA voor vijf sleepboten (PB 1998, L 50, blz. 38),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Potocki, kamerpresident, K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung en A. W. H. Meij, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 6 oktober 1999,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Volgens artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG), „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of

bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

2 Volgens artikel 92, lid 3, sub e, van het Verdrag, kunnen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, de „soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie".

3 Op basis van deze bepaling en van artikel 113 EG-Verdrag (thans artikel 133 EG) is richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990 vastgesteld, betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 380, blz. 27; hierna: „richtlijn"). Deze tekst is herhaaldelijk gewijzigd, wat evenwel geen gevolgen had voor de thans aan de orde zijnde bepalingen.

4 Artikel 4, lid 1, van de richtlijn bepaalt: „Productiesteun ten behoeve van de scheepsbouw of-verbouwing kan als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits het totale bedrag van de steun voor een bepaald contract in subsidie-equivalent niet meer bedraagt dan een gemeenschappelijk steunplafond, uitgedrukt in een percentage van de waarde van het contract vóór de steun, hierna ‚plafond' genoemd."

5 Volgens artikel 4, lid 2, van de richtlijn, wordt het plafond door de Commissie vastgesteld.

6 Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van de richtlijn bepaalt: „Het voor een contract geldende steunplafond is het op de datum van ondertekening van het definitieve contract geldende plafond. Deze regel geldt echter niet voor schepen die meer dan drie jaar na de datum van ondertekening van het definitieve contract worden opgeleverd. In die gevallen geldt het plafond dat drie jaar vóór de opleveringsdatum van het schip van toepassing was."

7 Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn bepaalt evenwel: „De Commissie kan de in de eerste alinea genoemde termijn van drie jaar verlengen wanneer dit gerechtvaardigd is wegens het technisch ingewikkelde karakter van het betrokken scheepsbouwproject of wegens vertragingen als gevolg van onverwachte, aanzienlijke en aantoonbare verstoringen met betrekking tot het werkprogramma van een scheepswerf."

De feiten

8 In december 1991 ondertekende Astilleros Zamacona SA, een kleine scheepswerf te Bilbao, met verschillende reders zestien contracten voor de bouw van schepen. Aan tien van deze contracten is nooit enig gevolg gegeven, en een elfde contract is niet in geding. De vijf contracten die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, betroffen de bouw van sleepboten en droegen de nummers 300, 301, 318, 319 en 320.

9 Op de datum van ondertekening ervan bedroeg het toegelaten steunplafond 9 %. Vanaf 1 januari 1992 is dit plafond verlaagd tot 4,5 % (PB 1992, C 10, blz. 3).

10 Volgens artikel 18 van elk van de vijf contracten, zouden zij slechts op een latere datum „ingaan" (in één geval op 30 april 1992, in een ander geval op 30 november 1992, en op 30 december 1992 voor de resterende drie gevallen), onder voorbehoud van een eerste betaling door de reder, en in vier van de vijf gevallen, van een schriftelijke bevestiging van de reder. In de contracten nrs. 301, 318, 319 en 320 heette het in die bepaling voorts dat het contract nietig was indien het niet op de vastgestelde datum inging.

11 De datum van „ingang" van de contracten nrs. 318 en 319 werd verschoven naar 31 juli 1994, dit wil zeggen 19 maanden na de aanvankelijk vastgestelde datum. Voor de andere drie contracten bleef deze datum ongewijzigd.

12 Alle contracten werden tussen 20 december 1993 en 10 mei 1994 gewijzigd. Uiteindelijk zijn zij tussen 5 maart en 10 mei 1994 ingegaan. Enkele dagen later werden zij, met uitzondering van contract nr. 318, overgedragen aan andere reders.

13 Op 10 februari 1995 vroegen de Spaanse autoriteiten de Commissie de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van de richtlijn bedoelde termijn voor de levering van de sleepboten te verlengen.

14 Twee van de vijf door verzoekster gebouwde sleepboten werden geleverd in juli 1995, twee andere in oktober 1995, en de laatste in mei 1996.

15 Op 20 november 1996 heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag (thans artikel 88 EG) te openen, om het verzoek van de Spaanse autoriteiten van 10 februari 1995 te onderzoeken (PB 1997, C 58, blz. 8).

16 De Spaanse autoriteiten hebben hun schriftelijke opmerkingen ingediend op 24 januari 1997, en tijdens twee bijeenkomsten met de diensten van de Commissie en verzoeksters vertegenwoordigers op 1 april en 28 mei 1997. Bij brief van 12 mei 1997 hebben zij hun opmerkingen aangevuld, in antwoord op door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Deense regering inzake de verenigbaarheid van de steun geformuleerde twijfels.

17 Bij beschikking 98/157/EG van 5 november 1997 van de Commissie betreffende voorgenomen steun van Spanje aan Astilleros Zamacona SA voor vijf sleepboten (PB 1998, L 50, blz. 38; hierna: „beschikking") heeft de Commissie het verzoek van de Spaanse autoriteiten afgewezen, op grond dat de steun niet in overeenstemming was met het bepaalde in artikel 4, lid 3, van de richtlijn. Op die grond heeft zij beslist dat de hoogte van de voorgenomen steun voor de vijf betrokken contracten in dier voege moest worden verlaagd, dat het steunbedrag per vaartuig niet hoger was dan 4,5 % van de waarde van het contract vóór de steun, wat overeenkomt met het plafond dat gold voor 1992 en 1993.

18 Daarop heeft verzoekster bij op 30 april 1998 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift onderhavige beroep ingesteld.

19 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten tot de mondeling behandeling over te gaan. Partijen werden uitgenodigd schriftelijk te antwoorden op verschillende vragen en bepaalde documenten over te leggen. Zij hebben binnen de gestelde termijnen aan deze uitnodiging gevolg gegeven.

20 Partijen zijn gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht ter terechtzitting van 6 oktober 1999.

Conclusies van partijen

21 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikking nietig te verklaren;

— de overlegging te gelasten van interne documenten van de Commissie inzake de vaststelling van deze beschikking en de opening van de procedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid;

— verweerster te verwijzen in de kosten.

22 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

De strekking van het wettigheidstoezicht van het Gerecht

23 Voor het Gerecht is de vraag gerezen, of de vijf betrokken contracten op de datum van ondertekening ervan als definitieve contracten in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van de richtlijn konden worden beschouwd.

24 Het Gerecht stelt evenwel vast, dat de Commissie zich er in haar beschikking toe heeft bepaald „ernstige twijfel" te formuleren inzake de vraag of sprake was van definitieve contracten (deel V, voorlaatste alinea, en deel VII, eerste alinea). Zo blijkt uit de tekst van de beschikking en uit de antwoorden van de Commissie op schriftelijke en mondelinge vragen van het Gerecht, dat de beschikking niet gebaseerd is op het ontbreken van definitieve contracten, maar wel op de omstandigheid dat niet is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn.

25 In het kader van de wettigheidstoetsing waartoe het gehouden is ingevolge artikel 173 EG-Verdrag (thans artikel 230 EG), staat het dus niet aan het Gerecht zelf over te gaan tot het onderzoek van de vraag of de vijf litigieuze contracten „definitieve contracten" in de zin van de richtlijn waren.

26 In het kader van het onderhavige arrest is er dus van uit te gaan, dat de contracten „definitieve contracten" zijn, en dat het voor die contracten aanvankelijk geldende toegelaten steunplafond datgene was dat gold op de datum van ondertekening van de contracten in december 1991.

27 Gelet op deze voorafgaande opmerkingen, moet nader worden ingegaan op de tot staving van het onderhavige beroep aangevoerde middelen, ontleend aan schending van de motiveringsplicht, schending van artikel 4, lid 3, van de richtlijn en kennelijke dwaling bij de beoordeling van de feiten, en schending van het evenredigheidsbeginsel.

Het middel ontleend aan schending van de motiveringsplicht

Argumenten van verzoekster

28 Ingevolge artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) moeten rechtshandelingen met redenen worden omkleed.

29 Het motiveringsvereiste is in casu des te belangrijker, omdat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikte (arresten Hof van 15 juli 1970, ACF Chemiefarma/Commissie, 41/69, Jurispr. blz. 661, punten 76 en 77, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719).

30 Waar de Commissie zich ertoe heeft beperkt te verklaren dat een loutere uiteenzetting van de feiten volstond om te concluderen dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor een verlenging van de leveringstermijn, heeft zij artikel 190 van het Verdrag geschonden.

31 Ook zou de wens om geen precedent te scheppen, geen rechtvaardiging kunnen opleveren voor het ontbreken van motivering waardoor de beschikking is aangetast.

32 Ten slotte zou de Commissie, nu het gaat om de eerste toepassing van artikel 4, lid 3, van de richtlijn, aan de hand van voorbeelden of algemene voorschriften

duidelijk en nauwkeurig hebben moeten aangeven wanneer volgens haar al dan niet is voldaan aan de voorwaarden van deze bepaling.

Beoordeling door het Gerecht

33 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering, die een wezenlijk vormvereiste is in de zin van artikel 173 van het Verdrag, de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie, met name, arrest Commissie/ Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 63).

34 In casu is de motivering van de beschikking in zeven afdelingen onderverdeeld. De eerste afdeling behelst een algemene inleiding, waarin meer in het bijzonder het doel van de procedure in herinnering wordt gebracht. De tweede afdeling bevat een beschrijving van het verloop van de procedure voor de Commissie. De derde afdeling bevat een samenvatting van de door de Spaanse autoriteiten gemaakte opmerkingen. De vierde afdeling is een samenvatting van de relevante bepalingen van de richtlijn. De vijfde afdeling behelst het onderzoek van de feiten van de zaak, en is aangevuld met een tabel die een overzicht daarvan geeft. In de zesde afdeling onderzoekt de Commissie, of er, gelet op de door de Spaanse autoriteiten aangevoerde omstandigheden, sprake is van vertragingen ten gevolge van onverwachte, aanzienlijke en aantoonbare verstoringen met betrekking tot het werkprogramma van de scheepswerf, in de zin van de richtlijn. De zevende afdeling betreft de conclusie waartoe de Commissie op grond van de voorgaande overwegingen is gekomen.

35 Aan de hand van deze toelichtingen is het mogelijk zowel de feiten van de zaak te begrijpen als de gronden voor de gevolgtrekkingen rechtens die de Commissie daaraan heeft verbonden in het kader van de toepassing van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn. Overigens blijkt uit de in de onderhavige zaak neergelegde memories, dat verzoekster de redenering van de Commissie, die zij op alle punten betwist, perfect heeft begrepen.

36 Vanuit het oogpunt van artikel 190 van het Verdrag is de beschikking dus naar behoren met redenen omkleed. De toetsing van de eventuele onnauwkeurigheid van de motivering van de beschikking daarentegen dient plaats te vinden bij het onderzoek van de gegrondheid van deze beschikking (zie, inzonderheid, arrest Gerecht van 7 november 1997, Cipeke/Commissie, T-84/96, Jurispr. blz. II-2081, punt 47).

37 Voorts legt de motiveringsplicht, zoals hierboven uiteengezet, de Commissie niet de verplichting op in abstracto de omstandigheden te bepalen waaronder aan de voorwaarden van artikel 4, lid 3, van de richtlijn zou zijn voldaan.

38 Het middel kan dus niet slagen.

Het middel ontleend aan schending van artikel 4, lid 3, van de richtlijn en aan kennelijke dwaling bij de beoordeling van de feiten

Argumenten van verzoekster

39 Verzoekster voert vier omstandigheden aan waarmee zij is geconfronteerd en die de Commissie haars inziens had moeten aanmerken als „onverwachte, aanzienlijke en aantoonbare verstoringen met betrekking tot het werkprogramma van een scheepswerf", in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn.

Vaststelling van een nieuwe havenwet

40 In december 1991 leidde de aankondiging van de voorgenomen wijziging van de achterhaalde Spaanse havenwetgeving tot grote onzekerheid. De nieuwe wet, die op 24 november 1992 definitief is vastgesteld, en die zowel de koopvaardij als de havenreglementering betreft („ley de puertos y de la marina mercante"), wijzigde de bestaande situatie op tal van punten, met name wat de voorschriften inzake de havendiensten betreft, inzonderheid de sleepdienst, en inzake de sancties bij inbreuken op de veiligheidsvoorschriften voor de scheepsvaart.

41 Dit zou tot gevolg hebben gehad, dat de contracten eerst op een later tijdstip ingingen, en dat de contractpartijen inzake veiligheid hogere eisen stelden. Op die gronden zouden bepaalde clausules van de overeenkomsten in 1993, 1994 en 1995 zijn gewijzigd bij wege van aanhangsels bij die overeenkomsten.

42 Deze verstoringen zouden kennelijk aanzienlijk en aantoonbaar zijn, wat door de Commissie in haar beschikking blijkbaar niet wordt betwist.

43 Deze verstoringen zouden eveneens onverwacht zijn in de zin van artikel 4, lid 3, van de richtlijn. Naar haar aard is de vaststelling van een wet namelijk een onvoorzienbaar risico, nu bij algemene en door de overheid opgelegde maatregel op het vlak van de privaatrechtelijke overeenkomsten tussenbeide wordt gekomen. Dit geldt temeer omdat in casu op de datum van de ondertekening van de overeenkomsten de doelstellingen en de strekkingen van de toekomstige wet nog niet nauwkeurig bekend waren. Daarbij komt nog, dat zolang een wet niet is vastgesteld, nog talrijke wijzigingen mogelijk zijn, zeker wanneer zoals in

het onderhavige geval tegen die wet veel verzet bestond. Bovendien was de strijdigheid van sommige bepalingen ervan met de grondwet vastgesteld door het Tribunal Constitucional (Spaans grondwettelijk Hof, arrest 40/1998, van 19 februari 1998), wat verklaart dat bij de reders onzekerheid bestond ten tijde van de vaststelling van de wet. In feite was niet zozeer de vaststelling van een nieuwe wet een onverwachte omstandigheid in de zin van artikel 4, lid 3, van de richtlijn, doch wel de strekking van die wet, de definitieve inhoud ervan en de latere ontwikkelingen, namelijk de ter uitvoering van deze wet vastgestelde voorschriften.

Devaluatie van de peseta in 1992

44 Deze devaluatie zou hebben geleid tot een aanzienlijke prijsstijging van de op andere nationale markten gekochte onderdelen, en dus ook van de bouwkosten van de sleepboten. Om het hoofd te bieden aan deze situatie, zouden in de contractuele technische specificaties aanzienlijke wijzigingen zijn aangebracht. Daarom moest de inwerkingtreding van de overeenkomsten worden uitgesteld, en liep de uitvoering ervan vertraging op, zodat het arbeidsprogramma van de scheepswerf grondig werd verstoord [zie, bij analogie, beschikking 96/278/EG van de Commissie van 31 januari 1996 betreffende de herkapitalisatie van Iberia (PB L 104, blz. 25)].

45 Welnu, een devaluatie is een soevereine beslissing van de Staat, en als zodanig een onvoorzienbare verstoring, zelfs voor een voorzichtig en oplettend ondernemer. In dit verband herinnert verzoekster eraan, dat de devaluaties in het kader van het Europees Monetair Stelsel zeldzaam waren, gelet op de ter zake geldende regels; bovendien bedroeg de normale fluctuatieband destijds slechts 6 %. Voor verzoekster was dit percentage voorzienbaar, doch met de mogelijkheid van aanzienlijker fluctuaties dienden zij geen rekening te houden.

Werken in de haven van Bilbao

46 Tot deze werken was besloten door de haveninstanties, met het oog op de bouw van een nieuwe kaaimuur. Verzoekster had de mondelinge verzekering gekregen, dat deze werken in april 1992 voltooid zouden zijn, doch in werkelijkheid duurden zij van mei 1992 tot mei 1993; de nieuwe kaaimuur was eerst in juni 1994 klaar voor gebruik. Hoewel het bestaan van het bouwproject dus vaststond, was de omvang en de duur van de uitvoering ervan veel groter dan voorzien, zodat het project als onverwacht is aan te merken. Ook de omstandigheid dat de werken niet verliepen zoals gepland, waarover verzoekster zich bij de havenautoriteiten heeft beklaagd, was onvoorzienbaar.

47 Nu deze werkzaamheden doorgingen vlak bij verzoeksters scheepswerf, zodat diverse installaties niet konden worden gebruikt, werd haar normale productie verstoord, zoals de Commissie in de beschikking overigens heeft erkend. Onvermijdelijk had dit tot gevolg dat de levering van de sleepboten vertraging opliep. Tijdens die periode ging met name de productiviteit achteruit, en daalde het aantal gelegde kielen, de leveringen en het aantal contracten waarvan de uitvoering werd aangevat. In feite moest de bouw van de drie sleepboten waarover het in de onderhavige zaak gaat, op het droge, in de reparatiewerkplaats, worden voltooid.

Overname van de Ardeag-scheepswerf door verzoekster

48 Anders dan de Commissie stelt, was de overname van deze activiteiten meer dan een loutere commerciële beslissing van verzoekster. Deze besefte namelijk goed wat de gevolgen waren van de bestellingen die zij diende uit te voeren en van het feit dat een vertraging bij die uitvoering het verlies van de helft van de goedgekeurde steun teweeg zou brengen. In werkelijkheid was deze overname

door het Spaanse Ministerie van Industrie opgelegd in het kader van een herstructureringsprogramma van de scheepsbouwsector, als voorwaarde om in aanmerking te komen voor de steunprogramma's voor de herstructurering van de scheepsbouw. Op 18 maart 1992 had de directeur-generaal van het Ministerie van Industrie verzoeksters actieprogramma voor de periode 1991/1993 goedgekeurd, welk programma na de overname van Ardeag werd gewijzigd en op 10 maart 1993 goedgekeurd; in afwachting van deze wijziging werden alle investeringen en de uitvoering van de herstructureringsmaatregelen opgeschort, waardoor de scheepswerf tijdelijk stil lag.

49 Deze overheidsinmenging in de besluitvorming in de betrokken bedrijfstak was ongetwijfeld onvoorzienbaar.

50 Bovendien was de overname van de opdrachten van een andere scheepswerf een aanzienlijke en aantoonbare verstoring in de zin van artikel 4, lid 3, van de richtlijn. Hieraan doet niet af, dat de overname van de scheepswerf gepaard ging met de toekenning van overheidssteun. En ten slotte had de Commissie rekening moeten houden met de omstandigheid dat vier van de vijf sleepboten zijn geleverd binnen de termijn van drie jaar als voorzien in de richtlijn, vermeerderd met een termijn van tien maanden en dertien dagen, wat overeenkomt met 79 000 werkuren die nodig waren om de verplichtingen van Ardeag na te komen.

51 Daarnaast formuleert verzoekster een aantal algemene grieven ten aanzien van de Commissie:

— eerst en vooral zou de Commissie de feiten niet volledig hebben onderzocht. Zij kan niet volstaan met erop te wijzen dat verzoekster tot staving van haar

conclusies geen bewijzen overlegt. Zij had het probleem namelijk kunnen verhelpen door een beroep te doen op een onafhankelijk deskundige die de werkelijke gevolgen van de aangevoerde verstoringen kon onderzoeken;

— vervolgens had de Commissie moeten overgaan tot een algemene beoordeling van de vier hierboven beschreven omstandigheden. Daarbij zou zij tot de vaststelling zijn gekomen dat in casu voldoende aan de voorwaarden van artikel 4, lid 3, van de richtlijn was voldaan. Aan elk van deze voorwaarden was namelijk voldaan door ten minste één van de door verzoekster aangevoerde verstoringen;

— ten slotte had de Commissie rekening moeten houden met de bijzondere situatie van Spanje in de scheepsbouwsector.

Beoordeling door het Gerecht

52 In de eerste plaats zij eraan herinnerd, dat de richtlijn met name de voorwaarden vaststelt waaronder werkingssteun in de scheepsbouwsector uitzonderlijk als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd (arrest Hof van 18 mei 1993, België/Commissie, C-356/90 en C-180/91, Jurispr. blz. I-2323, punten 24-32). Bovendien voorziet artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn zelf in een afwijkende regeling ten opzichte van de in de eerste alinea van deze bepaling neergelegde beginselen. Die afwijking creëert namelijk de mogelijkheid om zich te onttrekken aan het beginsel van de progressieve verlaging van het steunniveau wanneer de schepen niet binnen een termijn van drie jaar zijn voltooid.

53 Bijgevolg moet artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn strikt worden uitgelegd (arrest Gerecht van 1 oktober 1998, Natural van Dam en Danser Container Line/Commissie, T-155/97, Jurispr. blz. II-3921, punt 31). Bovendien blijkt uit de tekst van deze bepaling, met name uit het groot aantal voorwaarden die erin zijn gesteld, dat het de bedoeling van de wetgever was dat zij alleen op zeer specifieke situaties van toepassing zou zijn.

54 In de tweede plaats is de lidstaat die in afwijking van de verdragsregels steun wenst toe te kennen, gehouden tot samenwerking met de Commissie in het kader van de procedure waarbij hij betrokken is (zie punten 13 en 16). Ingevolge deze verplichting dient hij met name alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan de Commissie kan nagaan, of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking is voldaan (arrest Hof van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, Jurispr. blz. 2097, punt 20).

55 Het tot de Commissie gerichte verwijt, dat zij bij de vaststelling van de beschikking geen beroep heeft gedaan op een onafhankelijk deskundige, is dus ongegrond. Overigens legt geen enkele bepaling van het Verdrag of van de gemeenschapswetgeving een dergelijke verplichting op (arrest Gerecht van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie, T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 72).

56 In de derde plaats zij eraan herinnerd, dat de handelingen van de gemeenschapsinstellingen vermoed worden rechtsgeldig te zijn (zie, in die zin, arrest Hof van 26 februari 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissie, 15/85, Jurispr. blz. 1005, punt 10), dat het aan de partij die de nietigverklaring ervan vordert, staat dit vermoeden te weerleggen door bewijselementen over te leggen die twijfels doen rijzen inzake de beoordeling door de verwerende instelling.

57 Van deze beginselen is uit te gaan bij het onderzoek van de door verzoekster geformuleerde grieven met betrekking tot de beoordeling door de Commissie van elk van de hierboven uiteengezette omstandigheden.

58 Wat de vaststelling van de nieuwe havenwet in Spanje betreft, moet worden overwogen dat, zoals de Commissie in de beschikking heeft uiteengezet, niet bewezen is dat deze omstandigheid „in [verzoeksters] werkprogramma verstoringen tot gevolg heeft gehad die de oplevering van de schepen heeft vertraagd". Verzoekster heeft namelijk niet het oorzakelijk verband aangetoond tussen de vaststelling van de nieuwe havenwet en de vertraging bij de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten.

59 In dit verband zij er allereerst op gewezen, dat in de aanhangsels van de overeenkomsten met geen woord is gerept over deze nieuwe wet of de gevolgen ervan.

60 Vervolgens heeft het Gerecht, gelet op het algemeen karakter van de argumenten in verzoeksters memories, haar uitgenodigd „te preciseren in welk opzicht de wijzigingen, met name op technisch vlak, die aan de oorspronkelijke overeenkomst zijn aangebracht, ertoe strekten zich naar de bepalingen van de [betrokken] wet te schikken". Meer in het bijzonder werd zij verzocht een tabel over te leggen met de wijzigingen in de overeenkomsten, en daarnaast de bepaling of bepalingen van de wet die deze wijzigingen rechtvaardigden.

61 Uit de door verzoekster overgelegde tabel blijkt, dat alle technische wijzigingen van de overeenkomsten werden gerechtvaardigd onder verwijzing naar één artikel van de wet, namelijk artikel 74. Welnu, in dit artikel wordt, zoals verzoekster zelf

heeft erkend, in algemene termen uitsluitend verwezen naar de doelstellingen van de wet. Een dergelijke bepaling kan niet volstaan om een oorzakelijk verband vast te stellen met de door verzoekster concreet aangevoerde technische wijzigingen, zoals het aanbrengen van dubbele wanden in de machinekamers, de herindeling van de brandstoftanks, en een verhoging met meer dan 100 % van het vermogen van de hulpmotoren.

62 Verzoekster heeft niet alleen verwezen naar de bepalingen van de wet zelf, maar ook naar de algemene onzekerheid die deze wet heeft doen ontstaan, en die verklaart waarom de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten is opgeschort en waarom de schepen met vertraging op stapel zijn gezet.

63 In dit verband heeft verzoekster vooreerst, in bijlage bij haar verzoekschrift, een groot aantal persknipsels overgelegd, waaruit moet blijken dat er tijdens de besprekingen van het wetsvoorstel zeker geen eensgezindheid bestond. Evenwel is komen vast te staan, dat geen van deze persknipsels betrekking heeft op de bepalingen van de wet die een rechtvaardiging zouden kunnen vormen voor de technische wijzigingen van de overeenkomsten. Het oorzakelijk verband met de opschorting van de uitvoering van de overeenkomsten is dus niet aangetoond.

64 Ook maakt verzoekster melding van een arrest van het Tribunal Constitucional betreffende de betrokken wet. Gebleken is evenwel, dat geen van de bepalingen die in die zaak aan de orde waren, verband hield met de technische specificaties van de door verzoekster te bouwen sleepboten en met het arbeidsprogramma van de scheepswerven.

65 Ten slotte rechtvaardigt verzoekster de opschorting van de uitvoering van de overeenkomsten met een verwijzing naar de vaststelling van uitvoeringsbesluiten van de betrokken wet. Verzoeksters opmerkingen op dit punt zijn evenwel onnauwkeurig gebleven, en zij heeft het alleen over de „aankondiging" van uitvoeringsbesluiten die „concrete voorschriften inzake de veiligheid van de

vaartuigen zouden behelzen", zoals blijkt uit verzoeksters schriftelijke antwoorden op vragen van het Gerecht. Daarbij komt nog, dat verzoekster in weerwil van het tijdsverloop sedert de vaststelling van de wet van 24 november 1992, geen enkel concreet besluit vermeldt waarop de wijzigingen van de overeenkomsten zouden kunnen worden gebaseerd.

66 Gelet op de hierboven in herinnering gebrachte beginselen inzake de strikte uitlegging van afwijkingen en inzake de bewijslast, zowel voor de Commissie als voor het Gerecht, dient de conclusie te luiden, dat niet is aangetoond dat de vaststelling van de Spaanse havenwet van 24 november 1992 de opschorting van de uitvoering van de overeenkomsten rechtvaardigde en dus het arbeidsprogramma van de scheepswerf ongunstig beïnvloedde.

67 Wat vervolgens de devaluatie van de peseta betreft, zij erop gewezen, dat dit de enige door verzoekster aangevoerde omstandigheid is waar in de aanhangsels bij de overeenkomsten naar is verwezen. In de inleiding van de aan het Gerecht voorgelegde aanhangsels heet het namelijk, dat „gelet op de wensen van de reder en hoofdzakelijk vanwege de aanzienlijke stijging van de in peseta uitgedrukte prijzen van de Voith-motoren, de specificaties en de wijze van betaling zoals neergelegd in de overeenkomst moeten worden gewijzigd".

68 Uit deze inleiding volgt evenwel, dat niet de devaluatie als zodanig de verstoring van het arbeidsprogramma van de werf heeft veroorzaakt, doch wel het feit dat de contractpartijen hebben besloten hun overeenkomsten aan te passen om de gevolgen van deze devaluatie op te vangen. Zulks wordt bevestigd door de verwijzing naar de „wensen van de reder", in de inleiding van de aanhangsels.

69 Overigens zij vastgesteld, dat de devaluatie van de peseta weliswaar plaatsvond in oktober 1992, maar dat de eerste aanhangsels slechts 14 tot 20 maanden later zijn opgesteld. Het staat dus niet vast, dat de devaluatie de oorzaak is van de vertraging bij de uitvoering van de overeenkomsten en het arbeidsprogramma van de werf zou hebben verstoord.

70 Bovendien kan een devaluatie niet worden aangemerkt als een onverwachte verstoring in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn. Met het risico van een waardevermindering van de munt of van een devaluatie is men in de handel vertrouwd. Dat, zoals verzoekster benadrukt, aanzienlijke devaluaties een zeldzaamheid zijn gelet op het destijds geldend Europees muntstelsel, betekent niet het einde van dit risico, waartegen juridische en financiële voorzorgsmaatregelen kunnen worden genomen.

71 Wat de werken in de haven van Bilbao betreft, erkent de Commissie in haar beschikking, dat zij geleid hebben tot een verstoring die de werkzaamheden van de scheepswerf nadelig heeft beïnvloed. Doch volgens de Commissie ging het niet om een onverwachte verstoring, en bovendien betwist zij de omvang ervan.

72 In dit verband is het Gerecht van oordeel, dat niet is bewezen dat de verstoring aanzienlijk was.

73 Zoals de Commissie namelijk stelt in haar beschikking, lagen de activiteiten van de scheepswerf gedurende de periode van de werken blijkbaar niet op een lager niveau dan tijdens de daaraan voorafgaande periode. In 1992 en 1993, toen de werkzaamheden in de haven bezig waren, werden in de scheepswerf ongeveer evenveel kielen gelegd als in de jaren 1988 tot 1991. Ook het aantal tewaterlatingen was in 1992 en 1993 identiek of hoger dan in 1988 tot 1991. Dezelfde vaststelling geldt voor de levering van vaartuigen.

74 Wat ten slotte de overname van de Ardeag-scheepswerf betreft, stelt de Commissie zich met name op het standpunt, dat de overname een door commerciële overwegingen ingegeven beslissing van verzoekster was, waarvoor de afwijking van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn dus niet kon gelden.

75 Verzoekster betwist niet, dat deze bepaling alleen kan gelden voor verstoringen waarvan de oorzaak buiten de scheepswerf moet worden gezocht.

76 Zij beperkt zich ertoe aan te voeren, dat de overname van de scheepswerf haar door de Spaanse autoriteiten was „opgedrongen", en dus een omstandigheid is die zij niet heeft gewild. In haar verzoekschrift heeft zij deze zienswijze niet gepreciseerd, maar zij heeft voorgesteld ze „in de fase van de bewijsvoering" te preciseren. Het Gerecht heeft verzoekster uitgenodigd de in het vooruitzicht gestelde bewijzen over te leggen.

77 In haar antwoord op de vraag van het Gerecht, heeft verzoekster haar opmerking evenwel afgezwakt, en zich beperkt tot de verklaring, dat de Spaanse autoriteiten deze overname hadden „aangemoedigd". Zij baseert zich op een zin uit een brief van 24 januari 1997 van de Spaanse autoriteiten aan de Commissie, waarin het heet dat „de overname van Ardeag plaatsvond tegen de achtergrond van een grondige herstructurering van de sector, en door de Spaanse overheid zelf direct werd aangemoedigd; dit kon overigens ook niet anders, gelet op het gemeenschapsbeleid, dat gericht was op de verlaging en de concentratie van de productiecapaciteit".

78 Deze passus kan evenwel op zich niet volstaan om te bewijzen dat de overnamebeslissing van de Ardeag-werf niet het resultaat is van een door verzoekster op grond van commerciële overwegingen vrijelijk genomen beslissing waarbij rekening is gehouden met alle omstandigheden, met name de investeringssteun van meer dan 500 miljoen ESP die zij bij die gelegenheid heeft ontvangen. Bijgevolg is niet aangetoond, dat de Spaanse autoriteiten haar dermate onder druk hebben gezet om de werf over te nemen, dat deze beslissing niet aan verzoekster zou zijn toe te rekenen.

79 De overname van de Ardeag-werf kan dus niet worden beschouwd als een verstoring die aanspraak verleent op een afwijking in de zin van artikel 4, lid 3,

tweede alinea, van de richtlijn. Deze conclusie komt overigens overeen met de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten tijdens de administratieve procedure. Zij hebben namelijk erkend, dat de overname van de Ardeag-werf op zich geen rechtvaardiging vormde voor de vertraging bij de levering van de vijf sleepboten [punt III, sub c, tweede alinea, van de considerans van de beschikking].

80 Verzoekster heeft dus niet aangetoond dat de Commissie zou hebben gedwaald ten aanzien van het recht of de feiten, waar zij tot de conclusie kwam dat geen van de aangevoerde omstandigheden onder artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn viel.

81 Toch stelde verzoekster, dat de door haar aangevoerde omstandigheden in hun geheel moeten worden beschouwd. Zo is het mogelijk, dat een verstoring alleen bepaalde van de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn vermelde voorwaarden vervult, terwijl een andere verstoring aan de resterende criteria voldoet.

82 Deze zienswijze kan niet worden aanvaard. In de eerste plaats blijkt uit de tekst van de betrokken bepaling, dat aan alle daarin vermelde voorwaarden moet zijn voldaan. Bovendien is verzoeksters redenering onverenigbaar met het beginsel van strikte uitlegging van afwijkende bepalingen, nu zij aan het betrokken voorschrift een kennelijk veel ruimere werkingssfeer toekent dan in de bedoeling van de wetgever lag.

83 Hieruit volgt, dat het middel in zijn geheel moet worden verworpen.

Het subsidiaire middel, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel

Argumenten van verzoekster

84 Verzoekster brengt in herinnering, dat het evenredigheidsbeginsel een van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht is. De naleving van dit beginsel is des te belangrijker omdat, wanneer aanzienlijke economische belangen op het spel staan, zoals het geval is in de onderhavige zaak, waarin het steunbedrag met bijna 135 miljoen ESP is verlaagd.

85 In casu gaat het erom te weten of de toepassing door de Commissie van de als voorwaarde voor de toekenning van 9 % steun door de Commissie opgelegde verplichting, namelijk levering van de sleepboten binnen een in beginsel niet verlengbare termijn van drie jaar, evenredig is ten opzichte van het gevolg van de miskenning van deze voorwaarden, namelijk de verlaging van het steunniveau tot de helft van het aanvankelijk toegelaten percentage (4,5 %).

86 Gelet op de ingrijpende gevolgen van de beschikking voor verzoeksters situatie, en de omstandigheid dat in de scheepsbouwsector vertragingen gebruikelijk zijn, zou de verlaging van het steunplafond onevenredig zijn ten opzichte van een vertraging van zeven tot veertien maanden. Dit zou temeer gelden, nu de Commissie in de beschikking blijkbaar een termijn van tien maanden als redelijk beschouwt.

Beoordeling door het Gerecht

87 Artikel 4, lid 3, van de richtlijn bepaalt, dat wanneer een schip meer dan drie jaar na de ondertekening van het definitieve contract wordt geleverd, wordt uitgegaan van het plafond dat gold drie jaar vóór de datum van levering van het schip, en

niet van het plafond *dat gold op de datum van ondertekening van de overeenkomst. In casu geldt dus het plafond van 4,5 %, en niet dat van 9 %.

88 Volgens verzoekster zou de overschrijding van de voor de levering van de schepen vastgestelde termijn van drie jaar vanaf de ondertekening van de definitieve overeenkomsten niet tot een dermate aanzienlijke verlaging van het steunplafond mogen leiden.

89 Volgens vaste rechtspraak moet, ter beoordeling van de vraag of een gemeenschapsbepaling zich met het evenredigheidsbeginsel verdraagt, worden nagegaan of de middelen waarmee de bepaling het gestelde doel tracht te bereiken, in een redelijke verhouding staan tot het belang van dat doel en of zij noodzakelijk zijn om het te bereiken (arresten Hof van 2 mei 1990, Hopermann, C-357/88, Jurispr. blz. I-1669, punt 14; 27 juni 1990, Lingenfelser, C-118/89, Jurispr. blz. I-2637, punt 12; 12 juli 1990, Philipp Brothers, C-155/89, Jurispr. blz. I-3265, punt 34, en 21 januari 1992, Pressler, C-319/90, Jurispr. blz. I-203, punt 12). Overigens volgt uit deze arresten, dat de vaststelling van een dwingende termijn die bij het verstrijken ervan zonder meer het verlies van het recht teweegbrengt, kan worden geacht het evenredigheidsbeginsel niet te schenden, gelet op het doel van de betrokken bepaling.

90 Zoals uit de algemene strekking van de richtlijn en de considerans ervan volgt, bestond het door de wetgever nagestreefde doel erin, de scheepsbouwsector om te vormen tot een „efficiënte en concurrerende" industrie. In deze context ging de voorkeur uit naar herstructureringssteun voor de scheepsbouwindustrie, met name steun gericht op de sluiting van scheepswerven of onderzoek en ontwikkeling, „om herstructurering van een groot aantal scheepswerven aan te moedigen" en „in te spelen op de huidige tendens tot bouw van technologisch geavanceerde schepen", en niet naar werkingssteun, waarvoor plafonds werden vastgesteld. Aangezien werkingssteun niet de meest doeltreffende manier is om de Europese scheepsbouwsector aan te moedigen om zijn concurrentievermogen te verbeteren, bepaalt de richtlijn dat de periodieke herziening van het plafond een „geleidelijke verlaging daarvan moet beogen".

91 Waar artikel 4, lid 3, eerste alinea, van de richtlijn voorziet in de toepassing van een verschillend plafond naargelang het schip al dan niet binnen de termijn van drie maanden vanaf de ondertekening van de definitieve overeenkomst wordt geleverd, strekt het ertoe te voorkomen dat de scheepswerven zich aan de gevolgen van de geleidelijke verlaging van het plafond voor de toepasselijke steun onttrekken. Anders zou een werf in aanmerking kunnen blijven komen voor een hoog steunplafond voor schepen die verschillende jaren na de bestelling ervan worden geleverd, ook wanneer niets zulk een laattijdige levering rechtvaardigt. Tevens zou een scheepswerf bestellingen kunnen aannemen aan het einde van een kalenderjaar met een hoog steunniveau, direct vóór de toepassing van een verlaging van het plafond, ook wanneer het op voorhand weet dat de schepen niet binnen een redelijke termijn kunnen worden voltooid (punt IV, eerste alinea, van de considerans van de beschikking).

92 In de onderhavige zaak is in de eerste plaats gesteld noch bewezen, dat de voor de levering van de vaartuigen gestelde termijn van drie jaar normaal kort was. In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens de tekst van de litigieuze overeenkomsten, de duur van de bouw van de sleepboten op veertien maanden was bepaald.

93 Verzoekster heeft overigens geen enkel bijzonder element aangevoerd dat de zienswijze zou wettigen dat de verlaging van het plafond van 9 tot 4,5 % buitensporig zou zijn, gelet op de doelstellingen van de richtlijn inzake steun voor de scheepsbouwsector. Voorts moet erop worden gewezen, dat de leveringstermijn van drie jaar in casu aanzienlijk is overschreden. De vertragingen van zeven tot meer dan vijftien maand, naargelang van het geval, kunnen niet worden beschouwd als geringe vertragingen ten opzichte waarvan de verlaging van het steunplafond met de helft onevenredig zou zijn. In dit verband moet worden benadrukt dat, anders dan verzoekster stelt, niets in punt VI, laatste alinea, van de considerans van de beschikking de conclusie wettigt dat de Commissie een overschrijding met tien maanden als „redelijk" zou hebben beschouwd.

94 In die omstandigheden heeft verzoekster geenszins het bewijs geleverd, dat de toepassing in de onderhavige zaak van een ander plafond, dat de helft lager is,

naargelang de vaartuigen al dan niet binnen een termijn van drie jaar vanaf de ondertekening van de definitieve overeenkomst worden geleverd, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

95 Ook dit middel kan dus niet slagen.

96 Mitsdien moet het beroep tot nietigverklaring van de beschikking worden verworpen in zijn geheel.

Het verzoek om overlegging van stukken

97 Verzoekster vraagt het Gerecht de overlegging van interne stukken van de Commissie te gelasten betreffende de vaststelling van de beschikking en de inleiding van de procedure die tot de vaststelling van de beschikking heeft geleid.

98 Het Gerecht stelt vast, dat verzoekster niet preciseert in welk opzicht de stukken waarvan zij de overlegging vraagt, noodzakelijk zouden zijn voor het onderhavige geding.

99 Dit verzoek kan dus niet worden toegewezen.

Kosten

100 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen voor zover dit is

gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, en de Commissie zulks heeft gevorderd, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in de kosten.

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 maart 2000.

De griffier

H. Jung

De president van de Tweede kamer

A. Potocki