YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)

16 päivänä maaliskuuta 2000 *

Asiassa T-72/98,

Astilleros Zamacona SA, kotipaikka Santurce (Espanja), edustajinaan asianajajat A. Creus Carreras, Barcelona, ja B. Uriarte, Madrid, c/o asianajotoimisto Cuatrecasas, 60 avenue de Cortenberg, Bryssel (Belgia),

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamies P. Nemitz ja komissiossa toimiva kansallinen virkamies M. Desantes, avustajanaan asianajaja M. Muñoz, Saragosa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jossa kantaja vaatii tuesta, jota Espanja aikoo myöntää Astilleros Zamacona SA:lle viiden hinaajan rakentamiseen, 5 päivänä marraskuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 98/157/EY (EYVL 1998, L 50, s. 38) kumoamista,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Potocki sekä tuomarit K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung ja A. W. H. Meij,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.10.1999 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) 1 kohdan mukaan "jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua

suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

2 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää "tukea, josta neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta".

3 Kyseisen määräyksen ja EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan (josta on tullut EY 133 artikla) nojalla on annettu laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 21 päivänä joulukuuta 1990 neuvoston direktiivi 90/684/ETY (EYVL L 380, s. 27; jäljempänä direktiivi). Direktiiviä on muutettu useaan otteeseen, mutta muutoksilla ei ole vaikutusta tässä esillä oleviin säännöksiin.

4 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan "laivanrakennuksen ja -muuntamisen tukia voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, jos yksittäiselle sopimukselle myönnetyn tuen määrä avustusekvivalentteina laskettuna ei ylitä ylintä yhteistä kattoa, jäljempänä 'katto', joka ilmaistaan prosenttiosuutena tukea edeltävästä sopimusarvosta".

5 Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla katon määrää komissio.

6 Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa: "Sopimukseen sovellettavan tuen kattona pidetään arvoa, joka on voimassa lopullisen sopimuksen allekirjoittamispäivänä. Tätä sääntöä ei kuitenkaan sovelleta alukseen, joka toimitetaan myöhemmin kuin kolme vuotta lopullisen sopimuksen allekirjoittamispäivän jälkeen. Tällöin sopimukseen sovelletaan kattoa, joka oli voimassa kolme vuotta ennen aluksen toimituspäivää."

7 Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään kuitenkin, että "komissio voi pidentää ensimmäisessä alakohdassa määrättyä kolmen vuoden määräaikaa, jos se on perusteltua kyseessä olevan laivanrakennuksen suunnitteluohjelman teknisen monimutkaisuuden takia, tai kun se johtuu merkittävistä ja hyväksyttävistä telakan työsuunnitelmaan vaikuttavien odottamattomien häiriöiden aiheuttamista viivästymisistä".

Riidan tosiseikat

8 Pieni laivatelakka Astilleros Zamacona SA, jonka kotipaikka on Bilbao, allekirjoitti joulukuussa 1991 useamman varustamon kanssa kuusitoista laivanrakennussopimusta. Kymmenen näistä sopimuksista ei tullut koskaan voimaan, ja yksi niistä ei ole riidanalainen. Tässä kyseessä olevien viiden sopimuksen, jotka koskivat hinaajien rakentamista, numerot ovat 300, 301, 318, 319 ja 320.

9 Allekirjoitushetkellä tuen ylin sallittu katto oli 9 prosenttia. Tätä enimmäismäärää laskettiin 4,5 prosenttiin 1.1.1992 lukien (EYVL 1992, C 10, s. 3).

10 Kaikkien näiden viiden sopimuksen 18 kohdassa todetaan, että sopimukset "tulevat voimaan" vasta myöhemmin (yhdessä tapauksessa 30.4.1992, toisessa 30.11.1992 ja kolmessa muussa 30.12.1992) sillä edellytyksellä, että varustamo suorittaa ensimmäisen maksuerän, ja neljän sopimuksen osalta tämän lisäksi sillä edellytyksellä, että varustamo antaa kirjallisen vahvistuksen. Samassa sopimuskohdassa todetaan sopimusten nro 301, 318, 319 ja 320 tapauksessa, että sopimus on mitätön, ellei se tule voimaan määräpäivään mennessä.

11 Sopimusten nro 318 ja 319 "voimaantulon" ajankohtaa siirrettiin 31.7.1994 saakka eli 19 kuukautta alun perin määrättyä päivää myöhemmäksi. Kolmen muun sopimuksen voimaantulopäivää ei muutettu.

12 Kaikkia sopimuksia muutettiin 20.12.1993—10.5.1994. Lopullisesti ne "tulivat voimaan" 5.3.—10.5.1994. Sopimusta nro 318 lukuun ottamatta ne siirrettiin joitakin päiviä myöhemmin muille varustamoille.

13 Espanjan viranomaiset pyysivät 10.2.1995 komissiota pidentämään direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä määräaikaa hinaajien toimittamiselle.

14 Kaksi näistä viidestä kantajan rakentamasta hinaajasta toimitettiin heinäkuussa 1995, kaksi muuta lokakuussa 1995 ja viimeinen toukokuussa 1996.

15 Komissio päätti 20.11.1996 ryhtyä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut EY 88 artikla) 2 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn tutkiakseen Espanjan viranomaisten 10.2.1995 tekemän pyynnön (EYVL 1997, C 58, s. 8).

16 Espanjan viranomaiset esittivät kirjalliset huomautuksensa 24.1.1997 sekä kahdessa komission yksiköiden ja kantajan edustajien kanssa pidetyssä kokouksessa 1.4. ja 28.5.1997. Ne täydensivät 12.5.1997 päivätyssä kirjeessään huomautuksiaan vastauksena Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja Tanskan hallituksen epäilyihin tuen soveltuvuudesta.

17 Tuesta, jota Espanja aikoo myöntää Astilleros Zamacona SA:lle viiden hinaajan rakentamiseen, 5.11.1997 tekemällään päätöksellä 98/157/EY (EYVL 1998, L 50, s. 38; jäljempänä päätös) komissio hylkäsi Espanjan viranomaisten pyynnön sillä perusteella, että tuki oli direktiivin 4 artiklan 3 kohdan vastainen. Komissio päätti, että kyseistä viittä sopimusta varten suunniteltujen tukien tasoa oli vähennettävä siten, ettei tuen määrä vuosina 1992 ja 1993 sovellettavan enimmäismäärän mukaisesti minkään aluksen osalta ylitä 4,5:tä prosenttia sopimuksen arvosta ennen tukea.

18 Tässä tilanteessa kantaja nosti esillä olevan kanteen, joka saapui yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 30.4.1998.

19 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu toinen jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn. Asianosaisia pyydettiin vastaamaan kirjallisesti useisiin kysymyksiin ja esittämään tiettyjä asiakirjoja. Ne noudattivat pyyntöä määräajassa.

20 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 6.10.1999 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

21 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa päätöksen,

— määrää päätöksen tekemistä ja siihen johtaneen menettelyn aloittamista koskevat komission sisäiset asiakirjat esitettäväksi, ja

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen, ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittaman laillisuusvalvonnan ulottuvuus

23 Asian käsittelyn aikana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nousi esille kysymys siitä, voitiinko näitä viittä sopimusta niiden allekirjoitusajankohtana pitää lopullisina sopimuksina direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuitenkin toteaa, että päätöksessä komissio ainoastaan esitti "suuria epäilyjä" siitä, oliko kyseessä lopullinen sopimus (V jakson toiseksi viimeinen kohta ja VII jakson ensimmäinen kohta). Näin ollen päätöksen sanamuodosta ja komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin antamista vastauksista ilmenee, että päätös ei perustu siihen, ettei lopullista sopimusta ollut tehty, vaan siihen, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan soveltamisedellytykset eivät täyttyneet.

25 Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana ei EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on tullut EY 230 artikla) mukaisesti sille kuuluvan laillisuusvalvonnan yhteydessä ole itse tutkia kyseisten viiden sopimuksen määrittämistä direktiivissä tarkoitetuiksi "lopullisiksi sopimuksiksi".

26 Esillä olevan tuomion kannalta on siten oletettava, että sopimukset ovat "lopullisia sopimuksia" ja että sallitun tuen ensimmäismäärä, jota niihin alun pitäen sovellettiin, on se enimmäismäärä, joka oli voimassa niiden allekirjoittamisen hetkellä joulukuussa 1991.

27 Nämä alustavat huomautukset huomioon ottaen on tutkittava esillä olevan kanteen osalta esitetyt kanneperusteet, jotka koskevat ensinnäkin perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja toiseksi direktiivin 4 artiklan 3 kohdan rikkomista ja ilmeistä tosiseikkojen arvioinnissa tapahtunutta virhettä sekä kolmanneksi suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

Perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva kanneperuste

Kantajan väitteet ja niiden perustelut

28 EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) mukaan säädökset on perusteltava.

29 Kantajan mukaan perusteluvaatimus on tässä tapauksessa erityisen tärkeä siitä syystä, että komissiolla on laaja harkintavalta (asia 41/69, ACF Chemiefarma v. komissio, tuomio 15.7.1970, Kok. 1970, s. 661, 76 ja 77 kohta; Kok. Ep. I, s. 455 ja asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719).

30 Kantajan mukaan komissio rikkoi perustamissopimuksen 190 artiklaa, kun se rajoittui toteamaan, että pelkkien esitettyjen tosiseikkojen perusteella voitiin tehdä se päätelmä, että toimitukselle asetetun määräajan pidentämisen edellytykset eivät täyttyneet.

31 Kantajan mielestä myöskään halulla olla synnyttämättä ennakkotapausta ei voida perustella sitä, että perustelut puuttuvat päätöksestä, joka on tämän vuoksi virheellinen.

32 Kantaja toteaa lopuksi, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen soveltamisen osalta komission olisi pitänyt selkeästi ja täsmällisesti osoittaa esi-

merkein tai yleisin säännöin ne asianhaarat, joiden vallitessa säännöksessä tarkoitetut edellytykset sen mielestä täyttyvät tai eivät täyty.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyissä perusteluissa, joiden kohdalla on kyse perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetusta olennaisesta menettelymääräyksestä, on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen antaman säädöksen perustelut siten, että henkilöille, joita säädös koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa säädöksen laillisuutta (ks. mm. em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 63 kohta).

34 Esillä olevassa tapauksessa päätöksen perustelut on jaettu seitsemään jaksoon. Ensimmäisenä on johdanto, jossa muun muassa todetaan menettelyn tarkoitus. Toisessa jaksossa kuvataan menettelyn kulkua komissiossa. Kolmannessa on tiivistelmä Espanjan viranomaisten esittämistä huomautuksista. Neljäs jakso sisältää yhteenvedon direktiivin asiaa koskevista säännöksistä. Viidennessä tutkitaan tapauksen tosiseikkoja, ja siinä on taulukko, jossa esitetään pääkohdat. Kuudennessa jaksossa komissio tutkii, onko Espanjan viranomaisten esittämien seikkojen osalta kyse direktiivissä tarkoitetuista merkittävistä ja hyväksyttävistä telakan työsuunnitelmaan vaikuttavien odottamattomien häiriöiden aiheuttamista viivästymisistä. Seitsemäs jakso sisältää komission johtopäätöksen, johon se on esitetyn perusteella päätynyt.

35 Näiden selitysten avulla on mahdollista ymmärtää sekä asian tosiseikasto että komission tosiseikkojen johdosta direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan soveltamisen kannalta tekemien oikeudellisten päätelmien perusteet. Esillä olevassa asiassa jätetyt kirjelmät osoittavat lisäksi, että kantaja on täysin ymmärtänyt komission perustelut, joista se kyseenalaistaa kaikki kohdat.

36 Näin ollen päätös sisältää perustamissopimuksen 190 artiklan kannalta riittävät perustelut. Päätöksen perustelujen mahdollisen virheellisyyden valvonta taas on toteutettava päätöksen sisällön oikeellisuuden tutkimisen yhteydessä (ks. mm. asia T-84/96, Cipeke v. komissio, tuomio 7.11.1997, Kok. 1997, s. II-2081, 47 kohta).

37 Edellä esitetyn kaltainen perusteluvelvollisuus ei myöskään edellytä komission määrittävän in abstracto niitä asianhaaroja, joiden vallitessa direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät.

38 Näistä syistä kanneperuste on hylättävä.

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan rikkomista ja ilmeistä tosiseikkojen arviointivirhettä koskeva kanneperuste

Kantajan väitteet ja niiden perustelut

39 Kantaja vetoaa neljään seikkaan, joiden eteen se väittää joutuneensa ja joita komission olisi sen mielestä ollut pidettävä direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuina "merkittävinä ja hyväksyttävinä telakan työsuunnitelmaan vaikuttavina odottamattomina häiriöinä".

Uusi satamalainsäädäntö

40 Joulukuussa 1991 ilmoitus Espanjan hyvin vanhan satamalainsäädännön tulossa olevasta muuttamisesta synnytti kantajan mukaan suurta epävarmuutta. Uusi laki, joka lopulta annettiin 24.11.1992 ja joka koski kauppalaivastoa ja satamien sääntelyä (ley de puertos y de la marina mercante), sisälsi lukuisia muutoksia vallitsevaan tilanteeseen ja etenkin satamapalvelujärjestelmään, muun muassa hinaajapalveluihin, sekä meriturvallisuuden vaarantamisesta aiheutuviin seuraamuksiin.

41 Tämä johti kantajan mukaan sopimusten voimaantulon lykkääntymiseen ja siihen, että sopimusten osapuolet lisäsivät vaatimuksiaan turvallisuuden osalta. Joitakin sopimusehtoja muutettiin siten vuosina 1993, 1994 ja 1995 tehdyin täydennyksin.

42 Kantaja katsoo, että nämä häiriöt olivat merkittäviä ja hyväksyttäviä, mitä komissio ei päätöksessään näytä kiistävän.

43 Häiriöt olivat kantajan mielestä myös direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla odottamattomia. Lain antaminen on nimittäin luonteeltaan ennakoitavissa oleva riski julkisten viranomaisten toteuttamana yleisenä toimenpiteenä, jolla puututaan yksityisten sopimusten alaan. Asia on kantajan mukaan näin varsinkin siksi, että tässä tapauksessa sopimusten allekirjoitushetkellä tulevan lain tavoitteita ja soveltamisalaa ei vielä tarkkaan tunnettu. Lisäksi niin kauan kuin lakia ei ole annettu, monia muutoksia saattaa tulla erityisesti silloin kun laki on hyvin kiistelty, kuten tässä tapauksessa. Kantaja väittää

lopuksi, että Tribunal Constitucional (Espanjan perustuslakituomioistuin, 19.2.1998 annettu tuomio 40/1998) on todennut jotkin säännökset perustuslain vastaisiksi, mikä todistaa siitä epävarmuudesta, joka saattoi vallita varustamojen keskuudessa lain antamisen aikaan. Tosiasiassa direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukainen odottamattomuus ei johtunut uuden lain antamisesta, vaan sen soveltamisalasta, lopullisesta sisällöstä ja myöhemmistä vaiheista eli lain täytäntöönpanomääräyksistä.

Espanjan pesetan devalvaatio vuonna 1992

44 Kantajan mukaan kyseinen devalvaatio nosti huomattavasti muilta kansallisilta markkinoilta ostettujen osien hintaa ja tämän seurauksena hinaajien rakentamiskustannuksia. Näiden vaikutusten korjaamiseksi teknisiä seikkoja koskeviin sopimusehtoihin tehtiin merkittäviä muutoksia. Tämän vuoksi sopimusten voimaantuloa piti lykätä ja niiden toteuttamista myöhentää, millä oli telakan työsuunnitelmaan olennaisia vaikutuksia (ks. vastaavasti Iberia-yhtiön uuden pääoman lisäyksestä 31 päivänä tammikuuta 1996 tehty komission päätös 96/278/EY (EYVL L 104, s. 25)).

45 Kantajan mielestä devalvaatio valtion suvereenina päätöksenä on huolelliselle ja harkitsevalle toimijallekin odottamaton häiriö. Tältä osin kantaja huomauttaa, että devalvaatiot olivat Euroopan valuuttajärjestelmässä harvinainen ilmiö niiden sääntöjen vuoksi, jotka sääntelevät tätä järjestelmää; lisäksi normaali vaihteluväli oli kyseisenä ajankohtana vain 6 prosenttia. Vaikka kantaja voisikin ennakoida tällaisen vaihtelun, sen ei kuitenkaan olisi mahdollista varautua suurempiin vaihteluihin.

Bilbaon sataman rakennustyöt

46 Kantajan mukaan satamaviranomaiset päättivät kyseisistä töistä uuden varustamolaiturin rakentamiseksi. Vaikka yhtiölle oli suullisesti vakuutettu, että työt saataisiin päätökseen huhtikuussa 1992, niitä tehtiin todellisuudessa toukokuusta 1992 toukokuuhun 1993; uusi laituri oli toimintakunnossa vasta kesäkuussa 1994. Vaikka työhankkeiden olemassaolo oli siten tiedossa, hankkeet olivat yhtiön mukaan olleet laajuudeltaan ja kestoltaan odottamattomia ylittäessään selvästi ennakoidun tason. Samaten töiden epäasianmukainen toteuttaminen, josta kantaja oli valittanut satamaviranomaisille, oli ollut odottamatonta.

47 Kantajan mukaan kyseisten töiden ja kantajan laivatelakan välinen läheisyys ja siten telakan lukuisten laitteiden käytön estyminen haittasivat tavanomaista tuotantotoimintaa, minkä komissiokin päätöksessään myöntää. Tämän väistämättömänä seurauksena oli hinaajien toimituksen viivästyminen. Tuolloin erityisesti tuotanto laski ja yhtiölle tuli kölinlaskemisia, toimituksia ja voimaantulleita sopimuksia huomattavasti vähemmän. Kolmen esillä olevassa asiassa kyseessä olevan hinaajan rakentaminen oli pitänyt todellisuudessa päättää kuivalla maalla korjaushallissa.

Ardeag-telakan toiminnan jatkaminen kantajan toimesta

48 Kantaja katsoo, että vastoin komission väitteitä kyseisen toiminnan jatkaminen ei ollut pelkkä sen itsensä tekemä liiketoiminnallinen valinta. Kantaja oli nimittäin tietoinen niistä tilauksista, jotka se oli sitoutunut täyttämään, ja siitä, että viivästymisestä niiden toimittamisessa seuraisi, että puolet sallitusta tuesta menetettäisiin. Kantajan mukaan toiminnan jatkamisesta määräsi todellisuudessa

Espanjan teollisuusministeriö laivanrakennusalan rakennemuutosohjelman yhteydessä alan tuotantosuunnanvaihto-ohjelmista hyötymisen ehtona. Teollisuusministeriön pääjohtaja hyväksyi 18.3.1992 kantajan toiminta-ohjelman vuosille 1991—1993, jota muutettiin Ardeagin sulauttamisen jälkeen ja joka hyväksyttiin 10.3.1993; tätä muutosta odoteltaessa kaikkia investointeja ja rakennemuutostoimenpiteiden toteuttamista lykättiin, mikä johti toiminnan väliaikaiseen seisahtumiseen.

49 Kantaja katsoo, että tällainen viranomaisten puuttuminen teollisuuden toiminta-alaan oli kiistatta odottamatonta.

50 Lisäksi toisen telakan töiden jatkaminen on yhtiön mukaan direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu merkittävä ja hyväksyttävä häiriö. Se seikka, että telakan tominnan jatkamisen johdosta saadaan julkiselta vallalta tukia, ei vaikuta tähän päätelmään. Kantaja toteaa vielä, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon se, että neljä näistä viidestä hinaajasta toimitettiin direktiivissä säädetyssä kolmen vuoden määräajassa, johon oli lisätty 10 kuukautta ja 13 päivää, mikä vastaa niitä 79 000 työtuntia, jotka tarvittiin Ardeagin velvoitteiden täyttämiseen.

51 Näiden huomautusten lisäksi kantaja esittää useita komissiota koskevia yleisiä moitteita:

— Ensinnäkään komissio ei tutkinut tosiseikkoja perusteellisesti. Näin ollen se ei voi vain valitella kantajan vaatimustensa tueksi mainitsemien todisteiden

puuttumista. Se olisi nimittäin voinut korjata tilanteen turvautumalla sellaisen puolueettoman asiantuntijan palveluihin, joka olisi arvioinut väitettyjen häiriöiden todellisen vaikutuksen.

— Tämän jälkeen komissio olisi voinut tehdä kokonaisarvion neljästä edellä kuvatusta seikasta. Se olisi siten todennut, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa mainitut edellytykset täyttyivät tässä tapauksessa riittävällä tavalla. Jokainen edellytys nimittäin täyttyi ainakin yhden kantajan tarkoittaman häiriön kohdalla.

— Komission olisi lisäksi pitänyt ottaa huomioon Espanjan laivanrakennusteollisuuden erityistilanne.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

52 On ensiksikin muistettava, että direktiivissä säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä laivanrakennusteollisuuden toimintatukea voidaan poikkeuksellisesti pitää yhteismarkkinoille soveltuvana (yhdistetyt asiat C-356/90 ja C-180/91, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.1993, Kok. 1993, s. I-2323, 24—32 kohta). Lisäksi direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa itsessäänkin mahdollistetaan poikkeaminen saman säännöksen ensimmäisessä alakohdassa vahvistetuista periaatteista. Siinä nimittäin sallitaan tukitason asteittaisen vähentämisen periaatteesta poikkeaminen silloin, kun aluksia ei rakenneta kolmen vuoden määräajassa.

53 Tämän vuoksi direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa on tulkittava suppeasti (asia T-155/97, Natural van Dam ja Danser Container Line v. komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. II-3921, 31 kohta). Tämän lisäksi säännöksen sanamuodosta, jonka mukaan useiden ehtojen on samanaikaisesti täytyttävä, itsestään ilmenee, että lainsäätäjä on tarkoittanut sitä sovellettavan vain hyvin erityisissä tapauksissa.

54 Toiseksi jäsenvaltio, joka hakee lupaa saada myöntää tukea perustamissopimuksen määräyksistä poiketen, on velvollinen yhteistyöhön komission kanssa siinä menettelyssä, johon se osallistuu (ks. edellä 13 ja 16 kohta). Tämän velvollisuuden johdosta sen on muun muassa esitettävä kaikki seikat, joiden avulla kyseinen toimielin voi todentaa, että haetun poikkeuksen edellytykset täyttyvät (asia C-364/90, Italia v. komissio, tuomio 28.4.1993, Kok. 1993, s. I-2097, 20 kohta).

55 Komissioon kohdistettu moite siitä, ettei se ole käyttänyt ulkopuolista asiantuntijaa päätöstä valmistellessaan, on siten ilmeisen perusteeton. Yhdessäkään perustamissopimuksen määräyksessä tai yhteisön säännöksessä ei muutenkaan aseteta tällaista velvollisuutta (yhdistetyt asiat T-371/94 ja T-394/94, British Airways ym. ja British Midland Airways v. komissio, tuomio 25.6.1998, Kok. 1998, s. II-2405, 72 kohta).

56 Kolmanneksi on todettava, että yhteisön toimielimen toimenpiteitä koskee laillisuusolettama (asia 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987, Kok. 1987, s. 1005, 10 kohta) ja että toimenpiteen kumoamista vaativan asiana on esittää ne toteen näytettävät seikat, jotka ovat omiaan asettamaan kyseenalaiseksi vastaajana olevan toimielimen arvion.

57 Nämä periaatteet huomioon ottaen on tutkittava kantajan esittämät komission tekemää arviota koskevat väitteet jokaisen esiin tuodun seikan osalta.

58 Espanjan uuden satamalainsäädännön osalta on katsottava, kuten komissio on päätöksessä tuonut ilmi, ettei ole näytetty toteen, että tämä "aiheutti [kantajan] työsuunnitelmaan sellaisia häiriöitä, jotka johtivat alusten toimitusten viivästymiseen". Kantaja ei nimittäin ole kyennyt osoittamaan uuden satamalain antamisen ja sopimusten voimaantulon lykkääntymisen välistä syy-yhteyttä.

59 Tältä osin on aluksi korostettava, että mikään sopimuksiin tehdyistä lisäyksistä ei sisällä vähäisintäkään viittausta tähän uuteen lakiin tai sen seurauksiin.

60 Lisäksi, koska kantajan kirjelmissä esitetyt väitteet ja perustelut olivat luonteeltaan yleisiä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kehotti kantajaa "määrittämään täsmällisesti, miten alkuperäisiin sopimuksiin tehdyillä muutoksilla, erityisesti teknisiä seikkoja koskevilla muutoksilla, pyrittiin [kyseisen] lain säännösten mukaisuuteen". Kantajaa pyydettiin erityisesti toimittamaan luettelo sopimuksiin tehdyistä muutoksista sekä siitä tai niistä lain säännöksistä, joilla muutoksia perusteltiin.

61 Kantaja esitti tällaisen luettelon, josta ilmenee, että kaikkia sopimuksiin tehtyjä teknisiä seikkoja koskevia muutoksia perusteltiin pelkästään lain 74 §:llä. Kuitenkin tässä pykälässä ainoastaan esitellään yleisesti lain tavoitteet, minkä kan-

taja itsekin on myöntänyt. On katsottava, ettei tällainen säännös ole riittävä synnyttämään syy-yhteyttä kantajan esiin tuomien tarkkojen teknisiä seikkoja koskevien muutosten kanssa, joita ovat muun muassa kaksinkertaisten ovien rakentaminen konehuoneisiin, polttoainesäiliöiden suunnittelu uudelleen ja apukoneiden tehon nostaminen yli 100 prosentilla.

62 Itse lain säännösten ohella kantaja viittaa siihen epävarmuuteen, jonka laki synnytti ja jonka vuoksi sopimusten voimaantulon ja alusten rakentamisen lykkääntyminen oli perusteltua.

63 Kantaja liitti tämän johdosta kanteeseensa suuren määrän lehtileikkeitä, joiden tarkoituksena oli osoittaa lakiesityksestä käydyn keskustelun myrskyisyys. On kuitenkin ilmeistä, ettei yksikään leike koske niitä lain säännöksiä, joiden kantaja katsoo oikeuttaneen sopimusten teknisiä seikkoja koskeviin muutoksiin. Näin ollen syy-yhteyttä sopimusten voimaantulon viivästymisen kanssa ei ole näytetty toteen.

64 Kantaja viittaa myös Tribunal Constitucionalin kyseistä lakia koskevaan tuomioon. On kuitenkin ilmeistä, etteivät kyseisen tuomioistuimen käsittelemät säännökset mitenkään liittyneet kantajan rakennettavana olleiden hinaajien teknisiä ominaisuuksia koskeviin sopimusehtoihin eivätkä telakan työsuunnitelmaan.

65 Lopuksi kantaja perustelee sopimusten voimaantulon lykkääntymistä lain soveltamista varten annettavalla täytäntöönpanosäännöstöllä. Kantajan huomautukset jäävät kuitenkin epämääräisiksi, kun niissä vedotaan vain "ilmoitettuun" sääntelyyn, joka "sisältää konkreettisia aluksen turvallisuutta koskevia vaatimuksia", kuten kantajan kirjallisista vastauksista ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuimen kysymyksiin ilmenee. Vaikka 24.11.1992 annetun lain antamisesta on kulunut vuosia, kantaja ei ole muuten tuonut esiin mitään erityissääntelyä, jonka vuoksi sopimuksiin tehdyt muutokset olisivat olleet perusteltuja.

66 Kun otetaan huomioon edellä mainitut poikkeussäännösten suppeaa tulkintaa ja todistustaakkaa koskevat säännöt niin komission kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimenkin käsittelyssä, on todettava, ettei asiassa ole näytetty toteen, että 24.11.1992 annetun Espanjan satamalain takia sopimusten voimaantulon lykkääntyminen oli perusteltua ja että lailla oli siten vaikutuksia telakan työsuunnitelmaan.

67 Pesetan devalvaation osalta taas on huomattava, että se on kantajan esiin tuomista seikoista ainoa, johon sopimuksiin tehdyissä lisäyksissä viitataan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esitettyjen lisäysten perusteluissa nimittäin todetaan, että "varustamon esittämistä syistä ja pääosin Voith-moottorien pesetoina maksettavan hinnan huomattavan nousun johdosta on tarpeen muuttaa rakennussopimuksen teknisiä seikkoja koskevia ehtoja ja maksuehtoja".

68 Kyseisistä perusteluista ilmenee kuitenkin, että devalvaatio sinänsä ei ole aiheuttanut työsuunnitelmaan vaikuttavia häiriöitä, vaan se, että sopimuspuolet päättivät neuvotella sopimukset uudestaan devalvaation vaikutusten kompensoimiseksi. Tämän todistaa lisäysten perusteluissa oleva viittaus "varustamon esittämiin syihin".

69 On lisäksi todettava, että vaikka peseta devalvoitiin lokakuussa 1992, ensimmäisistä lisäyksistä sovittiin vasta 14—20 kuukautta myöhemmin. Tämän vuoksi ei selvästikään ole näytetty toteen, että devalvaatio oli syynä sopimusten voimaantulon viivästymiseen ja vaikutti siten telakan työsuunnitelmaan.

70 Devalvaatiota ei myöskään voida pitää direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuna odottamattomana häiriönä. Arvon alentumisen ja valuutan devalvaation riskit ovat liiketoiminnassa tunnettuja. Se kantajan korostama seikka, että merkittävät devalvaatiot ovat harvinaisia voimassa olleen Euroopan valuuttajärjestelmän vuoksi, ei poista tätä riskiä, jolta voi suojautua oikeudellisin ja taloudellisin keinoin.

71 Bilbaon sataman rakennustöiden osalta komissio taas myöntää päätöksessään, että ne aiheuttivat telakan toimintaan häiriön. Sen sijaan komissio kiistää tapahtuman odottamattomuuden ja laajuuden.

72 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tältä osin, ettei häiriön väitetystä merkittävyydestä ole esitetty todisteita.

73 Kuten komissio huomauttaa päätöksessään, telakan toiminnan laajuus töiden aikana ei nimittäin selvästikään poikennut aiemmasta. Siten vuosina 1992 ja 1993, jotka erityisesti vastaavat niitä vuosia, joina satamatöitä tehtiin, telakalla laskettujen kölien määrä vastasi vuosina 1988—1991 todettua määrää. Samoin vesillelaskettujen alusten määrä vuosina 1992 ja 1993 oli sama tai suurempi kuin vuosina 1988—1991. Sama toteamus voidaan tehdä alusten toimitusten osalta.

74 Ardeag-telakan toiminnan jatkamisen osalta komissio katsoo lopuksi, että kyseessä on kantajan tekemä liiketoiminnallinen päätös, joka ei voi kuulua direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan poikkeuksen piiriin.

75 On huomattava, ettei kantaja kiistä sitä, että säännöksessä tarkoitetaan vain telakan ulkopuolisia häiriöitä.

76 Kantaja pelkästään väittää, että Espanjan viranomaiset "määräsivät" sen jatkamaan telakan toimintaa ja että toiminnan jatkaminen oli siten yhtiön tahdosta riippumaton tapahtuma. Kannekirjelmässään yhtiö ei tarkenna tätä väitettä, vaan ilmoittaa perustelevansa sitä "todisteiden esittämisvaiheessa". Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kehotti kantajaa etenemään tässä todisteiden esittämisessä.

77 Vastauksessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymykseen kantaja lievensi kantaansa tyytyen toteamaan, että Espanjan viranomaiset olivat "suosineet" kyseistä lähentymistä. Kantaja perustelee väitettään otteella Espanjan viranomaisten komissiolle lähettämästä 24.1.1997 päivätystä kirjeestä, jonka mukaan "Ardeagin toiminnan jatkaminen tapahtui alan voimakkaan tuotantosuunnan muutoksen yhteydessä ja Espanjan viranomaiset itse suosivat sitä suoraan; toisin ei voinutkaan olla, kun yhteisön politiikka johti tuotantokapasiteetin vähentämiseen ja keskittämiseen".

78 Tämä lainaus ei riitä yksin osoittamaan, ettei Ardeag-telakan haltuunottopäätös ollut seurausta kantajan vapaasti tekemästä liiketoiminnallisesta päätöksestä, kun otetaan huomioon kaikki seikat ja etenkin kantajan tässä tapauksessa saama yli 500 miljoonan pesetan investointituki. Näin ollen ei ole osoitettu, että telakan haltuunotto olisi ollut seurausta sellaisesta Espanjan viranomaisten taholta tulleesta paineesta, että kyseessä olisi ollut kantajan ulkopuolinen seikka.

79 Tämän vuoksi Ardeag-telakan toiminnan jatkamista ei voida pitää direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa olevan poikkeuksen piiriin kuuluvana

häiriönä. Tämä päätelmä on lisäksi Espanjan viranomaisten hallintomenettelyn aikana esittämien huomautusten mukainen. Ne nimittäin myönsivät, ettei Ardeag-telakan toiminnan jatkaminen sinänsä oikeuttanut viiden hinaajan toimittamisen viivästymistä (päätöksen perustelujen III kohdan c alakohdan toinen alakohta).

80 Kantaja ei näin ollen ole näyttänyt toteen, että komissio olisi tehnyt oikeudellisia seikkoja tai tosiseikkoja koskevan virheen katsoessaan, ettei yksikään esiin tuoduista seikoista kuulunut direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan alaan.

81 Kantajan mukaan sen esiin tuomia seikkoja on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena. Siten yksi häiriö voi täyttää vain osan direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa mainituista edellytyksistä toisen häiriön täyttäessä muut edellytykset.

82 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Ensinnäkin säännöksen sanamuodon perusteella on ilmeistä, että kaikkien siinä lueteltujen edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti. Lisäksi kantajan näkemys on täysin poikkeussäännösten suppeaa tulkintaa koskevan säännön vastainen ja antaa säännökselle paljon lainsäätäjän tarkoittamaa laajemman soveltamisalan.

83 Näistä syistä kanneperuste on hylättävä kaikilta osin.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva toissijainen kanneperuste

Kantajan väitteet ja niiden perustelut

84 Kantaja huomauttaa, että suhteellisuusperiaate on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista. Periaatteen noudattaminen on sen mukaan tärkeää etenkin silloin, kun on kyse merkittävistä taloudellisista intresseistä, kuten tässä tapauksessa, jossa tuen määrän alentamisen osalta on kyse lähes 135 miljoonasta pesetasta.

85 Esillä olevassa tapauksessa on kantajan mukaan määritettävä, onko se, että komissio on soveltanut direktiivissä säädettyä — tässä tapauksessa 9 prosentin suuruisen tuen saamisen — edellytystä, eli hinaajien toimittamista kolmen vuoden määräajassa, jota ei lähtökohtaisesti voida pidentää, oikeassa suhteessa siihen seuraukseen, joka aiheutuu tämän edellytyksen täyttämättä jättämisestä, toisin sanoen siihen, että tuki alenee puoleen alun pitäen sallitusta prosenttiosuudesta (eli 4,5 prosenttiin).

86 Kun otetaan huomioon päätöksen raskaat vaikutukset kantajan tilanteeseen ja se, että laivanrakennusalalla rakentamisen viivästyminen on tavallista, tuen enimmäismäärän alentaminen on kantajan mielestä suhteetonta 7—14 kuukauden myöhästymiseen nähden. Kantaja katsoo, että asia on näin varsinkin siitä syystä, että komissio päätöksessä näyttää pitävän 10 kuukauden määräaikaa kohtuullisena.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvio

87 Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kun alus toimitetaan myöhemmin kuin kolme vuotta lopullisen sopimuksen allekirjoittamispäivän jälkeen, sovelletaan enimmäismäärää, joka oli voimassa kolme vuotta ennen aluksen

toimituspäivää, eikä sitä, joka oli voimassa lopullisen sopimuksen allekirjoittamispäivänä. Tässä tapauksessa sovellettava enimmäismäärä oli siten 4,5 prosenttia eikä 9 prosenttia.

88 Kantajan mukaan aluksen toimittamiselle asetetun, lopullisen sopimuksen allekirjoituksesta laskettavan kolmen vuoden määräajan ylittäminen ei saisi johtaa tuen enimmäismäärän niin merkittävään alenemiseen.

89 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen selvittämiseksi, onko yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, vastaavatko säännöksen tavoitteen toteuttamiseen käytetyt keinot tavoitteen merkitystä, ja ovatko ne tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi (asia C-357/88, Hopermann, tuomio 2.5.1990, Kok. 1990, s. I-1669, 14 kohta; asia C-118/89, Lingenfelser, tuomio 27.6.1990, Kok. 1990, s. I-2637, 12 kohta; asia C-155/89, Philipp Brothers, tuomio 12.7.1990, Kok. 1990, s. I-3265, 34 kohta ja asia C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992, Kok. 1992, s. I-203, 12 kohta). Lisäksi näistä tuomioista seuraa, että sellaisen pakottavan määräajan asettamista, josta seuraa oikeuden ehdoton menetys, voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena, kun otetaan huomioon asianomaisella säännöksellä tavoiteltava päämäärä.

90 Kuten direktiivin yleisestä rakenteesta ja perusteluista ilmenee, lainsäätäjän tavoitteena on ollut mahdollistaa laivanrakennusteollisuuden muuttuminen "tehokkaaksi ja kilpailukykyiseksi" teollisuudeksi. Tätä taustaa vasten laivateollisuuden rakennemuutostuet ja etenkin telakoiden lopettamista taikka tutkimusta ja kehittämistä varten olevat tuet olivat enimmäismäärien alaisiin toimintatukiin nähden etusijalla "useiden telakoiden rakennemuutoksen kannustamiseksi" ja "nykyisen, kehittynyttä teknologiaa käyttävien laivojen rakentamisen suuntauksen tukemiseksi". Siitä syystä, että toimintatuki ei ole tehokkain tapa rohkaista Euroopan laivanrakennusteollisuutta parantamaan kilpailukykyään, direktiivissä säädetään, että ensimmäismäärää tarkistetaan ajoittain "tavoitteena — — sen asteittainen vähentäminen".

91 Kun direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään eri enimmäismäärästä siitä riippuen, onko alus toimitettu kolmen vuoden määräajassa lopullisen sopimuksen allekirjoittamisesta, tällä pyritään estämään telakoita kiertämästä sovellettavan tuen ensimmäismäärän asteittaisen laskemisen vaikutuksia. Ilman tätä telakka voisi edelleen hyötyä korkeasta tukikatosta sellaisten alusten osalta, jotka on toimitettu useiden vuosien kuluttua tilauksesta, vaikka toimituksen viivästyminen ei olisi mitenkään perusteltavissa. Telakka voisi niin ikään ottaa tilauksia korkealla tukitasolla kalenterivuoden lopussa juuri ennen katon laskemista tietoisena siitä, ettei aluksia voida saada valmiiksi kohtuullisessa määräajassa (päätöksen perustelujen IV kohdan ensimmäinen alakohta).

92 Esillä olevassa tapauksessa ei ole näytetty toteen eikä edes väitetty, että alusten toimittamiselle asetettu kolmen vuoden määräaika olisi epätavallisen lyhyt. Tältä osin on huomattava, että riidanalaisten sopimusten ehtojen mukaan hinaajien rakentaminen kestää 14 kuukautta.

93 Kantaja ei myöskään ole tuonut esiin mitään erityistä seikkaa, jonka vuoksi olisi katsottava, että katon laskeminen 9 prosentista 4,5 prosenttiin olisi liiallista, kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteet laivanrakennusteollisuuden tuen osalta. On sitäpaitsi muistettava, että toimitusta koskeva kolmen vuoden määräaika oli tässä tapauksessa ylittynyt huomattavasti. Viivästymisiä, jotka olivat tapauksesta riippuen pituudeltaan seitsemästä kuukaudesta yli viiteentoista kuukauteen, ei nimittäin voida pitää vähäisinä viivästyksinä, joiden osalta tukikaton alentaminen puoleen olisi suhteetonta. Tämän mukaisesti on korostettava, että vastoin kantajan esittämiä väitteitä päätöksen perustelujen VI kohdan viimeisessä alakohdassa ei ole mitään sellaista, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että komissio olisi pitänyt 10 kuukauden pituista ylitystä "kohtuullisena".

94 Näin ollen kantaja ei ole osoittanut, että eri enimmäismäärän — tässä tapauksessa puolta pienemmän — soveltaminen siitä riippuen, onko alukset toimitettu

kolmen vuoden määräajassa lopullisen sopimuksen allekirjoittamisesta, olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista.

95 Tästä johtuen tämäkin kanneperuste on hylättävä.

96 Kanne päätöksen kumoamiseksi on siten hylättävä kaikilta osin.

Asiakirjojen esittämistä koskeva vaatimus

97 Kantaja on vaatinut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta määräämään esitettäväksi päätöksen tekemistä ja siihen johtaneen menettelyn aloittamista koskevat komission sisäiset asiakirjat.

98 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kantaja ei ole tarkentanut, miten asiakirjat, joiden esittämistä tämä on vaatinut, olisivat tarpeen esillä olevan asian kannalta.

99 Tämän vuoksi vaatimusta ei voida hyväksyä.

Oikeudenkäyntikulut

100 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeu-

denkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä maaliskuuta 2000.

H. Jung

kirjaaja

A. Potocki

jaoston puheenjohtaja