FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(andra avdelningen i utökad sammansättning)
den 16 mars 2000 *

I mål T-72/98,

Astilleros Zamacona SA, med säte i Santurce (Spanien), företrätt av advokaterna A. Creus Carreras, Barcelona, och B. Uriarte, Madrid, advokatbyrån Cuatrecasas, 60, avenue de Cortenberg, Bryssel (Belgien),

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Nemitz, rättstjänsten, och M. Desantes, nationell tjänsteman med förordnande vid kommissionen, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten M. Muñoz, Zaragoza, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 5 november 1997 om Spaniens förslag att tilldela Astilleros Zamacona SA stöd för fem bogserbåtar (EGT L 50, 1998, s. 38),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Potocki samt domarna K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung och A.W.H. Meij,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 6 oktober 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Enligt artikel 92.1 i EG-fördraget (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse) "är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa

företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna".

2 Enligt artikel 92.3 e i fördraget kan "stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet" anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.

3 På grundval av denna bestämmelse och artikel 113 i EG-fördraget (nu artikel 133 EG) har rådet antagit direktiv 90/684/EEG av den 21 december 1990 om stöd till varvsindustrin (EGT L 380, s. 27, svensk specialutgåva, område 8, volym 3, s. 3, nedan kallat direktivet). Rättsakten har ändrats vid flera tillfällen utan att detta dock påverkar de bestämmelser som är i fråga i det föreliggande fallet.

4 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs att "[p]roduktionsstöd för ny- eller ombyggnad av fartyg kan betraktas som förenligt med den gemensamma marknaden under förutsättning att det totala stödbelopp som beviljas för ett enskilt kontrakt i subventionsekvivalenter inte överstiger en gemensam maximigräns uttryckt i procent av kontraktsvärdet före stöd, nedan kallad maximigränsen".

5 Enligt artikel 4.2 i direktivet skall maximigränsen fastställas av kommissionen.

6 Enligt artikel 4.3 första stycket i direktivet "[är m]aximigränsen för ett kontrakt... den som gäller på dagen för undertecknandet av det slutliga kontraktet. Denna bestämmelse gäller dock inte för fartyg som levereras senare än tre år efter dagen för undertecknandet av det slutliga kontraktet. I sådana fall är maximigränsen för detta kontrakt den som var i kraft tre år före den dag då fartyget levereras".

7 I artikel 4.3 andra stycket i direktivet föreskrivs emellertid att "[k]ommissionen kan förlänga den tidsfrist på tre år som fastställs i första stycket när detta är berättigat på grund av den ifrågavarande fartygsbyggnadsproduktens komplicerade tekniska karaktär eller på grund av förseningar till följd av oväntade och betydande, berättigade avbrott som inverkar på ett skeppsvarvs arbetsprogram".

Bakgrund till tvisten

8 Astilleros Zamacona SA, som är ett litet skeppsvarv i Bilbao, undertecknade i december 1991 sexton kontrakt om skeppsbyggnad med flera skeppsredare. Tio av dessa kontrakt har aldrig trätt i kraft och ett av de övriga har inte blivit föremål för tvist. De fem kontrakten i fråga i det föreliggande fallet, vilka avsåg byggande av bogserbåtar, hade nummer 300, 301, 318, 319 och 320.

9 Då kontrakten undertecknades uppgick den tillåtna maximigränsen för statligt stöd till 9 procent. Den 1 januari 1992 sänktes denna gräns till 4,5 procent (EGT C 10, 1992, s. 3).

10 Enligt artikel 18 i vart och ett av de fem kontrakten skulle de "träda i kraft" först senare (den 30 april 1992 i ett fall, den 30 november 1992 i ett annat fall och den 30 december 1992 i de sista tre fallen), under förutsättning att skeppsredaren hade betalat ett förskott och i fråga om fyra av de fem kontrakten krävdes att skeppsredaren skulle ge en skriftlig bekräftelse. I samma bestämmelse uppgavs i fråga om kontrakten nr 301, 318, 319 och 320 att kontraktet skulle anses hävt, om det inte trädde i kraft den föreskrivna dagen.

11 Dagen då kontrakten nr 318 och 319 skulle "träda i kraft" sköts upp till den 31 juli 1994, det vill säga 19 månader efter den ursprungligen föreskrivna dagen. Ikraftträdandedagen i de övriga tre kontrakten har inte ändrats.

12 Samtliga kontrakt har ändrats mellan den 20 december 1993 och den 10 maj 1994. Slutligen "trädde de i kraft" mellan den 5 mars och den 10 maj 1994. Några dagar senare överläts de till andra skeppsredare, med undantag av kontrakt nr 318.

13 De spanska myndigheterna begärde den 10 februari 1995 att kommissionen skulle förlänga den tidsfrist för leverans av bogserbåtarna som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i direktivet.

14 Två av de fem bogserbåtar som sökanden byggde levererades i juli 1995, två andra i oktober 1995 och den sista i maj 1996.

15 Kommissionen beslutade den 20 november 1996 att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG) för att undersöka de spanska myndigheternas ansökan av den 10 februari 1995 (EGT C 58, 1997, s. 8).

16 De spanska myndigheterna inkom med skriftliga synpunkter den 24 januari 1997 och vid två sammanträden med kommissionens tjänstemän och sökandens företrädare den 1 april respektive den 28 maj 1997. De spanska myndigheterna kompletterade sina synpunkter genom skrivelse av den 12 maj 1997 för att bemöta den brittiska och den danska regeringens tvivel på stödets förenlighet.

17 Kommissionen avslog genom beslut 98/157/EG av den 5 november 1997 om Spaniens förslag att tilldela Astilleros Zamacona SA stöd för fem bogserbåtar (EGT L 50, 1998, s. 38, nedan kallat beslutet) de spanska myndigheternas ansökan, eftersom stödet inte var förenligt med bestämmelserna i artikel 4.3 i direktivet. Kommissionen beslutade följaktligen att Spanien skulle minska den föreslagna stödnivån för de fem kontrakten så att stödnivån för varje fartyg inte överstiger 4,5 procent av kontraktsvärdet före stöd i enlighet med maximigränsen för åren 1992 och 1993.

18 Det är under dessa omständigheter som sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 april 1998, har väckt förevarande talan.

19 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet. Parterna uppmanades att skriftligen besvara flera frågor och att förete vissa handlingar. De följde dessa uppmaningar inom den föreskrivna fristen.

20 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid offentligt sammanträde den 6 oktober 1999.

Parternas yrkanden

21 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara beslutet,

— förordna att kommissionen skall förete sina interna handlingar rörande antagandet av detta beslut och inledandet av det förfarande som ledde fram till beslutet, samt

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

Räckvidden av förstainstansrättens lagenlighetskontroll

23 Under förfarandet vid förstainstansrätten har frågan uppkommit huruvida de fem kontrakten i fråga den dag då de undertecknades kunde betecknas som slutliga kontrakt i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i direktivet.

24 Kommissionen ansåg emellertid i beslutet att det endast var "tvivelaktigt" om kontrakten var slutliga kontrakt (avsnitt V näst sista stycket och avsnitt VII första stycket). Av beslutets lydelse och kommissionens svar på förstainstansrättens skriftliga och muntliga frågor framgår således att beslutet inte grundas på avsaknaden av slutliga kontrakt utan på att tillämpningsvillkoren för artikel 4.3 andra stycket i direktivet inte är uppfyllda.

25 Inom ramen för den lagenlighetskontroll som förstainstansrätten skall utöva i enlighet med artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG) ankommer det följaktligen inte på den att själv utreda om de fem omtvistade kontrakten är "slutliga kontrakt" i den mening som avses i direktivet.

26 Med avseende på förevarande dom skall det således antas att kontrakten är "slutliga kontrakt" och att den tillåtna maximigräns som ursprungligen var tillämplig på dem var den maximigräns som var tillämplig den dag då de undertecknades i december 1991.

27 Med beaktande av dessa inledande anmärkningar skall förstainstansrätten undersöka de grunder som har åberopats till stöd för förevarande talan avseende, för det första, åsidosättande av motiveringsskyldigheten, för det andra, åsidosättande av artikel 4.3 i direktivet och uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna och, för det tredje, åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Grunden att motiveringsskyldigheten har åsidosatts

Sökandens argument

28 Enligt artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) skall rättsakter vara motiverade.

29 Kravet på motivering är särskilt viktigt i det föreliggande fallet, eftersom kommissionen hade ett stort utrymme att företa skönsmässig bedömning (domstolens dom av den 15 juli 1970 i mål 41/69, ACF Chemiefarma mot kommissionen, REG 1970, s. 661, punkterna 76 och 77, svensk specialutgåva, volym 1, s. 457, och av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719).

30 Kommissionen åsidosatte artikel 190 i fördraget genom att inte lämna någon annan motivering än påståendet att de faktiska omständigheter som framgår av beslutet utgjorde skäl för att ange att de relevanta villkoren för en förlängning av tidsfristen för leverans inte var uppfyllda.

31 Att kommissionen inte ville ge upphov till ett prejudikat kan inte heller berättiga den brist på motivering som belastar beslutet.

32 Eftersom det var första gången som artikel 4.3 i direktivet tillämpades, borde kommissionen slutligen på ett klart och precist sätt, med hjälp av exempel eller

generella regler, ha angett under vilka omständigheter den anser att de villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda respektive inte är det.

Förstainstansrättens bedömning

33 Enligt en fast rättspraxis skall den motivering som erfordras enligt artikel 190 i fördraget — och som utgör ett väsentligt formkrav i den mening som avses i artikel 173 i fördraget — klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63).

34 I det föreliggande fallet har motiveringen till beslutet uppdelats i sju avsnitt. Det första avsnittet utgör en generell inledning där bland annat föremålet för förfarandet anges. I det andra avsnittet beskrivs förfarandets förlopp vid kommissionen. Det tredje avsnittet innehåller en sammanfattning av de spanska myndigheternas synpunkter. Det fjärde avsnittet är en sammanfattning av de relevanta bestämmelserna i direktivet. I det femte avsnittet undersöks de faktiska omständigheterna och det kompletteras av en sammanfattande tabell. I det sjätte avsnittet undersöker kommissionen om det med hänsyn till de omständigheter som de spanska myndigheterna åberopat finns förseningar till följd av oväntade och betydande, berättigade avbrott som inverkar på ett skeppsvarvs arbetsprogram i den mening som avses i direktivet. Det sista avsnittet utgörs av den slutsats som kommissionen drar av de aktuella händelserna.

35 Dessa uppgifter gör det möjligt att förstå såväl de faktiska omständigheterna som grunden för de rättsliga slutsatser som kommissionen drog av dem med avseende på tillämpningen av artikel 4.3 andra stycket i direktivet. Av inlagorna i förevarande förfarande framgår för övrigt att sökanden mycket väl har begripit kommissionens resonemang, men har ifrågasatt det på varje punkt.

36 Beslutet innefattar således en tillräcklig motivering med avseende på artikel 190 i fördraget. Kontrollen av om motiveringen till beslutet eventuellt är oriktig faller däremot under bedömningen av huruvida det finns fog för beslutet (se bland annat förstainstansrättens dom av den 7 november 1997 i mål T-84/96, Cipeke mot kommissionen, REG 1997, s. II-2081, punkt 47).

37 Motiveringsskyldigheten, såsom den har angetts ovan, ålägger dessutom inte kommissionen att generellt fastställa de omständigheter under vilka villkoren enligt artikel 4.3 i direktivet skulle vara uppfyllda.

38 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna grund.

Grunden att artikel 4.3 i direktivet har åsidosatts och att det föreligger en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna

Sökandens argument

39 Sökanden har åberopat fyra inträffade händelser som påverkade den och som kommissionen borde ha betecknat som innebärande "oväntade och betydande, berättigade avbrott som inverkar på ett skeppsvarvs arbetsprogram" i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i direktivet.

Antagandet av en ny hamnlag

40 Meddelandet i december 1991 om en nära förestående ändring av den mycket gamla spanska hamnlagstiftningen gav upphov till stor osäkerhet. Den nya lagen, som slutligen antogs den 24 november 1992, om handelsflottan och statliga hamnar (ley de puertos y de la marina mercante) medförde ett stort antal förändringar i den tidigare situationen, särskilt vad gäller bestämmelserna om hamntjänster, bland annat bogserbåtstjänster, och vad gäller påföljderna för brott mot fartygssäkerhet.

41 Detta ledde till att kontraktens ikraftträdande sköts upp och att kontrahenternas säkerhetskrav ökade. Vissa villkor i kontrakten ändrades således genom tilläggsavtal åren 1993, 1994 och 1995.

42 Detta ledde till avbrott i verksamheten, vilka framstår som betydande och berättigade, vilket kommissionen inte förefaller ha ifrågasatt i sitt beslut.

43 Avbrotten är även oväntade i den mening som avses i artikel 4.3 i direktivet. Genom sin beskaffenhet utgör antagandet av en lag nämligen en oväntad risk såsom en generell åtgärd som är påtvingad av staten och som påverkar privaträttsliga avtal. Detta gäller i ännu högre grad i det föreliggande fallet, eftersom målsättningarna med och räckvidden av den framtida lagen ännu inte var exakt kända den dag då kontrakten undertecknades. Så länge som en lag inte har antagits kan dessutom många ändringar göras, framför allt när lagen möter kraftigt motstånd, såsom i det föreliggande fallet. Tribunal Constitucional (den spanska grundlagsdomstolen) förklarade slutligen vissa bestämmelser vara

grundlagsstridiga (dom 40/1998 av den 19 februari 1998), vilket vittnar om den osäkerhet som kunde råda hos skeppsredarna vid tidpunkten för lagens antagande. Det som var oväntat i den mening som avses i artikel 4.3 i direktivet var i själva verket inte att det skulle antas en ny lag utan den nya lagens räckvidd, dess slutgiltiga innehåll och dess senare följder, nämligen de tillämpningsföreskrifter som skulle antas till denna lag.

Devalvering av pesetan år 1992

44 Devalveringen höjde avsevärt priserna på de delar som köptes på andra nationella marknader och följaktligen kostnaderna för byggandet av bogserbåtar. Stora ändringar gjordes i de tekniska specifikationerna i kontrakten för att kompensera dessa verkningar. Kontraktens ikraftträdande måste alltså skjutas upp, deras verkställande senareläggas och skeppsvarvets arbetsprogram påverkades avsevärt (se analogt kommissionens beslut 96/278/EG av den 31 januari 1996 angående rekapitalisering av flygbolaget Iberia (EGT L 104, s. 25)).

45 En devalvering, som är ett suveränt beslut av staten, utgör emellertid ett oförutsebart avbrott även för en omsorgsfull och förnuftig aktör. Sökanden har i detta avseende påpekat att devalveringarna var ett sällsynt fenomen inom det europeiska monetära systemet med hänsyn till reglerna för denna mekanism. Det normala fluktuationsutrymmet var dessutom på den tiden endast 6 procent. Även om sökanden kunde förutse en fluktuation i den storleksordningen, kunde den däremot inte förvänta sig några större fluktuationer.

Arbetena i hamnen i Bilbao

46 Hamnmyndigheterna fattade beslut om dessa arbeten för att bygga en ny inredningskaj. Trots att sökanden hade fått en muntlig försäkran om att dessa arbeten skulle vara slutförda i april 1992, utfördes de i själva verket mellan maj 1992 och maj 1993. Den nya inredningskajen togs i bruk först i juni 1994. Även om det sedan tidigare stod klart att det fanns arbetsprojekt, var arbetenas omfattning och tidsåtgång — vilka var klart större än vad som hade förutsetts — således oväntade. På samma sätt var det oförutsett att arbetena skulle komma att utföras felaktigt och sökanden har anfört klagomål om detta hos hamnmyndigheterna.

47 Eftersom dessa arbeten utfördes i närheten av sökandens skeppsvarv och många av skeppsvarvets anläggningar följaktligen inte var tillgängliga, påverkades den normala produktionsverksamheten, vilket kommissionen medgett i beslutet. Detta innebar nödvändigtvis att leveransen av bogserbåtarna försenades. Särskilt under denna tid sjönk produktiviteten och företaget noterade en stor minskning av kölläggningar, leveranser och antalet kontrakt som trädde i kraft. Byggandet av tre av bogserbåtarna i fråga måste faktiskt slutföras i torrdocka i reparationsverkstaden.

Sökandens övertagande av verksamheten vid Ardeag-varvet

48 I motsats till vad kommissionen har påstått kunde övertagandet av denna verksamhet inte utgöra ett rent kommersiellt val från sökandens sida. Sökanden kände nämligen till de order som den hade åtagit sig att följa och till att en försening av deras leverans skulle leda till en förlust av hälften av det tillåtna stödet. Det spanska industriministeriet hade i själva verket föreskrivit över-

tagandet inom ramen för omstruktureringen av varvsindustrin som ett villkor för medverkan i stödprogrammen för omställning av varvsindustrin. Generaldirektören för det spanska industriministeriet godkände den 18 mars 1992 sökandens handlingsprogram för perioden 1991/1993, vilket ändrades efter övertagandet av Ardeag och godkändes den 10 mars 1993. I väntan på denna ändring var alla investeringar och omstruktureringsåtgärder avbrutna, vilket ledde till att verksamheten tillfälligt var lamslagen.

49 Detta ingrepp från myndigheternas sida i företagens handlingsfrihet var fullständigt oväntat.

50 Övertagandet av ett annat skeppsvarvs arbetsbelastning medför dessutom ett betydande och berättigat avbrott i den mening som avses i artikel 4.3 i direktivet. Denna slutsats påverkas inte av att övertagandet av skeppsvarvet åtföljdes av att offentligt stöd beviljades. Kommissionen borde slutligen ha beaktat att fyra av de fem bogserbåtarna levererades inom den tidsfrist på tre år som föreskrivs i direktivet, till vilken lades en period på tio månader och tretton dagar motsvarande de 79 000 arbetstimmar som var nödvändiga för att uppfylla Ardeags förpliktelser.

51 Utöver dessa synpunkter har sökanden även riktat följande generella anmärkningar mot kommissionen:

— För det första har kommissionen inte gjort en fullständig undersökning av de faktiska omständigheterna. I detta avseende kunde den inte endast påtala att

sökanden inte hade åberopat någon bevisning till stöd för sina påståenden. Kommissionen skulle faktiskt ha kunnat avhjälpa situationen genom att anlita en utomstående sakkunnig som kunde ha uppskattat de åberopade händelsernas faktiska inverkan.

— Vidare borde kommissionen ha gjort en helhetsbedömning av de fyra ovan beskrivna händelserna. Den skulle då ha konstaterat att villkoren i artikel 4.3 i direktivet var i tillräcklig utsträckning uppfyllda i det föreliggande fallet. Åtminstone en av de händelser som sökanden har åberopat uppfyller samtliga villkor.

— Slutligen borde kommissionen ha beaktat den särskilda situationen inom varvsindustrin i Spanien.

Förstainstansrättens bedömning

52 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att direktivet bland annat anger de villkor på vilka driftsstöd till varvsindustrin undantagsvis kan anses förenligt med den gemensamma marknaden (domstolens dom av den 18 maj 1993 i de förenade målen C-356/90 och C-180/91, Belgien mot kommissionen, REG 1993, s. I-2323, punkterna 24—32). Artikel 4.3 andra stycket i direktivet innehåller själv en undantagsbestämmelse i förhållande till de principer som anges i artikel 4.3 första stycket. Den gör det nämligen möjligt att avvika från principen om gradvis sänkning av stödnivån när fartygen inte har byggts inom tidsfristen på tre år.

53 Artikel 4.3 andra stycket i direktivet skall följaktligen tolkas restriktivt (förstainstansrättens dom av den 1 oktober 1998 i mål T-155/97, Natural van Dam och Danser Container Line mot kommissionen, REG 1998, s. II-3921, punkt 31). Av lydelsen av denna bestämmelse, vilken kännetecknas av att flera villkor samtidigt måste vara uppfyllda, framgår för övrigt att lagstiftarens syfte har varit att den endast skall tillämpas i mycket speciella situationer.

54 En medlemsstat som begär att få bevilja stöd i strid med bestämmelserna i fördraget är för det andra skyldig att samarbeta med kommissionen inom ramen för det förfarande i vilket den deltar (se ovan punkterna 13 och 16). I enlighet med denna skyldighet skall medlemsstaten bland annat lämna alla uppgifter som kan göra det möjligt för denna institution att kontrollera att villkoren för det begärda undantaget är uppfyllda (domstolens dom av den 28 april 1993 i mål C-364/90, Italien mot kommissionen, REG 1993, s. 2097, punkt 20).

55 Den kritik som har riktats mot kommissionen beträffande att den inte anlitade en utomstående sakkunnig för att utarbeta beslutet saknar grund. Ingen bestämmelse i fördraget eller i gemenskapsrätten medför en sådan skyldighet (förstainstansrättens dom av den 25 juni 1998 i de förenade målen T-371/94 och T-394/94, British Airways m.fl. och British Midland Airways mot kommissionen, REG 1998, s. II-2405, punkt 72).

56 Förstainstansrätten erinrar för det tredje om att gemenskapsinstitutionernas rättsakter presumeras vara lagliga (se i detta avseende domstolens dom av den 26 februari 1987 i mål 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot kommissionen, REG 1987, s. 1005, punkt 10), vilken presumtion den som yrkar deras ogiltigförklaring skall kullkasta genom att förete bevisning som gör det möjligt att ifrågasätta svarandeinstitutionens bedömningar.

57 Det är utifrån dessa principer som sökandens anmärkningar mot kommissionens bedömning av var och en av de åberopade händelserna skall prövas.

58 Vad gäller antagandet av den nya hamnlagen i Spanien har det — såsom kommissionen uppgav i beslutet — inte visats att denna händelse "utgjorde ett avbrott som inverkade på [sökandens] arbetsprogram och medförde att leveransen av fartygen försenades". Sökanden har nämligen inte styrkt att det finns ett orsakssamband mellan antagandet av den nya hamnlagen och förseningen av kontraktens ikraftträdande.

59 För det första kan konstateras att inget av tilläggsavtalen till kontrakten innehåller någon hänvisning till den nya lagen eller till konsekvenserna av denna.

60 Eftersom de argument som återfanns i sökandens inlagor var av generell art, uppmanade förstainstansrätten den vidare att "exakt uppge vilka ändringar, särskilt tekniska sådana, som gjordes i de ursprungliga kontrakten som syftade till att bringa dem i överensstämmelse med bestämmelserna i lagen" i fråga. Sökanden har närmare bestämt uppmanats att inge en tabell som innehåller dels de ändringar som gjordes i kontrakten, dels den eller de lagbestämmelser som motiverade dessa ändringar.

61 Sökanden har gett in en sådan tabell, av vilken det framgår att det var artikel 74 i lagen som ensam motiverade samtliga tekniska ändringar i kontrakten. Denna artikel innehåller emellertid endast en påminnelse om lagens målsättningar, vilken

har avfattats i mycket generella termer, vilket sökanden själv har medgett. En sådan bestämmelse kan inte vara tillräcklig för att styrka ett orsakssamband med de exakta tekniska ändringar som sökanden har åberopat, såsom montering av dubbla mellanväggar i maskinrummet, ny placering av bränsletankarna eller höjning av tilläggsutrustningens styrka med mer än 100 procent.

62 Förutom bestämmelserna i själva lagen har sökanden även hänvisat till det klimat av osäkerhet som denna lag hade gett upphov till och som berättigade senareläggningen av den dag då kontrakten skulle träda i kraft och då fartygen skulle börja byggas.

63 Sökanden har i detta avseende som bilaga till sin ansökan gett in ett stort antal tidningsurklipp för att visa att debatterna om lagförslaget hade varit stormiga. Det förefaller emellertid som om inget av dessa urklipp rör de bestämmelser i lagen som kan motivera de tekniska ändringarna i avtalen. Inget orsakssamband har således styrkts med förseningen av den dag då kontrakten skulle träda i kraft.

64 Sökanden har även hänvisat till en dom av Tribunal Constitucional rörande lagen i fråga. Det förefaller emellertid som om ingen av de bestämmelser som hade underkastats den domstolen hade något som helst samband med de tekniska specifikationerna för de bogserbåtar som sökanden skulle bygga eller med skeppsvarvets arbetsprogram.

65 Sökanden har slutligen motiverat förseningen av kontraktens ikraftträdande med antagandet av nya tillämpningsföreskrifter för lagen. Sökanden har emellertid inte preciserat sina uppgifter och endast hänvisat till ett "aviserat" utarbetande av föreskrifter som "kommer att innehålla konkreta krav på fartygssäkerheten",

såsom framgår av sökandens skriftliga svar på förstainstansrättens frågor. Trots att flera år har gått sedan lagen av den 24 november 1992 antogs har sökanden för övrigt inte hänvisat till någon särskild föreskrift som motiverar ändringarna i kontrakten.

66 Med beaktande av de ovannämnda reglerna om restriktiv tolkning av undantagsbestämmelser och om bevisbördan såväl inför kommissionen som inför förstainstansrätten finner förstainstansrätten att det inte har visats att antagandet av den spanska hamnlagen år 1992 har orsakat förseningen av kontraktens ikraftträdande och därigenom har påverkat skeppsvarvets arbetsprogram.

67 Devalveringen av pesetan är den enda omständighet som sökanden har åberopat som kontraktens tilläggsavtal hänför sig till. I ingressen till de tilläggsavtal som har företetts för förstainstansrätten anges nämligen att "det för att tillmötesgå skeppsredaren och med hänsyn till huvudsakligen den avsevärda ökningen av priset på Voith-motorer i pesetas är nödvändigt att ändra specifikationen och betalningsformerna för byggnadskontraktet".

68 Av dessa ingresser framgår emellertid att det inte är devalveringen i sig som har medfört avbrott som har påverkat skeppsvarvets arbetsprogram, utan den omständigheten att kontrahenterna valde att omförhandla sina kontrakt för att kompensera för devalveringens verkningar. Detta bekräftas av uttrycket "för att tillmötesgå skeppsredaren", vilket återfinns i ingressen till tilläggsavtalen.

69 Även om pesetan devalverades i oktober 1992 var det först mellan 14 och 20 månader senare som de första tilläggsavtalen ingicks. Det förefaller följaktligen inte vara styrkt att devalveringen har varit orsaken till förseningen av kontraktens ikraftträdande och därigenom har påverkat skeppsvarvets arbetsprogram.

70 En devalvering kan dessutom inte betecknas som en händelse som kan medföra ett oväntat avbrott i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i direktivet. Såväl riskerna för en depreciering som riskerna för en devalvering är kända inom handeln. Att betydande devalveringar var sällsynta med hänsyn till det europeiska monetära systemet som var i kraft då, såsom sökanden har betonat, undanröjer inte denna risk mot vilken man kan skydda sig genom rättsliga och ekonomiska medel.

71 Kommissionen medgav i sitt beslut att arbetena i hamnen i Bilbao medförde ett avbrott i skeppsvarvets verksamhet. Kommissionen bestred däremot att avbrottet var oväntat och dess omfattning.

72 Förstainstansrätten anser i detta avseende att det inte har visats att det åberopade avbrottet var väsentligt.

73 Såsom kommissionen har anfört i sitt beslut förefaller verksamhetsnivån på skeppsvarvet under den tid som arbetena pågick inte skilja sig från verksamhetsnivån under den föregående perioden. Under åren 1992 och 1993, då det utfördes arbeten i hamnen, var antalet kölläggningar ungefär detsamma som under åren 1988—1991. Antalet sjösättningar av fartyg åren 1992 och 1993 var även det detsamma som eller större än antalet under åren 1988 till 1991. Detsamma kan konstateras vad gäller leveranser av fartyg.

74 Vad slutligen beträffar övertagandet av Ardeag-varvet har kommissionen bland annat konstaterat att övertagandet var ett kommersiellt beslut som fattades av sökanden och således inte kunde berättiga till ett undantag enligt artikel 4.3 andra stycket i direktivet.

75 Sökanden har inte bestridit att denna bestämmelse endast kan avse avbrott som har sin grund i händelser utanför skeppsvarvet.

76 Sökanden har endast hävdat att de spanska myndigheterna "tvingade" den att överta skeppsvarvet, vilket således inte ägde rum av dess egen fria vilja. Sökanden preciserade inte detta påstående i ansökan men den erbjöd sig att styrka det "under bevisupptagningen". Förstainstansrätten har uppmanat sökanden att framföra denna bevisning.

77 Sökanden tog delvis tillbaka sitt erbjudande i sitt svar på förstainstansrättens fråga och angav endast att de spanska myndigheterna hade "främjat" detta tillvägagångssätt. Sökanden stödde sig på en mening ur en skrivelse från de spanska myndigheterna till kommissionen av den 24 januari 1997 enligt vilken "köpet av Ardeag [ägde rum] i samband med en kraftig omstrukturering inom sektorn och [främjades] direkt av de spanska myndigheterna. Annat var inte heller möjligt inom ramen för gemenskapspolitiken för minskning och koncentration av produktionskapaciteten".

78 Detta citat är inte ensamt tillräckligt för att styrka att beslutet att överta Ardeag-varvet inte är resultatet av ett frivilligt kommersiellt beslut som sökanden fattade med hänsyn till samtliga omständigheter, och särskilt det investeringsstöd på mer än 500 miljoner ESP som den erhöll vid det tillfället. Det har således inte visats att övertagandet av skeppsvarvet var resultatet av sådana påtryckningar från de spanska myndigheternas sida att det kunde bero på sökanden.

79 Övertagandet av Ardeag-varvet kan följaktligen inte betraktas som en sådan händelse som berättigar till undantag enligt artikel 4.3 andra stycket i direktivet.

Denna slutsats bekräftas för övrigt av de uppgifter som de spanska myndigheterna lämnade under det administrativa förfarandet. Dessa bekräftade nämligen att övertagandet Ardeag-varvet inte i sig var orsaken till förseningen av leveransen av de fem bogserbåtarna (punkt III c andra stycket i övervägandena i beslutet).

80 Sökanden har således inte visat att kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning eller har misstagit sig på sakförhållanden genom att anse att de åberopade omständigheterna inte omfattades av artikel 4.3 andra stycket i direktivet.

81 Sökanden har emellertid hävdat att det skall göras en helhetsbedömning av de omständigheter som den har åberopat. Det skulle således vara tillräckligt att en händelse endast uppfyller vissa av villkoren i artikel 4.3 andra stycket i direktivet under förutsättning att en annan händelse uppfyller de övriga kriterierna.

82 Detta påstående kan inte godtas. Inledningsvis framgår det av lydelsen av bestämmelsen i fråga att de villkor som uppräknas där är kumulativa. Vidare står sökandens argumentation i strid med principen om restriktiv tolkning av undantagsbestämmelser genom att ge bestämmelsen i fråga ett uppenbart större tillämpningsområde än vad lagstiftaren eftersträvat.

83 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på denna grund.

Andrahandsgrunden att proportionalitetsprincipen har åsidosatts

Sökandes argument

84 Sökanden har erinrat om att proportionalitetsprincipen utgör en av de generella gemenskapsrättsliga principerna. Iakttagandet av denna princip är ännu viktigare när stora ekonomiska intressen står på spel. Detta är fallet i förevarande mål, eftersom nedsättningen av stödbeloppet uppgår till närmare 135 miljoner ESP.

85 I det föreliggande fallet skall det avgöras om kommissionens tillämpning av den skyldighet som enligt direktivet måste vara uppfylld för att ett stöd på 9 procent skall vara tillåtet i det föreliggande fallet — nämligen skyldigheten att leverera bogserbåtar inom en tidsfrist på tre år, vilken i princip inte kan förlängas — är proportionerlig i förhållande till följden för underlåtenheten att iaktta detta villkor, det vill säga sänkningen av stödnivån till hälften (4,5 procent) av den ursprungligen tillåtna procentsatsen.

86 Med tanke på de svåra följderna av beslutet för sökandens situation och att leveransförseningar är vanliga inom varvsindustrin är sänkningen av maximigränsen för stöd oproportionerlig jämförd med förseningen med mellan sju och fjorton månader. Detta stöds även av att kommissionen i beslutet förefaller anse en tid på tio månader vara rimlig.

Förstainstansrättens bedömning

87 I artikel 4.3 i direktivet föreskrivs att när ett fartyg levereras mer än tre år efter den dag då det slutliga kontraktet undertecknades är den tillämpliga maximigränsen den gräns som gällde tre år före den dag då fartyget levererades och inte

den gräns som gällde då kontraktet undertecknades. I det föreliggande fallet var den tillämpliga maximigränsen således 4,5 procent och inte 9 procent.

88 Enligt sökanden borde ett överskridande av den tidsfrist på tre år från och med att de slutliga kontrakten undertecknades som föreskrivs för leverans av fartyg inte leda till en så betydande sänkning av maximigränsen för stöd.

89 Enligt en fast rättspraxis skall det, för att fastställa huruvida en gemenskapsrättslig bestämmelse är förenlig med gemenskapsrätten, undersökas om de medel som föreskrivs i bestämmelsen för att genomföra målsättningen med densamma står i proportion till målsättningens betydelse och om de är nödvändiga för att uppnå denna målsättning (domstolens dom av den 2 maj 1990 i mål C-357/88, Hopermann, REG 1990, s. I-1669, punkt 14, av den 27 juni 1990 i mål C-118/89, Lingenfelser, REG 1990, s. I-2637, punkt 12, av den 12 juli 1990 i mål C-155/89, Philipp Brothers, REG 1990, s. I-3265, punkt 34, och av den 21 januari 1992 i mål C-319/90, Pressler, REG 1992, s. I-203, punkt 12). Av dessa domar följer för övrigt att fastställelsen av en tvingande tidsfrist efter vars utgång en rättighet helt upphör att existera kan vara förenlig med proportionalitetsprincipen, beroende på syftet med bestämmelsen i fråga.

90 Av den allmänna systematiken i direktivet och dess överväganden framgår att lagstiftaren eftersträvade att möjliggöra en förändring av varvsindustrin till en "effektiv och konkurrenskraftig" industri. I detta sammanhang gavs stödåtgärderna för omstrukturering av varvsindustrin företräde framför driftsstöd, för vilket det fanns maximigränser — i synnerhet stödåtgärderna avsedda för främjande av nedläggningen av skeppsvarv eller för forskning och utveckling — i syfte att "uppmuntra omstrukturering vid många varv och för att stödja den nuvarande trenden som innebär produktion av mer tekniskt avancerade fartyg". Eftersom driftsstöd inte är det mest effektiva medlet för att uppmuntra den europeiska varvsindustrin att förbättra sin konkurrenskraft, föreskrivs i direktivet att maximigränsen skall granskas med jämna mellanrum "[i] syfte att gradvis sänka" den.

91 Genom att föreskriva att olika maximigränser skall tillämpas beroende på om fartyget levereras eller inte levereras inom en tidsfrist på tre år från och med att det slutliga kontraktet undertecknades har artikel 4.3 första stycket i direktivet till syfte att hindra att skeppsvarv undandrar sig verkan av den gradvisa sänkningen av den tillämpliga maximigränsen för stöd. I annat fall skulle ett skeppsvarv kunna fortsätta att dra fördel av en hög maximigräns för stöd för fartyg som levereras flera år efter ordern trots att giltiga skäl saknas för den försenade leveransen. På samma sätt skulle ett skeppsvarv kunna åta sig order på en högre stödnivå vid slutet av kalenderåret strax innan en sänkning träder i kraft, utan att ha en realistisk möjlighet att slutföra arbetet inom en rimlig tidsrymd (punkt IV första stycket i övervägandena i beslutet).

92 I det föreliggande fallet har det inledningsvis varken påstått eller visats att tidsfristen på tre år för leveransen av fartyg är onormalt kort. Enligt de omtvistade kontrakten skulle bogserbåtarna byggas på fjorton månader.

93 Sökanden har för övrigt inte åberopat någon särskild omständighet som gör det möjligt att anse att sänkningen av maximigränsen från 9 till 4,5 procent var omåttligt stor med beaktande av direktivets målsättningar i fråga om stöd till varvsindustrin. Tidsfristen på tre år för leveransen av fartyg har väsentligen överskridits i det föreliggande fallet. Förseningar på mellan sju och drygt femton månader för respektive leverans kan nämligen inte betraktas som mindre förseningar beträffande vilka en sänkning av maximigränsen med hälften skulle vara oproportionerlig. I motsats till sökandens argument innehåller punkt VI sista stycket i övervägandena i beslutet inte något som gör det möjligt att sluta sig till att kommissionen skulle ha ansett att en försening med tio månader var "rimlig".

94 Under dessa omständigheter har sökanden inte på något sätt visat att det strider mot proportionalitetsprincipen att tillämpa en annan maximigräns, som i det

föreliggande fallet var hälften så stor, om fartygen inte levereras inom en tidsfrist på tre år från och med den dag då det slutliga kontraktet undertecknades.

95 Talan kan följaktligen inte heller vinna bifall på denna grund.

96 Talan om ogiltigförklaring av beslutet skall således ogillas.

Yrkandet att handlingar skall företes

97 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall förordna att kommissionen skall förete sina interna handlingar rörande antagandet av detta beslut och inledandet av det förfarande som ledde till beslutet.

98 Sökanden har inte närmare angett varför företeendet av dessa handlingar är nödvändigt med avseende på förevarande tvist.

99 Yrkandet skall därför avslås.

Rättegångskostnader

100 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom

sökanden i detta fall har tappat målet, skall den i enlighet med vad kommissionen har yrkat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 mars 2000.

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Potocki

Ordförande