

DOMSTOLENS DOM

29. juni 1995 ^{*}

I sag C-135/93,

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og Abogado del Estado del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Miguel Bravo-Ferrer Delgado, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Francisco Enrique González Diaz og Michel Nolin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der dels er nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning af 23. december 1992 om ikke at ændre EF-rammebestemmelserne for statsstøtte

^{*} Processprog: spansk.

til motorkøretøjsindustrien og om at forlænge disse bestemmelsers gyldighed, indtil en ny gennemgang bliver arrangeret af Kommissionen, erklæres for en nullitet eller i givet fald annulleres, dels er nedlagt påstand om, at forlængelsen af rammebestemmelsernes gyldighed, jf. beslutning 91/C 81/05 (EFT 1991 C 81, s. 4), annulleres, for så vidt som denne beslutning danner grundlag for beslutningen af 23. december 1992,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F.A. Schockweiler (refererende dommer) og P.J.G. Kapteyn samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. marts 1995,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 5. april 1993 har Kongeriget Spanien i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, dels nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning af 23. december 1992 om ikke at ændre EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien og om at forlænge disse bestemmelsers gyldighed, indtil en ny gennemgang bliver

arrangeret af Kommissionen, erklæres for en nullitet eller i givet fald annulleres, dels nedlagt påstand om, at forlængelsen af rammebestemmelsernes gyldighed, jf. beslutning 91/C 81/05 (EFT 1991 C 81, s. 4), annulleres, for så vidt som denne beslutning danner grundlag for beslutningen af 23. december 1992.

2 Ved skrivelse af 31. december 1988 meddelte Kommissionen den spanske regering, at den på sit møde den 22. december 1988 og efter sin beslutning af 19. juli 1988 om at indføre generelle rammebestemmelser for statsstøtte til motor-køretøjsindustrien på grundlag af traktatens artikel 93, stk. 1, havde fastsat betingelserne for gennemførelsen af de nævnte rammebestemmelser. Betingelserne var gengivet i et dokument, der var vedlagt skrивelsen. Kommissionen præciserede, at der i dokumentet var taget hensyn til de hovedindvendinger, medlemsstaternes repræsentanter havde fremsat på et multilateralt møde den 27. oktober 1988. Kommissionen anmodede den spanske regering om inden en måned at meddele, at den accepterede rammebestemmelserne.

3 Rammebestemmelserne blev i form af en meddelelse (89/C 123/03) offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1989 C 123, s. 3). I meddelensens punkt 2.2 fastsættes der en forpligtelse til at anmelde forskellige kategorier af støtte, og det bestemmes, at medlemsstaterne skal indsende en årsrapport til Kommissionen, som skal indeholde oplysning om alle støtteudbetalinger, herunder støtteudbetalinger, der ikke er omfattet af pligten til at give forudgående anmeldelse.

4 I rammebestemmelsernes punkt 2.5 hedder det, at de »træder i kraft den 1. januar 1989« og »skal gælde i to år«, og at Kommissionen »ved udgangen af denne periode på ny [vil] tage stilling til rammebestemmelsernes hensigtsmæssighed og anvendelsesområde«.

5 Da man afventede alle medlemsstaternes accept, blev gennemførelsen af rammebestemmelserne forsinket indtil slutningen af første halvår 1989 for ti

medlemsstaters vedkommende, indtil januar 1990 for Spaniens vedkommende og indtil maj 1990 for Tysklands vedkommende. Ved skrivelse af 5. februar 1990 havde den spanske regering nemlig meddelt, at den først accepterede anvendelsen af rammebestemmelserne for Spaniens vedkommende fra den 1. januar 1990.

- 6 Ved skrivelse af 31. december 1990 meddelte Kommissionen den spanske regering, at den havde taget stilling til rammebestemmelsernes hensigtsmæssighed og anvendelsesområde, og at den under hensyntagen til den situation, motor-køretøjsindustrien i Fællesskabet befandt sig i, fandt det nødvendigt at forlænge dem.
- 7 Kommissionens beslutning om at forlænge rammebestemmelserne blev ligeledes i form af en meddelelse (91/C 81/05) offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1991 C 81, s. 4). I denne meddelelses fjerde afsnit anføres det, at »den eneste ændring, Kommissionen har besluttet, er en udvidelse af den forudgående anmeldelsespligt af støtte fra Forbundsrepublikken Tyskland til også at omfatte Berlin (vest) og den tidligere Tyske Demokratiske Republiks område«.
- 8 I beslutningens femte afsnit bestemmes følgende:

»Efter to år tager Kommissionen rammebestemmelserne op til fornyet gennemgang. Hvis ændringer (eller en mulig ophævelse af rammebestemmelserne) synes nødvendige, skal disse besluttes af Kommissionen efter høring af medlemsstaterne.«
- 9 Ved en skrivelse af 27. januar 1993 fra generaldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence erindrede Kommissionen først den spanske regering om, at den i december 1990 havde besluttet at forlænge rammebestemmelserne uden at begrænse deres gyldighedsperiode, selv om den havde forpligtet sig til

at tage dem op til fornyet gennemgang efter to år og om nødvendigt ændre eller ophæve dem efter høring af medlemsstaterne. Kommissionen anførte dernæst, at den — som den havde forpligtet sig til i skrivelsen af 31. december 1990 — havde foretaget denne fornyede gennemgang sammen med medlemsstaterne på et multilateralt møde den 8. december 1992, og at et stort flertal af medlemsstaterne under dette møde havde udtrykt deres tilfredshed med den nuværende anvendelse af rammebestemmelserne og gerne så, at de blev opretholdt i de kommende år. Endelig meddelte Kommissionen den spanske regering, at den derfor den 23. december 1992 havde besluttet ikke at ændre rammebestemmelserne, og tilføjede, at de ville forblive i kraft »indtil en ny gennemgang bliver arrangeret af Kommissionen«.

- 10 Denne kommissionsbeslutning blev ligeledes i form af en meddelelse (93/C 36/06) offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1993 C 36, s. 17).
- 11 Da Kongeriget Spanien fandt, at den nævnte beslutning var ulovlig, endog en nullitet, idet den var vedtaget under tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, af traktatens artikel 190 og af retssikkerhedsprincippet, og at den forlængelse af rammebestemmelserne, der blev besluttet i slutningen af 1990, også berørtes af ulovligheden, for så vidt som forlængelsen dannede grundlag for beslutningen af 23. december 1992, anlagde det nærværende sag.
- 12 I et særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. maj 1993 har Kommissionen påstået sagen afvist, jf. procesreglementets artikel 91, stk. 1. Den 14. december 1993 har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten besluttet at henskyde formalitetsspørgsmålet til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

Formaliteten

- 13 Kommissionen har gjort gældende, at beslutningen af 23. december 1992 — for så vidt som den forlænger rammebestemmelsernes gyldighedsperiode på

ubestemt tid — blot bekræfter en tidligere beslutning, nemlig forlængelsesbeslutningen af 1990. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at beslutningen af 1992 — for så vidt som den ikke ændrer rammebestemmelsernes indhold — er af rent intern karakter og ikke ændrer sagsøgerens retsstilling ifølge forlængelsesbeslutningen af 1990. Endelig er Kommissionen med hensyn til den sidstnævnte beslutning af den opfattelse, at sagen ikke er anlagt inden for den frist, der er fastsat herfor i traktatens artikel 173.

- 14 Kongeriget Spanien har bestridt, at forlængelsesbeslutningen af 1990 i sig selv har kunnet give grundlag for, at rammebestemmelsernes gyldighedsperiode forlænges på ubestemt tid, i betragtning af, at en så væsentlig ændring af rammebestemmelsernes art ville have krævet medlemsstaternes udtrykkelige samtykke. Kongeriget Spanien finder, at beslutningen af 23. december 1992 nødvendigvis må afføde retsvirkninger, for så vidt som den forpligter medlemsstaterne til at rette sig efter rammebestemmelserne i den periode, ordningen gælder for, og er udtryk for et valg mellem forskellige muligheder, der stod åbne for Kommissionen.
- 15 Kongeriget Spanien har dernæst gjort gældende, at det kun indirekte — i henhold til traktatens artikel 184 — anfægter forlængelsesbeslutningen af 1990, idet det påberåber sig beslutningens ulovlighed til støtte for sin påstand vedrørende beslutningen af 23. december 1992. Kongeriget Spanien har tilføjet, at det — når det i selve stævningen rejser tvivl om selve eksistensen af forlængelsesbeslutningen af 1990 — gør gældende, at der foreligger krænkelser af ordre public, og sådanne krænkelser skal der til enhver tid tages stilling til uanset de processuelle rammer, hvorunder de gøres gældende.
- 16 For så vidt som søgsmålet er rettet mod forlængelsesbeslutningen af 1990, må det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke i stævningen har påberåbt sig denne beslutnings ulovlighed som et anbringende til støtte for annullation af

beslutningen af 23. december 1993, men formelt har påstået den annulleret. For at kunne antages til realitetsbehandling skulle en sådan sag have været anlagt inden udløbet af den tomånedersfrist, der er fastsat i traktatens artikel 173, stk. 3.

- 17 Under alle omstændigheder ville det, hvis det anerkendtes, at en sagsøger under et annulations søgsmål til prøvelse af en beslutning i form af en indsigelse kunne påberåbe sig, at en tidligere retsakt af samme art, som han kunne have påstået annulleret under et direkte søgsmål, var ulovlig, være muligt indirekte at anfægte tidligere beslutninger, som ikke var blevet anfægtet inden for den i traktatens artikel 173 fastsatte søgsmålsfrist, og dermed at omgå denne frist.

- 18 Hvad endelig angår argumentet om, at Domstolen kan tage stilling til alvorlige og åbenbare mangler, der kan påvirke selve eksistensen af en retsakt, uanset hvornår de gøres gældende, må det understreges, at Kongeriget Spanien ikke har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at forlængelsesbeslutningen af 1990 er en nullitet. Desuden fremgår det hverken af den skrivelse af 31. december 1990, hvorved Kommissionen underrettede den spanske regering om sin beslutning om at forlænge rammebestemmelserne, eller af meddelelsen herom, som blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, at denne beslutning er behæftet med en mangel af en så åbenbart graverende karakter, at den ikke kan tolereres af fællesskabsretsordenen.

- 19 Søgsmålet bør derfor afvises, for så vidt som det er rettet mod forlængelsesbeslutningen af 1990.

- 20 Med hensyn til påstanden vedrørende beslutningen af 23. december 1992 bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at annulations søgsmål bør kunne anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som

er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form (dom af 31.3. 1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, præmis 42, org. ref.: Rec. s. 263).

- 21 Om påstanden vedrørende beslutningen af 23. december 1992 skal antages til realitetsbehandling, afhænger derfor af, om denne beslutning har ændret retstillingen ifølge forlængelsesbeslutningen af 1990.

- 22 Med henblik på bedømmelsen af, om dette har været tilfældet, må der foretages en gennemgang af sidstnævnte beslutnings indhold ikke blot i lyset af beslutningens ordlyd, men også i lyset af dens baggrund og den retlige sammenhæng, den indgik i.

- 23 Det fremgår af punkt 1, fjerde afsnit, i meddelelsen om de oprindelige rammebestemmelser, at disse blev vedtaget på basis af traktatens artikel 93, stk. 1.

- 24 I henhold til denne bestemmelse foretager Kommissionen sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver. Bestemmelsen indebærer således en forpligtelse for Kommissionen og medlemsstaterne til at indgå et fast og regelmæssigt samarbejde, som hverken Kommissionen eller en medlemsstat kan frigøre sig for på ubestemt tid, alt efter deres ensidige ønsker.

- 25 Rækkevidden af forlængelsesbeslutningen af 1990 af rammebestemmelserne må undersøges ud fra denne forpligtelse.

- 26 I denne forbindelse må det først konstateres, at der med de oprindelige rammebestemmelser fuldt ud blev taget hensyn til forpligtelsen for Kommissionen og medlemsstaterne til at indgå et fast og regelmæssigt samarbejde, jf. traktatens artikel 93, stk. 1, idet gennemførelsen af rammebestemmelserne var gjort betinget af medlemsstaternes accept, og der var fastsat en gyldighedsperiode på to år, ved hvis udløb Kommissionen på ny skulle tage stilling til rammebestemmelsernes hensigtsmæssighed og anvendelsesområde.
- 27 Når henses til denne forpligtelse, må det dernæst anerkendes, at hensigten med forlængelsesbeslutningen af 1990 — hvorefter rammebestemmelserne efter to år skulle tages op til fornyet gennemgang — til trods for en lidt anderledes formulering var at forlænge rammebestemmelserne i en ny toårsperiode, ved hvis udløb der skulle træffes beslutning om, hvorvidt de skulle opretholdes, ændres eller ophæves.
- 28 At hensigten var at videreføre bestemmelsen i punkt 2.5 i de oprindelige rammebestemmelser vedrørende gyldighedsperioden, bekræftes i øvrigt af fjerde afsnit i den hertil svarende meddelelse, hvorefter forlængelsesbeslutningen af 1990 ikke førte til andre ændringer i de oprindelige rammebestemmelser end ændringen vedrørende udvidelsen af deres anvendelsesområde til Berlin (vest) og den tidligere Tyske Demokratiske Republiks område.
- 29 Hvis der ikke skete en ny forlængelse, ville rammebestemmelserne, som ved 1990-beslutningen var forlænget for en ny toårsperiode fra den 1. januar 1991, derfor være udløbet den 31. december 1992. Heraf følger, at Kommissionens beslutning af 23. december 1992 om at forlænge rammebestemmelsernes gyldighed ud over dette tidspunkt, har affødt selvstændige retsvirkninger.
- 30 Under disse omstændigheder må søgsmålet antages til realitetsbehandling, for så vidt som det er rettet mod Kommissionens beslutning af 23. december 1992.

Realiteten

- 31 Til støtte for påstanden har Kongeriget Spanien fremsat en række anbringender, nemlig henholdsvis, at beslutningen af 23. december 1992 ikke udadtil fremtræder som sådan, at Kommissionen har savnet kompetence, at proceduren i traktatens artikel 93, stk. 1, ikke er overholdt, og at traktatens artikel 190 er tilsidesat, idet retsgrundlaget ikke er angivet.
- 32 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at ordlyden af skrivelsen af 27. januar 1993 — hvorved Kommissionen meddelte det, at den den 23. december 1992 havde truffet beslutning om at forlænge rammebestemmelserne — ikke gør det muligt at efterprøve, om denne påståede »beslutning« fra Kommissionen opfylder mindstekravene for, at den lovligt er kommet i stand.
- 33 For det andet har det anført, at Kommissionen ved beslutningen om at forlænge rammebestemmelsernes gyldighedsperiode, indtil en ny gennemgang bliver arrangeret, har ændret selve karakteren af rammebestemmelserne, idet den har tillagt dem gyldighed på ubestemt tid. Ved ensidigt at foretage en sådan ændring af rammebestemmelsernes karakter uden forinden at høre medlemsstaterne og indhente deres samtykke har Kommissionen imidlertid ifølge Kongeriget Spanien overskredet grænserne for sin kompetence i henhold til traktatens artikel 93, stk. 1, og har således også tilsidesat denne bestemmelse.
- 34 Kongeriget Spanien har endelig anført, at Kommissionen — skønt den i skrivelsen af 27. januar 1993 og i øvrigt også i meddelelsen, som er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, har henvist til traktatens artikel 93, stk. 1, som hjemmel for de rammebestemmelser, den beslutter at forlænge — ikke har angivet retsgrundlaget for vedtagelsen af selve beslutningen om forlængelsen.

- 35 Det må konstateres, at sagsøgeren med disse anbringender vil bestride, at Kommissionen kunne forlænge rammebestemmelsernes gyldighedsperiode på ubestemt tid uden at høre medlemsstaterne eller indhente deres samtykke.
- 36 Imidlertid ses det ikke, at Kommissionen med sin beslutning af 23. december 1992 rent faktisk har forlænget de rammebestemmelser, der oprindeligt var aftalt med medlemsstaterne, på ubestemt tid.
- 37 Det er nemlig fast praksis, at når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kan fortolkes på flere måder, bør den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med traktaten, lægges til grund frem for den, som medfører, at bestemmelsen må anses for uforenelig med denne (jf. dom af 13.12.1983, sag 218/82, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 4063, præmis 15). Selv om bestemmelsen om, at rammebestemmelserne vil forblive i kraft, indtil en ny gennemgang bliver arrangeret af Kommissionen, kan forekomme uklar, må den derfor forstås på en måde, der er i overensstemmelse med den traktatbestemmelse, den skal gennemføre (se som et eksempel på anvendelse af dette princip, dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 21).
- 38 Som anført i nærværende doms præmis 24, er den forpligtelse til at indgå et fast og regelmæssigt samarbejde, som følger af traktatens artikel 93, stk. 1, imidlertid til hinder for, at de eksisterende støtteordninger undersøges efter regler, der er fastsat eller aftalt på ubestemt tid, alt efter enten Kommissionens eller medlemsstaternes ensidige ønsker.

- 39 Under disse omstændigheder må beslutningen af 23. december 1992 fortolkes således, at den kun har forlænget rammebestemmelserne indtil en ny gennemgang, der, ligesom de foregående, skal finde sted ved udgangen af en ny gyldighedsperiode på to år.
- 40 Da de anbringer, Kongeriget Spanien har gjort gældende mod beslutningen af 23. december 1992 om at forlænge rammebestemmelsernes gyldighedsperiode, indtil Kommissionen har arrangeret en ny gennemgang, bygger på den fejlagtige antagelse, at beslutningen har ændret rammebestemmelsernes gyldighedsperiode, idet den har forlænget dem på ubestemt tid, må de forkastes.
- 41 Heraf følger, at sagsøgte bør frifindes.

Sagens omkostninger

- 42 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. I medfør af artikel 69, stk. 3, kan Domstolen imidlertid fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Sådanne ganske særlige grunde foreligger i denne sag, for så vidt som Kongeriget Spaniens synspunkter for en væsentlig del er blevet fulgt, selv om sagsøgte frifindes. Det forekommer derfor rimeligt at bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Kommissionen frifindes.
- 2) Hver part bærer sine omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 1995.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident