

ARREST VAN HET HOF

29 juni 1995 *

In zaak C-135/93,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie communautaire juridische en institutionele aangelegenheden, en M. Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. E. González Díaz en M. Nolin, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek om non-existent althans nietig te verklaren het besluit van de Commissie van 23 december 1992 om de communautaire kaderregeling inzake

* Procestaal: Spaans.

staatssteun aan de automobieliindustrie niet te wijzigen en de geldigheid ervan te verlengen tot de volgende door de Commissie georganiseerde herziening, en voorts om de verlenging van die kaderregeling bij besluit 91/C 81/05 (PB 1991, C 81, blz. 4) nietig te verklaren, voor zover dit besluit de grondslag vormt van het besluit van 23 december 1992,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, F. A. Schockweiler (rapporteur) en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 1995,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 5 april 1993, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag het Hof verzocht om non-existent althans nietig te verklaren het besluit van de Commissie van 23 december 1992 om de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobieliindustrie niet te wijzigen en de geldigheid ervan te verlengen tot

de volgende door de Commissie georganiseerde herziening, en voorts om de verlenging van die kaderregeling bij besluit 91/C 81/05 (PB 1991, C 81, blz. 4) nietig te verklaren, voor zover dit besluit de grondslag vormt van het besluit van 23 december 1992.

- 2 Bij brief van 31 december 1988 stelde de Commissie de Spaanse regering ervan in kennis, dat tijdens haar vergadering van 22 december 1988 en ten gevolge op haar besluit van 19 juli 1988 om op grondslag van artikel 93, lid 1, van het Verdrag een algemene communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielin-dustrie in te voeren, de uitvoeringsvoorwaarden van die kaderregeling waren vast-gesteld. Die voorwaarden waren vermeld in een bij de brief gevoegd document. De Commissie preciseerde, dat in dat document rekening was gehouden met de belangrijkste opmerkingen van de vertegenwoordigers van de Lid-Staten tijdens een multilaterale vergadering op 27 oktober 1988. Zij verzocht de Spaanse regering haar binnen een maand mede te delen of zij de kaderregeling aanvaardde.
- 3 De kaderregeling is bekendgemaakt door een mededeling (89/C 123/03) in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1989, C 123, blz. 3). Volgens punt 2.2 van de regeling moeten verschillende categorieën steun worden aangemeld en moeten de Lid-Staten de Commissie jaarlijks een verslag toezenden met gege-vens over alle steunbetalingen, ook die waarvoor de verplichting tot voorafgaande aanmelding niet geldt.
- 4 Punt 2.5 van de kaderregeling bepaalt, dat zij „op 1 januari 1989 in werking treedt”, „gedurende twee jaar geldt”, en dat „de Commissie het nut en de strekking van het kader aan het eind van deze periode aan een nieuw onderzoek zal onder-werpen”.
- 5 Doordat de goedkeuring door alle Lid-Staten op zich liet wachten, trad de regeling pas aan het eind van het eerste halfjaar van 1989 in werking voor tien Lid-Staten,

in januari 1990 voor Spanje en in mei 1990 voor Duitsland. Bij brief van 5 februari 1990 immers had de Spaanse regering de regeling slechts met ingang van 1 januari 1990 voor Spanje aanvaard.

- 6 Bij brief van 31 december 1990 berichtte de Commissie de Spaanse regering, dat zij het nut en de strekking van de regeling aan een nieuw onderzoek had onderworpen en dat zij, gelet op de toestand waarin de communautaire automobieliindustrie verkeerde, het noodzakelijk achtte ze te verlengen.
- 7 Het besluit van de Commissie tot verlenging van de regeling werd eveneens bekendgemaakt door een mededeling (91/C 81/05) in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1991, C 81, blz. 4). In de vierde alinea van deze mededeling wordt verklaard, dat „de enige wijziging waartoe de Commissie heeft besloten, is dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding voor de Bondsrepubliek Duitsland ook van toepassing wordt verklaard voor West-Berlijn en de voormalige Duitse Democratische Republiek”.
- 8 In de vijfde alinea wordt bepaald:

„Na twee jaar zal de kaderregeling opnieuw worden gezien door de Commissie. Indien er wijzigingen (of de mogelijke intrekking van de regeling) noodzakelijk blijken te zijn, zal de Commissie hierover een besluit nemen na overleg met de Lid-Staten.”

- 9 Bij brief van 27 januari 1993 van de directeur-generaal Concurrentie herinnerde de Commissie de Spaanse regering eraan, dat zij in december 1990 had besloten de kaderregeling voor onbepaalde tijd te verlengen, doch na twee jaar aan een herziening te zullen onderwerpen en ze te wijzigen of, indien nodig, in te trekken na

overleg met de Lid-Staten. Vervolgens wees zij erop, dat zij de regeling, overeenkomstig de toezegging in haar brief van 31 december 1990, te zamen met de Lid-Staten tijdens een multilaterale vergadering op 8 december 1992 had herzien en dat de meeste Lid-Staten zich in die vergadering tevreden hadden verklaard met de huidige toepassing ervan en de wens hadden geuit, dat zij in de komende jaren zou worden gehandhaafd. Ten slotte stelde zij de Spaanse regering ervan in kennis, dat zij diensgevolge op 23 december 1992 had besloten de kaderregeling niet te wijzigen, en dat deze geldig zou blijven „tot de volgende door de Commissie georganiseerde herziening”.

- 10 Ook dit besluit van de Commissie werd bekendgemaakt door een mededeling (93/C 36/06) in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1993, C 36, blz. 17).
- 11 Van mening, dat dit besluit onwettig en zelfs non-existent was, omdat het was genomen met schending van wezenlijke vormvoorschriften, van artikel 190 van het Verdrag en van het rechtszekerheidsbeginsel, en dat deze onwettigheid zich ook uitstrekke tot de verlenging van de kaderregeling waartoe eind 1990 was besloten, voor zover die verlenging als grondslag voor het besluit van 23 december 1992 diende, heeft het Koninkrijk Spanje het onderhavige beroep ingesteld.
- 12 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 mei 1993, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen het beroep opgeworpen. Bij beschikking van 14 december 1993 heeft het Hof, de advocaat-generaal gehoord, besloten de exceptie te voegen met de zaak ten gronde.

De ontvankelijkheid

- 13 De Commissie betoogt, dat het besluit van 23 december 1992, voor zover daarbij de geldigheidsduur van de kaderregeling voor onbepaalde tijd wordt verlengd, niet

meer is dan een loutere bevestiging van een eerder besluit, te weten het verlengingsbesluit van 1990. Daar voorts het besluit van 1992 de kaderregeling inhoudelijk niet heeft gewijzigd, heeft het een zuiver intern karakter en brengt het geen wijziging in de uit het verlengingsbesluit van 1990 voortvloeiende rechtspositie van verzoeker. Met betrekking ten slotte tot laatstgenoemd besluit is het beroep volgens de Commissie niet binnen de daartoe in artikel 173 van het Verdrag gestelde termijn ingediend.

- 14 Het Koninkrijk Spanje betwist, dat het verlengingsbesluit van 1990 op zich tot een verlenging van de kaderregeling voor onbepaalde tijd heeft kunnen leiden, omdat de Lid-Staten voor een dergelijke substantiële wijziging van de aard van de regeling uitdrukkelijk toestemming hadden moeten geven. Het besluit van 23 december 1992 brengt noodzakelijkerwijs rechtsgevolgen teweeg, in zoverre het de Lid-Staten verplicht zich gedurende de daarvoor vastgestelde periode aan de regeling te houden, en de uitdrukking vormt van een keuze van de Commissie tussen verschillende mogelijkheden waarover zij beschikte.
- 15 Het Koninkrijk Spanje betoogt vervolgens, dat het slechts indirect, op grond van artikel 184 van het Verdrag, opkomt tegen het verlengingsbesluit van 1990 en dat het de onwettigheid hiervan aanvoert tot staving van zijn beroep tegen het besluit van 23 december 1992. Door in het verzoekschrift het bestaan zelf van het verlengingsbesluit van 1990 ter discussie te stellen, wil het wijzen op een aantasting van de openbare orde, waarvan de rechter te allen tijde kennis dient te nemen, ongeacht het procedurele kader waarin er een beroep op wordt gedaan.
- 16 Vastgesteld moet worden, dat het Koninkrijk Spanje in zijn verzoekschrift formeel verzoekt om nietigverklaring van het verlengingsbesluit van 1990, en de onwettigheid van dit besluit niet louter aanvoert als middel tot nietigverklaring van het

besluit van 23 december 1992. Dat verzoek had, om ontvankelijk te zijn, binnen de in artikel 173, derde alinea, van het Verdrag gestelde termijn van twee maanden moeten worden ingediend.

- 17 Hoe dan ook, zou een verzoeker in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een besluit zich bij wege van exceptie kunnen beroepen op de onwettigheid van een eerdere handeling van dezelfde aard waarvan hij rechtstreeks nietigverklaring had kunnen vorderen, dan zouden eerdere besluiten waartegen niet binnen de termijn van artikel 173 van het Verdrag is opgekomen, alsnog indirect en met ontduiking van die termijn in geding kunnen worden gebracht.
- 18 Met betrekking ten slotte tot het argument, dat manifeste ernstige gebreken die het bestaan zelf van een rechtshandeling aantasten, op willekeurig welk tijdstip aan het Hof kunnen worden voorgelegd, moet worden beklemtoond, dat het Koninkrijk Spanje het Hof niet verzoekt de non-existentie van het verlengingsbesluit van 1990 vast te stellen. Bovendien blijkt noch uit de brief van 31 december 1990, waarmee de Commissie de Spaanse regering van haar besluit tot verlenging van de kaderregeling in kennis heeft gesteld, noch uit de desbetreffende mededeling in het *Publiekatieblad van de Europese Gemeenschappen*, dat aan dit besluit een zo manifeste ernstige onregelmatigheid zou kleven, dat het niet door de communautaire rechtsorde kan worden geduld.
- 19 Het beroep moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het is gericht tegen het verlengingsbesluit van 1990.
- 20 Met betrekking tot het beroep tegen het besluit van 23 december 1992 moet eraan worden herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof beroep tot nietigverklaring openstaat tegen alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht

hun aard of vorm, die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen (arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263, r. o. 42).

- 21 De ontvankelijkheid van het beroep tegen het besluit van 23 december 1992 hangt dus af van de vraag, of dat besluit de uit het verlengingsbesluit van 1990 voortvloeiende rechtssituatie heeft gewijzigd.
- 22 Om te kunnen beoordelen of dat het geval is, dient de inhoud van laatstgenoemd besluit te worden onderzocht, niet enkel in het licht van zijn bewoordingen, maar ook in het licht van de context en het rechtskader ervan.
- 23 Blijkens punt 1, vierde alinea, van de mededeling betreffende de aanvankelijke kaderregeling was deze vastgesteld op de grondslag van artikel 93, lid 1, van het Verdrag.
- 24 Volgens deze bepaling onderwerpt de Commissie te zamen met de Lid-Staten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek en stelt zij de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist. Deze bepaling houdt voor de Commissie en de Lid-Staten een verplichting in tot regelmatige periodieke samenwerking, waaraan de Commissie noch een Lid-Staat zich kan onttrekken voor een onbepaalde, van het eenzijdig goeddunken van de een dan wel de ander afhankelijke periode.
- 25 In het licht van deze verplichting moet de strekking van het verlengingsbesluit van 1990 worden onderzocht.

- 26 Daarbij moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat de oorspronkelijke kaderregeling, door de uitvoering ervan aan de instemming van de Lid-Staten te binden en te voorzien in een geldigheidsduur van twee jaar, na afloop waarvan de Commissie het nut en de strekking ervan opnieuw moest onderzoeken, ten volle voldeed aan de in artikel 93, lid 1, van het Verdrag aan de Commissie en de Lid-Staten opgelegde verplichting tot regelmatige periodieke samenwerking.
- 27 Gelet op deze verplichting, moet vervolgens worden vastgesteld dat, door te bepalen dat de kaderregeling na twee jaar toepassing opnieuw zou worden gezien, het verlengingsbesluit van 1990, ofschoon enigszins afwijkend geformuleerd, beoogde de regeling voor een nieuwe periode van twee jaar te verlengen, na afloop waarvan een besluit over handhaving, wijziging of intrekking moest worden genomen.
- 28 Dat het de bedoeling was de clause van punt 2.5 van de oorspronkelijke regeling, betreffende de geldigheidsduur, te verlengen, wordt bovendien bevestigd door de vierde alinea van de desbetreffende mededeling, volgens welke de oorspronkelijke regeling bij het verlengingsbesluit van 1990 slechts in zoverre is gewijzigd dat zij voortaan ook van toepassing is op West-Berlijn en de voormalige Duitse Democratische Republiek.
- 29 De bij het besluit van 1990 voor een periode van twee jaar ingaande op 1 januari 1991 verlengde kaderregeling zou dus zonder nieuwe verlenging op 31 december 1992 zijn vervallen. Hieruit volgt, dat het besluit van de Commissie van 23 december 1992 om de geldigheidsduur van de kaderregeling tot na die datum te verlengen, eigen rechtsgevolgen teweeg heeft gebracht.
- 30 Onder deze omstandigheden is het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van de Commissie van 23 december 1992, ontvankelijk.

Ten gronde

- 31 Tot staving van zijn beroep voert het Koninkrijk Spanje verscheidene middelen aan, respectievelijk ontleend aan het ontbreken van externe kenbaarheid van het besluit van 23 december 1992, onbevoegdheid van de Commissie, niet-inachtneming van de procedure van artikel 93, lid 1, van het Verdrag, en schending van artikel 190 van het Verdrag wegens het ontbreken van rechtsgrondslag.
- 32 In de eerste plaats zou aan de hand van de tekst van de brief van 27 januari 1993, waarbij de Commissie meedeelde dat zij op 23 december 1992 had besloten de kaderregeling te verlengen, niet kunnen worden vastgesteld of dat gestelde „besluit” van de Commissie voldoet aan de minimumvereisten om rechtens te kunnen bestaan.
- 33 In de tweede plaats zou de Commissie, door te besluiten de geldigheidsduur van de kaderregeling te verlengen totdat zij een volgende herziening had georganiseerd, de aard zelf van de regeling hebben gewijzigd door de geldigheidsduur ervan voor onbepaalde tijd te verlengen. Door de aard van de regeling aldus eenzijdig te wijzigen, zonder de Lid-Staten vooraf te raadplegen en hun instemming te verkrijgen, zou de Commissie de grenzen van haar uit artikel 93, lid 1, van het Verdrag voortvloeiende bevoegdheden hebben overschreden en deze bepaling dus ook hebben geschonden.
- 34 Ten slotte wijst het Koninkrijk Spanje erop, dat de Commissie in haar brief van 27 januari 1993, evenals overigens in de in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* gepubliceerde mededeling, weliswaar artikel 93, lid 1, van het Verdrag noemt als grondslag van de door haar verlengde kaderregeling, maar niet de rechtsgrondslag vermeldt van het verlengingsbesluit zelf.

- 35 Vastgesteld moet worden, dat verzoeker met deze middelen wenst te betwisten, dat de Commissie de kaderregeling voor onbepaalde tijd kon verlengen zonder de Lid-Staten te raadplegen, laat staan hun instemming te verkrijgen.
- 36 Het blijkt evenwel niet, dat de Commissie met haar besluit van 23 december 1992 de oorspronkelijk met de Lid-Staten overeengekomen kaderregeling daadwerkelijk voor onbepaalde tijd heeft verlengd.
- 37 Het is immers vaste rechtspraak, dat wanneer een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht voor meer dan één uitlegging vatbaar is, de uitlegging die de bepaling in overeenstemming doet zijn met het Verdrag, de voorkeur verdient boven de uitlegging waarbij zij in strijd met het Verdrag zou zijn (arrest van 13 december 1983, zaak 218/82, Commissie/Raad, Jurispr. 1983, blz. 4063, r. o. 15). Dus ook al kan de bepaling dat de kaderregeling geldig zal blijven tot de volgende door de Commissie georganiseerde herziening, dubbelzinnig lijken, zij moet niettemin zo worden begrepen, dat zij in overeenstemming is met de verdragsbepaling ter uitvoering waarvan zij bedoeld is (zie voor een voorbeeld van de toepassing van dit beginsel arrest van 25 november 1986, gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch e. a., Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 21).
- 38 Zoals reeds in herinnering gebracht in rechtsoverweging 24 van dit arrest, staat de uit artikel 93, lid 1, van het Verdrag voortvloeiende verplichting tot regelmatige periodieke samenwerking eraan in de weg, dat bestaande steunregelingen worden onderzocht volgens regels vastgesteld of overeengekomen voor een onbepaalde, van het eenzijdig goeddunken van hetzij de Commissie hetzij de Lid-Staten afhankelijke periode.

- 39 Het besluit van 23 december 1992 moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat de kaderregeling daarbij enkel is verlengd tot een volgende herziening, die evenals de vorige, na afloop van een nieuwe toepassingsperiode van twee jaar diende plaats te vinden.
- 40 Daar de middelen die het Koninkrijk Spanje aanvoert tegen het besluit van 23 december 1992 tot verlenging van de geldigheid van de kaderregeling totdat de Commissie een volgende herziening zal hebben georganiseerd, steunen op de onjuiste premisse, dat dat besluit de geldigheidsduur van de kaderregeling had gewijzigd door ze voor onbepaalde tijd te verlengen, moeten zij dus worden afgewezen.
- 41 Derhalve moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 42 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 3, kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen. Dergelijke bijzondere redenen doen zich in casu voor, aangezien het beroep weliswaar moet worden verworpen, maar de door het Koninkrijk Spanje verdedigde rechtspositie in belangrijke mate is aanvaard. Het lijkt derhalve billijk te beslissen, dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 juni 1995.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias