URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
15. April 1997 *

In der Rechtssache C-292/95

Königreich Spanien, vertreten durch Alberto Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Abogado del Estado Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Juristischer Dienst des Staates, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Gérard Rozet und Francisco Enrique González Díaz, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der mit Schreiben vom 6. Juli 1995 mitgeteilten und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1995, C 284, S. 3) veröffentlichten Entscheidung der Kommission, rückwirkend vom 1. Januar 1995 ihre Entscheidung vom 23. Dezember 1992 zu verlängern, mit der die Gültigkeit des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie verlängert worden war,

erläßt

* Verfahrenssprache: Spanisch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini sowie der Richter C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch und R. Schintgen (Berichterstatter),

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. Januar 1997,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 1. September 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der mit Schreiben vom 6. Juli 1995 mitgeteilten Entscheidung der Kommission, rückwirkend vom 1. Januar 1995 die Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 1992 zu verlängern, mit der die Gültigkeit des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie verlängert worden war. Die angefochtene Entscheidung war Gegenstand der im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1995, C 284, S. 3) veröffentlichten Mitteilung 95/C 284/03.

2 Mit Schreiben vom 31. Dezember 1988 teilte die Kommission der spanischen Regierung mit, sie habe in ihrer Sitzung vom 22. Dezember 1988 die Voraussetzungen der Durchführung des durch ihre Entscheidung vom 19. Juli 1988 eingeführten allgemeinen Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der

Kfz-Industrie festgelegt. Diese Voraussetzungen seien in einem dem Schreiben beigefügten Schriftstück enthalten, das die wichtigsten Einwände berücksichtige, die die Vertreter der Mitgliedstaaten in einer multilateralen Sitzung vom 27. Oktober 1988 geäußert hätten. Die Kommission ersuchte die spanische Regierung, ihr die Annahme des Gemeinschaftsrahmens binnen eines Monats mitzuteilen.

3 Der Gemeinschaftsrahmen war Gegenstand einer Bekanntmachung 89/C 123/03, die im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1989, C 123, S. 3) veröffentlicht wurde. Er sah unter Punkt 2.2 eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Anmeldung bestimmter Kategorien von Beihilfen sowie zur Vorlage eines jährlichen Berichts an die Kommission vor, in dem Informationen über sämtliche gewährte Beihilfen einschließlich derjenigen gegeben werden, für die keine Anmeldepflicht besteht.

4 Nach Punkt 2.5 sollte der Gemeinschaftsrahmen am 1. Januar 1989 in Kraft treten, für zwei Jahre gültig sein und nach Ablauf dieses Zeitraums von der Kommission auf seine Wirksamkeit und seinen Anwendungsbereich überprüft werden.

5 Bis zu seiner Annahme durch alle Mitgliedstaaten wurde die Umsetzung des Gemeinschaftsrahmens für zehn Staaten bis zum Ende des ersten Halbjahres 1989, für Spanien bis Januar 1990 und für Deutschland bis Mai 1990 hinausgeschoben. Mit Schreiben vom 5. Februar 1990 hatte die spanische Regierung nämlich die Anwendung dieses Gemeinschaftsrahmens auf das Königreich Spanien erst mit Wirkung vom 1. Januar 1990 akzeptiert.

6 Mit Schreiben vom 31. Dezember 1990 teilte die Kommission der spanischen Regierung mit, daß sie die Zweckdienlichkeit und den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens überprüft habe und unter Berücksichtigung der Situation der Kfz-Industrie in der Gemeinschaft die Verlängerung seiner Geltung für erforderlich halte.

7 Die Entscheidung der Kommission, die Geltung des Gemeinschaftsrahmens zu verlängern, war ebenfalls Gegenstand einer Bekanntmachung (91/C 81/05), die im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1981, C 81, S. 4) veröffentlicht wurde.

8 Der fünfte Absatz bestimmte:

„Nach zwei Jahren will die Kommission den Gemeinschaftsrahmen erneut prüfen. Sollten sich dann Änderungen als erforderlich erweisen (oder der Gemeinschaftsrahmen hinfällig werden), wird die Kommission vor einer Entscheidung die Mitgliedstaaten hören."

9 Mit Schreiben vom 27. Januar 1993 erinnerte die Kommission die spanische Regierung zunächst daran, daß sie im Dezember 1990 entschieden habe, die Geltung des Gemeinschaftsrahmens auf unbestimmte Zeit zu verlängern, selbst wenn sie sich verpflichtet habe, ihn nach zwei Jahren zu überprüfen und nach Anhörung der Mitgliedstaaten gegebenenfalls zu ändern oder aufzuheben. Entsprechend ihrer in ihrem Schreiben vom 31. Dezember 1990 eingegangenen Verpflichtung habe sie diese Überprüfung zusammen mit den Mitgliedstaaten in einer multilateralen Sitzung am 8. Dezember 1992 vorgenommen, und im Laufe dieser Sitzung habe die große Mehrheit der Mitgliedstaaten sich befriedigt über die gegenwärtige Durchführung des Gemeinschaftsrahmens gezeigt und ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, daß dieser in den nächsten Jahren beibehalten werden solle. Sie habe schließlich die spanische Regierung davon unterrichtet, daß sie infolgedessen am 23. Dezember 1992 entschieden habe, den Gemeinschaftsrahmen nicht zu ändern, und daß dieser „bis zu der nächsten von der Kommission zu organisierenden Überprüfung" weitergelte.

10 Diese Entscheidung der Kommission war ebenfalls Gegenstand einer Bekanntmachung (93/C 36/06), die im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1993, C 36, S. 17) veröffentlicht wurde.

11 Das Königreich Spanien war der Ansicht, daß die Kommission mit der Entscheidung vom 23. Dezember 1992 die Geltung des Gemeinschaftsrahmens auf unbestimmte Zeit verlängert und auf diese Weise seine Natur geändert habe, ohne die Mitgliedstaaten anzuhören oder ihre Zustimmung einzuholen, und daß sie dadurch insbesondere gegen Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages verstoßen habe; es hat daher mit Klageschrift, die am 5. April 1993 beim Gerichtshof eingegangen ist, beantragt, diese Entscheidung für nichtig zu erklären.

12 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 29. Juni 1995 in der Rechtssache C-135/93 (Spanien/Kommission, Slg. 1995, I-1651) zunächst festgestellt, daß Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages, der als Rechtsgrundlage für den Erlaß des Gemeinschaftsrahmens gedient hatte, eine Verpflichtung der Kommission und der Mitgliedstaaten zu regelmäßiger und laufender Zusammenarbeit enthält, von der sich weder die Kommission noch ein Mitgliedstaat für einen unbestimmten, allein vom Willen des einen oder des anderen Teils abhängigen Zeitraum freimachen können (Randnr. 24).

13 Im selben Urteil hat der Gerichtshof sodann festgestellt, daß:

— der ursprüngliche Gemeinschaftsrahmen die durch Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag geschaffene Verpflichtung der Kommission und der Mitgliedstaaten zu regelmäßiger und laufender Zusammenarbeit in vollem Umfang dadurch berücksichtigt hat, daß er seine Durchführung von der Annahme durch die Mitgliedstaaten abhängig machte und eine Geltungsdauer von zwei Jahren vorsah, nach deren Ablauf die Kommission seine Wirksamkeit und seinen Anwendungsbereich überprüfen sollte (Randnr. 26);

— die Kommission dadurch, daß sie vorsah, daß eine erneute Prüfung nach einem Anwendungszeitraum von zwei Jahren erfolgen sollte, trotz einer leicht abweichenden Formulierung die Fortführung des Gemeinschaftsrahmens für einen weiteren Zeitraum von zwei Jahren beabsichtigte, nach dessen Ablauf eine Entscheidung darüber getroffen werden sollte, ob er beibehalten, geändert oder aufgehoben werden sollte (Randnr. 27);

— die Entscheidung vom 23. Dezember 1992 so auszulegen war, daß mit ihr die Geltung des Gemeinschaftsrahmens nur bis zu seiner nächsten Überprüfung verlängert worden ist, die wie die vorangegangenen nach einem weiteren Anwendungszeitraum von zwei Jahren erfolgen sollte (Randnr. 39).

14 Da das Vorbringen, mit dem das Königreich Spanien die Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 1992, die Geltung des Gemeinschaftsrahmens bis zu seiner Überprüfung durch sie zu verlängern, auf der unzutreffenden Prämisse beruhte, daß diese Entscheidung die Geltungsdauer des Gemeinschaftsrahmens durch eine Verlängerung auf unbestimmte Zeit geändert habe, hat der Gerichtshof die Klage abgewiesen. Da jedoch dem vom Königreich Spanien vertretenen rechtlichen Standpunkt zu einem wesentlichen Teil zu folgen war, hat der Gerichtshof entschieden, daß jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen hatte.

15 Am Tag nach der Verkündung dieses Urteils, dem 30. Juni 1995, richtete die Kommission ein Schreiben an die Mitgliedstaaten, in dem sie feststellte, aus diesem Urteil ergebe sich, daß sie mit ihrer Entscheidung vom 23. Dezember 1992 die Geltung des Gemeinschaftsrahmens nur bis zu seiner nächsten Überprüfung, d. h. bis zum 31. Dezember 1994, verlängert habe. Sie brachte auch ihre Absicht zum Ausdruck, in der für den 4. Juli 1995 einberufenen nächsten multilateralen Sitzung der Mitgliedstaaten ein Bündel von Maßnahmen vorzulegen, das zum einen einen Gemeinschaftsrahmen für die künftigen Beihilfen auf dem Kfz-Sektor abstecken und zum anderen die Situation vom 31. Dezember 1994 an vorläufig regeln sollte. Am 3. Juni 1995 ließ die Kommission den Mitgliedstaaten eine Mitteilung in englischer Sprache zukommen, die im Gemeinschaftsrahmen der multilateralen Sitzung beraten werden sollte und die den Titel „Community Framework on State aids to the Motor Vehicle Industry — Follow-up to the judgment of the Court of Justice of 29 June 1995" trug. Die anderen sprachlichen Fassungen dieses Dokuments, insbesondere die spanische Fassung, wurden den Delegationen zu Beginn der multilateralen Sitzung vom 4. Juli 1995 übermittelt.

16 In dieser Mitteilung stellte die Kommission vorab fest, aus dem Urteil Spanien/Kommission (a. a. O.) gehe hervor, daß der Gemeinschaftsrahmen seine Gültigkeit am 1. Januar 1995 verloren habe und daß der auf diese Weise geschaffene rechtsfreie Raum schwerwiegende politische wie rechtliche Folgen für die Anwendung der Bestimmungen des Vertrages über staatliche Beihilfen durch die Kommission auf dem äußerst empfindlichen Sektor der Kfz-Industrie geschaffen habe. Die Kommission beabsichtige daher, dieser Situation dadurch abzuhelfen, daß sie die Wiedereinführung des Gemeinschaftsrahmens gemäß Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages vorschlage und Übergangsmaßnahmen ergreife, die die durch den Gemeinschaftsrahmen eingeführte wirksame und ununterbrochene Durchführung der Kontrolle der staatlichen Beihilfen gewährleisteten.

17 Mit Schreiben vom 6. Juli 1995 teilte die Kommission der spanischen Regierung mit, sie habe sich im Interesse der Gemeinschaft dafür entschieden, ihre Entscheidung vom 23. Dezember 1992 rückwirkend vom 1. Januar 1995 zu verlängern, so daß der Gemeinschaftsrahmen ohne Unterbrechung weiter angewandt werde. Diese Verlängerung habe vorläufigen Charakter und finde nur bis zum Abschluß des Verfahrens des Artikels 93 Absatz 1 des Vertrages Anwendung, für dessen gleichzeitige Einleitung sie sich entschieden habe (auf das gegebenenfalls Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 folgen sollten), und zwar höchstens für ein Jahr, d. h. bis zum 31. Dezember 1995. Ihre Entscheidung sei durch das unbestreitbare Interesse der Gemeinschaft an der Aufrechterhaltung des unverfälschten Wettbewerbs auf dem Kfz-Sektor gerechtfertigt und solle dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufende und für die Marktstruktur auf dem betreffenden Sektor unumkehrbare Wirkungen verhindern.

18 Die Kommission führt sodann aus, daß mit ihrer Maßnahme der ursprüngliche Gemeinschaftsrahmen, der von den Mitgliedstaaten angenommen worden sei, nur gemäß Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages für begrenzte Zeit verlängert werde. Diese Maßnahme sei den Mitgliedstaaten in der multilateralen Sitzung vom 4. Juli 1995 unterbreitet worden, und daher bedeute sie entsprechend den Kooperationspflichten aufgrund des Vertrages, insbesondere seines Artikels 5, daß die Mitgliedstaaten keine Beihilfen auf dem Kfz-Sektor gewährten, ohne die Kommission

zuvor davon zu unterrichten oder ohne ihre endgültige Entscheidung entsprechend den in dem Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Bestimmungen abzuwarten.

19 In diesem Schreiben vom 6. Juli 1995 gab die Kommission schließlich die Gründe für ihre Ansicht an, daß die rückwirkende Anwendung ihrer Entscheidung vom 1. Januar 1995 gerechtfertigt sei. Zunächst stelle die Tatsache, daß das erwähnte Urteil Kommission/Spanien nach dem Zeitpunkt erlassen worden sei, zu dem die Überprüfung des Gemeinschaftsrahmens hätte stattfinden müssen, einen außergewöhnlichen Umstand dar, der es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes unter bestimmten Voraussetzungen rechtfertigen könne, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Erlaß zu legen. Im übrigen könne das Ziel der Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs auf dem Kraftfahrzeugsektor nur durch die ununterbrochene Beibehaltung der in dem Gemeinschaftsrahmen enthaltenen Vorschriften über die Unterrichtung erreicht werden, die allein die unumkehrbaren Auswirkungen verhindern könnten, die die Gewährung von Beihilfen ohne Berücksichtigung ihrer sektoriellen Auswirkungen auf einem besonders empfindlichen Sektor hätten, auf dem trotz der gegenwärtigen Überkapazität der Produktion erheblicher Investitionsbedarf bestehe. Schließlich habe die für die Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 1992 bestehende Gültigkeitsvermutung verhindert, daß bei den Betroffenen ein berechtigtes Vertrauen geweckt worden sei; die Mitgliedstaaten und die Unternehmen seien im übrigen der Ansicht gewesen, daß der Gemeinschaftsrahmen Anwendung finde.

20 Das Königreich Spanien macht zur Begründung der Klage, die es gegen diese Entscheidung erhoben hat, erstens geltend, es sei rechtlich unmöglich, einen Rechtsakt, dessen Geltungsdauer abgelaufen sei, zu verlängern.

21 Zweitens stützt es sich auf den Klagegrund eines Verstoßes gegen Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages, der aus zwei Teilen besteht.

22 Zum einen seien die Anhörungen, die die Kommission im Gemeinschaftsrahmen der multilateralen Sitzung vom 4. Juli 1995 angeblich vorgenommen habe, unter solchen Umständen abgelaufen, daß sie der Verpflichtung zu regelmäßiger und laufender Zusammenarbeit, die sich nach dem angeführten Urteil Spanien/Kommission aus Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages ergebe, nicht genügen könnten.

23 Zum anderen habe unter Berücksichtigung des Ablaufs des durch die Entscheidung vom 23. Dezember 1992 eingeführten Gemeinschaftsrahmens, der durch dieses Urteil bestätigt worden sei, dessen Wiedereinführung den Charakter eines Neuerlasses, und er hätte daher nach dem Verfahren beschlossen werden müssen, das für die Einführung eines Gemeinschaftsrahmens als „zweckdienliche Maßnahme" im Sinne des Artikels 93 Absatz 1 gelte und das die Einwilligung der Mitgliedstaaten voraussetze.

24 Drittens bestreitet das Königreich Spanien, daß die außergewöhnlichen Umstände aufgrund des erwähnten Urteils Spanien/Kommission, auf die sich die Kommission berufe, die Rückwirkung, die sie der angefochtenen Entscheidung beigelegt habe, rechtfertigen könnten.

25 Gegenüber diesem Vorbringen macht die Kommission geltend, daß das Ziel der angefochtenen Entscheidung nur darin bestehe, den rechtsfreien Raum, der nach dem erwähnten Urteil Spanien/Kommission entstanden sei, sofort und vorübergehend zu füllen. Wegen der zwingenden Notwendigkeit, diesen rechtsfreien Raum zu füllen, sei sie berechtigt gewesen, die angefochtene Entscheidung zu erlassen, ohne sich des normalen Verfahrens zum Erlaß eines Gemeinschaftsrahmens zu bedienen, das einen Vorschlag ihrerseits, eine multilaterale Sitzung mit den Mitgliedstaaten und deren Einverständnis umfasse.

26 Schließlich bezieht sie sich auf die Gründe, die sie bereits in der angefochtenen Entscheidung zur Rechtfertigung der dieser beigelegten Rückwirkung angeführt hat.

27 Zur Beurteilung der Stichhaltigkeit der Klagegründe, auf die sich das Königreich Spanien stützt, ist zu unterscheiden zwischen den Gründen, die das von der Kommission beim Erlaß der angefochtenen Entscheidung angewandte Verfahren betreffen, und denjenigen, mit denen die Rückwirkung dieser Entscheidung angegriffen wird.

28 Von den Klagegründen, die das Verfahren betreffen, sind der erste Grund und der zweite Teil des zweiten Grundes gemeinsam zu prüfen, mit denen das Königreich Spanien im Kern rügt, daß die rückwirkende Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens dessen Neueinführung gleichkomme, d. h. dem Erlaß eines neuen Gemeinschaftsrahmens, der den gleichen Inhalt wie der abgelaufene habe, und daß sie deshalb mit der Einwilligung der Mitgliedstaaten hätte beschlossen werden müssen.

29 Diesem Vorbringen ist zu folgen.

30 Da nämlich keine Verlängerung erfolgte, endete die Existenz des Gemeinschaftsrahmens zu dem für seinen Ablauf vorgesehenen Zeitpunkt, so daß eine Verlängerungsentscheidung, die, wie im vorliegenden Fall, nach Ablauf der Geltungsdauer der Entscheidung erlassen wurde, die mit ihr verlängert werden soll, eine Änderung des bestehenden Rechtszustands darstellt und nach dem gleichen Verfahren erlassen werden muß, das für den Erlaß der Entscheidung, durch die der ursprüngliche Gemeinschaftsrahmen eingeführt wurde, oder einer Entscheidung, die diesen ändert, erforderlich war.

31 Im übrigen hat die Kommission im Verfahren vor dem Gerichtshof selbst eingeräumt, daß ihre Entscheidung normalerweise nach dem Verfahren für den Erlaß eines neuen Gemeinschaftsrahmens hätte getroffen werden müssen, das die Einwilligung der Mitgliedstaaten umfaßt.

32 Allerdings macht die Kommission geltend, sie habe unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen Umstände, die durch das Urteil Spanien/Kommission geschaffen worden seien, und in Anbetracht des zwingenden Erfordernisses, zum einen einen unverfälschten Wettbewerb auf dem Kfz-Sektor aufrechtzuerhalten und zum anderen dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufende und für die Marktstruktur in dem betroffenen Sektor unumkehrbare Auswirkungen zu verhindern, im vorliegenden Fall die Einwilligung der Mitgliedstaaten nicht einzuholen brauchen.

33 Gerade dies sind jedoch Erwägungen, die die Kommission berücksichtigen muß, wenn sie sich dafür entscheidet, einen Gemeinschaftsrahmen nach dem üblichen Verfahren einzuführen, das, wie sie einräumt, die Einwilligung der Mitgliedstaaten verlangt.

34 Selbst wenn sich durch die außergewöhnlichen Umstände, auf die sich die Kommission beruft, die Rückwirkung der angefochtenen Entscheidung rechtfertigen ließe, konnten sie die Kommission demnach nicht von der Notwendigkeit befreien, die Einwilligung der Mitgliedstaaten für den Erlaß dieser Entscheidung einzuholen.

35 Nach allem sind die Klagegründe, mit denen geltend gemacht wird, daß die Kommission verpflichtet gewesen wäre, die Einwilligung der Mitgliedstaaten für den Erlaß der angefochtenen Entscheidung einzuholen, stichhaltig. Daher ist diese Entscheidung für nichtig zu erklären, ohne daß die übrigen Klagegründe zu prüfen sind.

Kosten

36 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die mit Schreiben vom 6. Juli 1995 mitgeteilte Entscheidung der Kommission, rückwirkend vom 1. Januar 1995 die Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 1992, mit der die Geltungsdauer des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie verlängert worden war, zu verlängern, wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.**

Mancini Kakouris Kapteyn

Hirsch Schintgen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. April 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

G. F. Mancini