DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
15. april 1997 *

I sag C-292/95,

Kongeriget Spanien ved direktør Alberto Navarro González, Direktoratet for EF-spørgsmål, og statens advokat, Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og Francisco Enrique González Díaz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning, som meddelt ved skrivelse af 6. juli 1995 og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1995 C 284, s. 3), om med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1995 at forlænge gyldighedsperioden for Kommissionens beslutning af 23. december 1992, hvorved gyldighedsperioden for EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien var blevet forlænget,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.F. Mancini, og dommerne C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch og R. Schintgen (refererende dommer),

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

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. januar 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. september 1995 har Kongeriget Spanien i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning, som meddelt ved skrivelse af 6. juli 1995, om med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1995 at forlænge gyldighedsperioden for Kommissionens beslutning af 23. december 1992, hvorved gyldighedsperioden for EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien var blevet forlænget. Den anfægtede beslutning blev i form af en meddelelse 95/C 284/03 offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1995 C 284, s. 3).

2 Ved skrivelse af 31. december 1988 meddelte Kommissionen den spanske regering, at den på sit møde den 22. december 1988 havde fastsat betingelserne for gennemførelsen af de generelle rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien, som var indført ved Kommissionens beslutning af 19. juli 1988 på grundlag

af EØF-traktatens artikel 93, stk. 1. Betingelserne var gengivet i et dokument, der var vedlagt skrivelsen, og hvori der ifølge Kommissionen 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 meddelelsens 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 var det bestemt, at rammebestemmelserne skulle træde i kraft den 1. januar 1989 og skulle gælde i to år, og at Kommissionen ved udgangen af denne periode på ny ville 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 Kongeriget 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, motorkøretøjsindustrien i Fællesskabet befandt sig i, fandt det nødvendigt at forlænge deres gyldighedsperiode.

7 Kommissionens beslutning om at forlænge rammebestemmelsernes gyldighedsperiode blev i form af en meddelelse 91/C 81/05 offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1991 C 81, s. 4).

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 skrivelse af 27. januar 1993 erindrede Kommissionen først den spanske regering om, at den i december 1990 havde besluttet at forlænge rammebestemmelsernes gyldighedsperiode uden at begrænse den, 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 i form af en meddelelse 93/C 36/06 offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1993 C 36, s. 17).

11 Kongeriget Spanien fandt, at Kommissionen ved beslutningen af 23. december 1992 havde forlænget rammebestemmelsernes gyldighedsperiode på ubestemt tid, og at den dermed havde ændret deres karakter uden at høre medlemsstaterne, endsige indhente deres samtykke, hvilket bl.a. er i strid med traktatens artikel 93, stk. 1, og det anlagde derfor ved stævning indleveret til Domstolen den 5. april 1993 sag med påstand om annullation af beslutningen.

12 I dom af 29. juni 1995 (sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651) fastslog Domstolen først, at traktatens artikel 93, stk. 1, som udgjorde hjemmelen for vedtagelsen af rammebestemmelserne, indebærer 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 (præmis 24).

13 Domstolen udtalte i dommen endvidere:

— Med de oprindelige rammebestemmelser blev der fuldt ud 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 (præmis 26).

— Hensigten med forlængelsesbeslutningen af 1990 — hvorefter rammebestemmelserne efter to år skulle tages op til fornyet gennemgang — var til trods for en lidt anderledes formulering at forlænge rammebestemmelserne i en ny toårsperiode, ved hvis udløb der skulle træffes beslutning om, hvorvidt de skulle opretholdes, ændres eller ophæves (præmis 27).

— Beslutningen af 23. december 1992 må fortolkes således, at den kun forlængede rammebestemmelserne indtil en ny gennemgang, der, ligesom de foregående, skulle finde sted ved udgangen af en ny gyldighedsperiode på to år (præmis 39).

14 Da de anbringender, Kongeriget Spanien havde gjort gældende mod Kommissionens beslutning af 23. december 1992 om at forlænge rammebestemmelsernes gyldighedsperiode, indtil Kommissionen havde arrangeret en ny gennemgang, således byggede på den fejlagtige antagelse, at beslutningen havde ændret rammebestemmelsernes gyldighedsperiode, idet den havde forlænget den på ubestemt tid, frifandt Domstolen Kommissionen. Da Kongeriget Spaniens synspunkter imidlertid for en væsentlig del fandtes at være blevet fulgt, bestemte Domstolen, at hver part skulle bære sine egne omkostninger.

15 Dagen efter afsigelsen af dommen, dvs. den 30. juni 1995, sendte Kommissionen medlemsstaterne en skrivelse, hvori den fastslog, at det fremgik af dommen, at den ved sin beslutning af 23. december 1992 kun havde forlænget rammebestemmelsernes gyldighedsperiode indtil en ny gennemgang, dvs. til den 31. december 1994. Den anførte, at den derfor på det næste multilaterale møde med medlemsstaterne, som var berammet til den 4. juli 1995, agtede at fremlægge en række foranstaltninger med henblik på dels at fastsætte fremtidige rammebestemmelser for støtte til motorkøretøjsindustrien, dels at fastsætte overgangsregler for tiden efter den 31. december 1994. Den 3. juli 1995 sendte Kommissionen medlemsstaterne en meddelelse på engelsk, som skulle drøftes i forbindelse med det multilaterale møde, og som havde overskriften »Community Framework on State aids to the Motor Vehicle Industry — Follow-up to the judgment of the Court of Justice of 29 June 1995«. De andre sproglige versioner af dokumentet, herunder den spanske, blev overgivet til delegationerne ved begyndelsen af det multilaterale møde den 4. juli 1995.

16 I meddelelsen fastslog Kommissionen indledningsvis, at det fremgik af den ovennævnte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, at rammebestemmelserne var ophørt med at være gyldige den 1. januar 1995, og at det retlige tomrum, der således var skabt, havde alvorlige konsekvenser, såvel politiske som juridiske, for Kommissionens anvendelse af traktatens regler om statsstøtte for så vidt angår den meget følsomme motorkøretøjsindustri. Kommissionen agtede derfor at råde bod på denne situation ved at foreslå en genindførelse af rammebestemmelserne i medfør af traktatens artikel 93, stk. 1, og ved at vedtage overgangsbestemmelser, der sikrer en effektiv og uafbrudt anvendelse af den kontrol med statsstøtten, der er indført ved rammebestemmelserne.

17 Ved skrivelse af 6. juli 1995 meddelte Kommissionen den spanske regering, at den i Fællesskabets interesse havde vedtaget at forlænge beslutningen af 23. december 1992 med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1995, således at rammebestemmelserne fandt anvendelse uden afbrydelse. Kommissionen understregede, at forlængelsen var midlertidig og kun gjaldt, indtil proceduren i traktatens artikel 93, stk. 1, som Kommissionen havde besluttet at indlede samtidig (eventuelt efterfulgt af proceduren i artikel 93, stk. 2), var blevet afsluttet, og højst i et år, dvs. indtil den 31. december 1995. Den anførte, at beslutningen var begrundet i en vigtig fællesskabsinteresse, nemlig opretholdelse af en konkurrence uden fordrejninger inden for motorkøretøjsindustrien, og at den sigtede mod at afværge virkninger, der er i strid med den fælles interesse og uoprettelige for markedsstrukturen inden for den pågældende industri.

18 Kommissionen understregede endvidere, at der ved foranstaltningen blot var tale om, at de oprindelige rammebestemmelser, som medlemsstaterne havde godkendt, blev forlænget efter traktatens artikel 93, stk. 1, for en begrænset periode. Den erindrede om, at foranstaltningen var blevet forelagt medlemsstaterne på det multilaterale møde den 4. juli 1995, og at beslutningen derfor i overensstemmelse med de samarbejdsforpligtelser, der er fastsat i traktaten, især artikel 5, indebar, at

medlemsstaterne undlod at yde støtte til motorkøretøjsindustrien uden at anmelde den til Kommissionen på forhånd og uden at afvente Kommissionens endelige beslutning i henhold til rammebestemmelserne.

19 I samme skrivelse af 6. juli 1995 angav Kommissionen endelig, hvorfor den fandt, at en anvendelse af beslutningen med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1995 var berettiget. For det første medførte den omstændighed, at den nævnte dom i sagen Kommissionen mod Spanien var blevet afsagt efter det tidspunkt, hvor rammebestemmelserne skulle have været taget op til revision, at der var tale om en undtagelsessituation, hvilket i overensstemmelse med Domstolens praksis under visse betingelser kan begrunde, at en fællesskabsretsakts ikrafttræden fastsættes til et tidspunkt, der ligger før dens vedtagelse. Desuden kunne den tilsigtede opretholdelse af en konkurrence uden fordrejninger inden for motorkøretøjsindustrien kun nås gennem en uafbrudt anvendelse af anmeldelseskravet i rammebestemmelserne, som var den eneste måde, hvorpå man kunne forhindre de uoprettelige virkninger, det ville få, hvis der blev ydet statsstøtte uden hensyn til dens indvirkning på den pågældende sektor, der var specielt følsom og præget af et stort investeringsbehov til trods for den daværende, overskydende produktionskapacitet. Endelig havde den formodede gyldighed for Kommissionens beslutning af 23. december 1992 betydet, at de berørte parter ikke havde opnået en berettiget forventning. Medlemsstaterne og virksomhederne havde i øvrigt været af den opfattelse, at rammebestemmelserne var i kraft.

20 Kongeriget Spanien har til støtte for det søgsmål, det har anlagt til prøvelse af denne beslutning, for det første gjort gældende, at det juridisk er umuligt at forlænge gyldighedsperioden for en retsakt, hvis den fastsatte gyldighedsperiode herfor er udløbet.

21 Kongeriget Spanien har for det andet fremført et anbringende, opdelt i to led, om tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 1.

22 De høringer, Kommissionen hævder at have gennemført i forbindelse med det multilaterale møde den 4. juli 1995, fandt sted under sådanne omstændigheder, at den forpligtelse til et fast og regelmæssigt samarbejde, der i henhold til den nævnte dom i sagen Spanien mod Kommissionen følger af bestemmelsen, ikke er overholdt.

23 Når henses til, at den ved beslutningen af 23. december 1992 fastsatte gyldighedsperiode for rammebestemmelserne var udløbet, således som det er blevet bekræftet ved den nævnte dom, svarede genindførelsen til, at der blev indført nye rammebestemmelser, og den skulle dermed have været besluttet efter proceduren for indførelse af rammebestemmelser i deres egenskab af »foranstaltninger«, som omhandlet i artikel 93, stk. 1, hvilket kræver medlemsstaternes samtykke.

24 Kongeriget Spanien har for det tredje bestridt det af Kommissionen anførte om, at der som følge af dommen i sagen Spanien mod Kommissionen foreligger en undtagelsessituation, der kan begrunde den tilbagevirkende kraft, der blev givet den anfægtede beslutning.

25 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at formålet med den anfægtede beslutning udelukkende var hurtigt og midlertidigt at udfylde det retlige tomrum, der var opstået efter dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, under hensyn til ånden bag bestemmelsen i traktatens artikel 93, stk. 1. Kommissionen finder, at det var bydende nødvendigt at udfylde det pågældende tomrum, og at den derfor var berettiget til at træffe den anfægtede beslutning uden at følge den normale procedure for vedtagelse af rammebestemmelser, som omfatter et forslag fra Kommissionen, et multilateralt møde med medlemsstaterne og disses samtykke.

26 Kommissionen har endelig henvist til de betragtninger, der allerede i den anfægtede beslutning blev fremført som begrundelse for den tilbagevirkende kraft, der blev givet beslutningen.

27 Det bemærkes, at der med henblik på afgørelsen af, om de af Kongeriget Spanien fremførte anbringender kan tiltrædes, må sondres mellem dem, der vedrører den procedure, Kommissionen fulgte ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og dem, der er gjort gældende til støtte for, at beslutningen ikke kan have tilbagevirkende kraft.

28 For så vidt angår anbringenderne vedrørende den fulgte procedure skal Domstolen under ét undersøge det første anbringende og det andet led i det andet anbringende, hvorved Kongeriget Spanien i det væsentlige gør gældende, at forlængelsen af rammebestemmelsernes gyldighedsperiode med tilbagevirkende kraft må sidestilles med, at rammebestemmelserne genindføres, dvs. med, at der vedtages nye rammebestemmelser med samme indhold som dem, hvis gyldighedsperiode var udløbet, og at den derfor skulle have været besluttet med medlemsstaternes samtykke.

29 Denne argumentation må tiltrædes.

30 Hvis rammebestemmelsernes gyldighedsperiode ikke forlænges, ophører de med at eksistere på den fastsatte dato for gyldighedsperiodens udløb. En beslutning om at forlænge gyldighedsperioden, der — som i det foreliggende tilfælde — træffes efter udløbet af gyldighedsperioden for den beslutning, hvis gyldighedsperiode forlænges, udgør derfor en ændring af den gældende retstilstand og skal vedtages efter samme procedure som den, der skulle følges ved vedtagelsen af den beslutning, hvorved de oprindelige rammebestemmelser blev indført, eller ved vedtagelsen af en beslutning, hvorved de ændres.

31 I øvrigt har Kommissionen under sagens behandling for Domstolen selv erkendt, at beslutningen under normale omstændigheder burde være vedtaget efter proceduren for vedtagelse af nye rammebestemmelser, hvilket kræver medlemsstaternes samtykke.

32 Kommissionen har ganske vist gjort gældende, at den på baggrund af de særlige omstændigheder, der var opstået som følge af dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, og ud fra, at det var bydende nødvendigt at opretholde en konkurrence uden fordrejninger inden for motorkøretøjsindustrien og at afværge virkninger, der er i strid med den fælles interesse og uoprettelige for markedsstrukturen inden for den pågældende industri, i det foreliggende tilfælde kunne undlade at indhente medlemsstaternes samtykke.

33 Hertil bemærkes, at Kommissionen imidlertid netop har pligt til også at tage hensyn til sådanne betragtninger, når den beslutter at indføre rammebestemmelser efter den normale procedure, der — som den selv har anerkendt — kræver medlemsstaternes samtykke.

34 Selv hvis de særlige omstændigheder, Kommissionen påberåber sig, måtte kunne begrunde, at den anfægtede beslutning fik tilbagevirkende kraft, kunne de på denne baggrund ikke fritage Kommissionen for forpligtelsen til at indhente medlemsstaternes samtykke med henblik på vedtagelsen af beslutningen.

35 Anbringenderne om Kommissionens pligt til at opnå medlemsstaternes samtykke til vedtagelsen af den anfægtede beslutning må derfor tiltrædes. Beslutningen må herefter annulleres, uden at det er fornødent at undersøge de øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning, som meddelt ved skrivelse af 6. juli 1995, om med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1995 at forlænge gyldighedsperioden for Kommissionens beslutning af 23. december 1992, hvorved gyldighedsperioden for EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien var blevet forlænget, annulleres.**

2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Mancini Kakouris Kapteyn

Hirsch Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. april 1997.

R. Grass
Justitssekretær

G.F. Mancini
Formand for Sjette Afdeling