DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 15 april 1997 *

I mål C-292/95,

Konungariket Spanien, företrätt av Alberto Navarro González, generaldirektör för rättslig och institutionell samordning i EG-frågor, och Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga ärenden, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Gérard Rozet och Francisco Enrique González Díaz, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, delgivet genom en skrivelse av den 6 juli 1995 som offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 284, 1995, s. 3), att med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1995 förlänga giltigheten av beslutet av den 23 december 1992 om förlängning av giltigheten av gemenskapsrättsliga rambestämmelser för statligt stöd till bilindustrin,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden G.F. Mancini samt domarna C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch och R. Schintgen (referent),

generaladvokat: C.O. Lenz,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 7 januari 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

Konungariket Spanien har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 1 september 1995 med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, delgivet genom skrivelse av den 6 juli 1995, att med retroaktiv verkan från den 1 januari 1995 förlänga giltigheten av kommissionens beslut av den 23 december 1992 om förlängning av giltigheten av gemenskapsrättsliga rambestämmelser om statligt stöd till bilindustrin. Det ifrågasatta beslutet offentliggjordes i form av meddelande 95/C 284/03 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 284, 1995, s. 3).

Kommissionen informerade genom en skrivelse av den 31 december 1988 den spanska regeringen om att den vid sitt möte den 22 december 1988 hade fastställt villkor för genomförande av de gemenskapsrättsliga rambestämmelser om statligt stöd till bilindustrin som hade införts genom kommissionens beslut av den 19 juli

1988 och som var grundade på artikel 93.1 i EEG-fördraget. Dessa villkor återgavs i en till skrivelsen fogad handling. Kommissionen angav att den i nämnda handling hade tagit hänsyn till de huvudsakliga invändningar som medlemsstaternas företrädare hade framställt under ett multilateralt möte den 27 oktober 1988. Kommissionen begärde att den spanska regeringen inom en månad skulle meddela att den godkände rambestämmelserna.

3 Rambestämmelserna offentliggjordes i form av meddelande 89/C 123/03 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 123, 1989, s. 3). I punkt 2.2 föreskrevs att medlemsstaterna var skyldiga att anmäla olika typer av stöd till kommissionen och inkomma med en årlig rapport med information om allt stöd som beviljats, däri inbegripet det stöd som inte omfattades av anmälningsskyldigheten.

4 I punkt 2.5 i rambestämmelserna föreskrevs att de trädde i kraft den 1 januari 1989 och skulle gälla i två år samt att kommissionen efter det att denna tid hade gått ut skulle ta upp rambestämmelsernas ändamålsenlighet och tillämpningsområde till förnyad prövning.

5 I väntan på att rambestämmelserna skulle godkännas i samtliga medlemsstater försenades deras genomförande till slutet av första halvåret 1989 i tio medlemsstater, till januari 1990 i Konungariket Spanien och till maj 1990 i Förbundsrepubliken Tyskland. I skrivelse av den 5 februari 1990 godtog den spanska regeringen att rambestämmelserna tillämpades i Konungariket Spanien först från den 1 januari 1990.

6 I skrivelse av den 31 december 1990 upplyste kommissionen den spanska regeringen om att den hade omprövat rambestämmelsernas ändamålsenlighet och tillämpningsområde, och därvid funnit att det var nödvändigt att förlänga giltigheten med hänsyn till den situation som bilindustrin befann sig i.

7 Kommissionens beslut att förlänga rambestämmelsernas giltighet offentliggjordes i form av meddelande 91/C 81/05 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 81, 1991, s. 4).

8 I femte stycket i nyssnämnda beslut föreskrevs följande:

"Efter två år skall kommissionen uppta rambestämmelserna till förnyad prövning. Om ändringar (eller upphävande av rambestämmelserna) förefaller nödvändiga, skall kommissionen besluta om detta efter att ha hört medlemsstaterna."

9 I skrivelse av den 27 januari 1993 erinrade kommissionen den spanska regeringen om att kommissionen i december 1990 hade beslutat att förlänga rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid, även om den åtagit sig att uppta dem till förnyad prövning efter två år och, om det skulle visa sig nödvändigt, ändra eller upphäva dem efter att ha hört medlemsstaterna. Kommissionen uppgav vidare att den i enlighet med åtagandet i skrivelsen av den 31 december 1990 hade företagit denna förnyade prövning tillsammans med medlemsstaterna vid ett multilateralt möte den 8 december 1992, varvid det stora flertalet medlemsstater hade uttryckt sin tillfredsställelse med rambestämmelsernas nuvarande tillämpning och framfört önskemålet att de skulle behållas under de kommande åren. Slutligen upplyste kommissionen den spanska regeringen om att den följaktligen den 23 december 1992 hade beslutat att inte ändra rambestämmelserna och tillfogade att dessa skulle förbli i kraft "till dess kommissionen företar en ny prövning".

10 Även detta beslut av kommissionen offentliggjordes i form av ett meddelande, nämligen 93/C 36/06 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 36, 1993, s. 17).

11 I ansökan som inkom till domstolen den 5 april 1993 yrkade Konungariket Spanien att kommissionens beslut av den 23 december 1992 skulle förklaras ogiltigt och gjorde därvid gällande att kommissionen hade förlängt rambestämmelsernas giltighet på obegränsad tid och på så sätt ensidigt förändrat rambestämmelsernas beskaffenhet utan att dessförinnan höra medlemsstaterna och utan att inhämta deras medgivande, varigenom den bland annat åsidosatt artikel 93.1 i fördraget.

12 I domen av den 29 juni 1995, Spanien mot kommissionen (C-135/93, REG 1995 s. I-1651), förklarade domstolen inledningsvis att artikel 93.1 i fördraget, som ger kommissionen behörighet att anta rambestämmelser, innebär en skyldighet för kommissionen och medlemsstaterna att inleda ett fast och regelbundet samarbete. Varken kommissionen eller en medlemsstat kan undandra sig detta på obestämd tid, alltefter den ena partens ensidiga önskan (punkt 24).

13 I samma dom konstaterade domstolen vidare följande:

— De ursprungliga rambestämmelserna stod i full överensstämmelse med kommissionens och medlemsstaternas skyldighet att enligt artikel 93.1 i fördraget inleda ett fast och regelbundet samarbete i så måtto att medlemsstaternas godkännande krävdes för rambestämmelsernas genomförande och att giltighetstiden bestämdes till två år — efter vars utgång kommissionen skulle pröva rambestämmelsernas ändamålsenlighet och tillämpningsområde på nytt (punkt 26).

— Avsikten med 1990 års beslut om förlängning — enligt vilket rambestämmelserna skulle upptas till förnyad prövning efter två år — var, trots en något annorlunda formulering, att förlänga rambestämmelsernas giltighet för ytterligare två år och därefter besluta om huruvida de skulle behållas, ändras eller upphävas (punkt 27).

— Beslutet av den 23 december 1992 skall tolkas så, att rambestämmelsernas giltighet endast förlängts till dess en förnyad prövning sker, vilken i likhet med de föregående skall äga rum vid utgången av en ytterligare giltighetsperiod om två år (punkt 39).

14 Domstolen ogillade talan, eftersom de grunder som Konungariket Spanien hade åberopat till stöd för sin talan mot beslutet av den 23 december 1992, enligt vilket rambestämmelsernas giltighet förlängdes till dess kommissionen skulle uppta dem till förnyad prövning, utgår från det felaktiga antagandet att rambestämmelsernas giltighetstid härigenom ändrats på så sätt att giltigheten förlängts på obestämd tid. Eftersom domstolen till väsentlig del hade anslutit sig till den rättsliga ståndpunkt som Konungariket Spanien hade hävdat, fann den skäligt att bestämma att vardera parten skulle bära sin kostnad.

15 Dagen efter att denna dom hade meddelats, det vill säga den 30 juni 1995, tillställde kommissionen medlemsstaterna en skrivelse där den konstaterade att det framgick av denna dom att kommissionen, genom sitt beslut av den 23 december 1992, hade förlängt rambestämmelsernas giltighet fram till det datum då de nästa gång skulle ses över, det vill säga till den 31 december 1994. Kommissionen förklarade vidare att den hade för avsikt att vid nästa multilaterala möte mellan medlemsstaterna, vilket skulle äga rum den 4 juli 1995, föreslå medlemsstaterna en samling åtgärder i syfte dels att för framtiden besluta om rambestämmelser för statligt stöd till bilindustrin, dels att tillfälligt reglera situationen från och med den 31 december 1994. Den 3 juli 1995 delgav kommissionen medlemsstaterna ett meddelande på engelska, vilket skulle föreläggas medlemsstaterna vid det multilaterala mötet och som hade titeln "Community Framework on State aids to the Motor Vehicle Industry — Follow-up to the judgement of the Court of Justice of 29 June 1995". Övriga språkversioner av denna handling, och särskilt den spanska versionen, överlämnades till delegationerna i början av det multilaterala mötet den 4 juli 1995.

16 I detta meddelande konstaterade kommissionen inledningsvis att det framgår av den ovannämnda domen i målet Spanien mot kommissionen att rambestämmelserna hade slutat att gälla den 1 januari 1995 och att det rättsliga tomrum som denna dom skapat hade fått allvarliga följder, både politiskt och rättsligt, för kommissionens tillämpning av fördragets regler om statligt stöd inom den mycket känsliga motorfordonssektorn. Kommissionen tänkte sig därför komma till rätta med situationen genom att föreslå återinförande av rambestämmelserna i enlighet med artikel 93.1 i fördraget och genom att anta tillfälliga åtgärder för att garantera fortsatt effektiv och oavbruten tillämpning av den kontroll över statligt stöd som införts genom rambestämmelserna.

17 Genom skrivelse av den 6 juli 1995 informerade kommissionen den spanska regeringen om att den i gemenskapens intresse hade beslutat att förlänga giltigheten av sitt beslut av den 23 december 1992, med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1995, så att rambestämmelserna skulle fortsätta att vara tillämpliga utan avbrott. Kommissionen preciserade att denna förlängning var av tillfällig natur och endast skulle vara tillämplig till dess att förfarandet enligt artikel 93.1 i fördraget, som kommissionen beslutat att inleda samtidigt (i förekommande fall följt av förfarandena i artikel 93.2), hade avslutats och under högst ett år, alltså till och med den 31 december 1995. Kommissionen angav att dess beslut grundades på ett gemenskapsintresse av avgörande betydelse, nämligen upprätthållande av en konkurrens utan förvrängningar inom motorfordonssektorn, och syftade till att undvika följder som stred mot de gemensamma intressena och som var oåterkalleliga för marknadsstrukturen inom den berörda sektorn.

18 Kommissionen preciserade vidare att denna åtgärd bara innebar att de ursprungliga rambestämmelserna, som hade godkänts av medlemsstaterna, förlängdes för en begränsad tidsperiod i enlighet med artikel 93.1 i fördraget. Kommissionen erinrade om att åtgärden hade förelagts medlemsstaterna under det multilaterala mötet den 4 juli 1995 och att detta beslut alltså i enlighet med de samarbetsförpliktelser som slagits fast i fördraget och i synnerhet i artikel 5, innebar att medlemsstaterna

skulle avstå från att ge stöd till bilindustrin, utan att på förhand anmäla det till kommissionen och utan att avvakta ett slutligt beslut i enlighet med rambestämmelsernas regler.

19 I samma skrivelse av den 6 juli 1995 angav kommissionen slutligen varför den ansåg det berättigat att tillämpa sitt beslut av den 1 januari 1995 retroaktivt. Enligt kommissionen utgjorde omständigheten att den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Spanien hade meddelats efter den dag på vilken granskningen av rambestämmelserna skulle ha ägt rum sådana utomordentliga omständigheter, som enligt domstolens rättspraxis i vissa fall kan göra det befogat att tidpunkten för en gemenskapsrättsakts ikraftträdande fastställs till ett tidigare datum än det vid vilket rättsakten antogs. Ändamålet att upprätthålla en konkurrens utan förvrängningar inom motorfordonssektorn kan endast uppnås om de regler om anmälning som finns i rambestämmelserna för statligt stöd inom denna sektor konsekvent tillämpas, eftersom detta är enda sättet att förhindra de oåterkalleliga verkningar som kan följa av ett statligt stöd som inte tar hänsyn till konsekvenserna inom sektorn som helhet, en sektor som är särskilt känslig och där investeringar är nödvändiga samtidigt som det just nu finns en överkapacitet. Slutligen har också förmodandet om giltigheten av kommissionens beslut av den 23 december 1992 förhindrat att en berättigad förväntan har skapats. Medlemsstaterna och företagen har för övrigt haft uppfattningen att rambestämmelserna varit i kraft.

20 Till stöd för sin talan mot detta beslut har Konungariket Spanien för det första hävdat att det är juridiskt omöjligt att förlänga giltigheten av en rättsakt vars tidsfrist för giltigheten har gått ut.

21 Konungariket Spanien har för det andra åberopat en grund som består av två delar och som avser åsidosättande av artikel 93.1 i fördraget.

22 Kommissionen påstår sig ha hört medlemsstaterna vid det multilaterala mötet den 4 juli 1995. Enligt Spanien genomfördes förfarandet under sådana förhållanden att det inte uppfyller kravet på fast och regelbundet samarbete enligt den ovannämnda domen i målet Spanien mot kommissionen.

23 Spanien menar att med beaktande av den tidsfrist för rambestämmelsernas giltighet som fastställts i beslutet av den 23 december 1992, såsom denna bekräftats i nämnda dom, innebär det en ingripande förändring att anta en ny tidsfrist. Denna borde därför ha beslutats enligt det förfarande som är tillämpligt för införande av rambestämmelser, såsom en "lämplig åtgärd" i den mening som avses i artikel 93.1, vilket innebär ett krav på medlemsstaternas samtycke.

24 För det tredje ifrågasätter Konungariket Spanien kommissionens påstående att de utomordentliga omständigheter som den ovannämnda domen i målet Spanien mot kommissionen medfört var sådana att de motiverar kommissionens beslut att ge det ifrågasatta beslutet retroaktiv verkan.

25 Kommissionen har som svar på dessa grunder gjort gällande att ändamålet med det ifrågasatta beslutet var, att så snabbt som möjligt och provisoriskt, fylla det rättsliga tomrum som uppstått till följd av den ovannämnda domen i målet Spanien mot kommissionen, utan att åsidosätta andan i artikel 93.1 i fördraget. Kommissionen anser att den, på grund av nödvändigheten att fylla detta tomrum, hade rätt att anta det ifrågasatta beslutet utan att använda det normala förfarandet för att anta rambestämmelser, nämligen att kommissionen avger ett förslag, att ett multilateralt möte med medlemsstaterna äger rum och att dessa ger sitt samtycke.

26 Kommissionen har slutligen anfört de skäl som den redan har åberopat i det ifrågasatta beslutet för att motivera sitt beslut att ge beslutet retroaktiv verkan.

27 För att avgöra om talan kan vinna bifall på de av Konungariket Spanien åberopade grunderna skall det göras åtskillnad mellan de grunder som avser kommissionens förfarande för att anta det ifrågasatta beslutet och de grunder som åberopas till bestridande av beslutets retroaktiva verkan.

28 Bland grunderna avseende förfarandet skall först undersökas den första grunden och den andra delen av den andra grunden, genom vilka Konungariket Spanien i huvudsak har hävdat att den retroaktiva förlängningen av rambestämmelserna motsvarar återinförande av desamma, det vill säga antagande av nya rambestämmelser med samma innehåll som de som hade upphört att gälla och att beslutet således förutsatte medlemsstaternas samtycke.

29 Denna argumentation skall godtas.

30 Om rambestämmelserna inte har förlängts, upphör de den dag som är bestämd för utgången av deras giltighet, varför ett beslut om förlängning, som, liksom i det aktuella fallet, har antagits efter utgången av giltighetstiden för det beslut vars giltighet det förlänger, utgör en förändring av den existerande rättsliga situationen och skall antas enligt samma förfarande som det som krävs för att anta det beslut genom vilket de ursprungliga rambestämmelserna infördes eller som krävs för ett beslut om ändringar i desamma.

31 Under förfarandet vid domstolen har kommissionen själv medgett att dess beslut normalt borde ha antagits enligt det förfarande som används när nya rambestämmelser antas, vilket förutsätter medlemsstaternas samtycke.

32 Kommissionen har visserligen gjort gällande att, med beaktande av de utomordentliga omständigheter som den ovannämnda domen i målet Spanien mot kommissionen har orsakat och med hänsyn till att det var oundgängligen nödvändigt att dels bibehålla icke-snedvriden konkurrens inom motorfordonssektorn, dels undvika följder som stred mot de gemensamma intressena och som var oåterkalleliga för marknadsstrukturen inom den berörda sektorn, den kunde underlåta att i detta fall inhämta medlemsstaternas samtycke.

33 Det är emellertid just sådana överväganden som kommissionen även måste beakta när den beslutar att införa rambestämmelser enligt det normalt tillämpliga förfarandet, vilket, som kommissionen har medgett, förutsätter medlemsstaternas samtycke.

34 Mot denna bakgrund finner domstolen att de utomordentliga omständigheter som kommissionen har åberopat inte kunde befria kommissionen från skyldigheten att inhämta medlemsstaternas samtycke för att kunna anta det ifrågasatta beslutet, även för det fall omständigheterna skulle motivera att det ifrågasatta beslutet gavs retroaktiv verkan.

35 Av vad ovan anförts följer att talan skall bifallas på den grunden att kommissionen var skyldig att inhämta medlemsstaternas samtycke för att kunna anta det ifrågasatta beslutet. Beslutet skall således ogiltigförklaras utan att övriga grunder behöver undersökas.

Rättegångskostnader

36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut i skrivelse av den 6 juli 1995 att med retroaktiv verkan från den 1 januari 1995 förlänga giltigheten av kommissionens beslut av den 23 december 1992 om förlängning av giltigheten av gemenskapsrättsliga rambestämmelser om statligt stöd till bilindustrin ogiltigförklaras.**

2) **Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Mancini Kakouris Kapteyn

Hirsch Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 april 1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.F. Mancini

Ordförande på sjätte avdelningen