FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 14. marts 1995 *

Indhold

A — Faktiske omstændigheder ..... I - 1654

B — Stillingtagen ..... I - 1657

I — Formaliteten ..... I - 1657

1. Sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som den er rettet mod Kommissionens beslutning af 1992 ..... I - 1657

a) Følgerne af den første forlængelse af rammebestemmelserne for beslutningens retsvirkninger ..... I - 1658

b) Retsvirkningerne af beslutningen af 1992 som følge af formodningen for fællesskabsretsakters lovlighed ..... I - 1661

c) Påstanden om, at beslutningen erklæres for en nullitet ..... I - 1663

d) Beslutningens retsvirkninger, idet den er et valg mellem flere muligheder ..... I - 1663

2. Sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som den er rettet mod den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne ..... I - 1664

a) EØF-traktatens artikel 184 ..... I - 1665

b) Er beslutningen en nullitet? ..... I - 1665

c) Bemærkninger til påstanden ..... I - 1665

II — Realiteten ..... I - 1666

1. Kommissionens manglende kompetence ..... I - 1666

2. Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter ..... I - 1668

a) EØF-traktatens artikel 93, stk. 1 ..... I - 1668

b) EØF-traktatens artikel 190 ..... I - 1669

c) Artikel 12, stk. 1, i Kommissionens forretningsorden ..... I - 1670

Sagens omkostninger ..... I - 1671

C — Forslag til afgørelse ..... I - 1672

* Originalsprog: tysk.

A — Faktiske omstændigheder

1. Den 22. december 1988 udstedte Kommissionen EF-rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien. Herefter skal alle væsentlige støttetilfælde uanset deres målsætning anmeldes på forhånd, og der skal udfærdiges årsrapporter om al udbetalt støtte. Ved skrivelse af 31. december 1988 havde Kommissionen meddelt den spanske udenrigsminister dette og anmodet ham om inden en måned at meddele, at man accepterede rammebestemmelserne. Rammebestemmelserne blev desuden offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 18. maj 1989 [1]. I punkt 1 med titlen »Nødvendigheden af foranstaltningerne og deres anvendelsesområde« anfører Kommissionen udtrykkelig, at den har besluttet at indføre »egnede foranstaltninger på basis af EØF-traktatens artikel 93, stk. 1«. Desuden anfører den, at foranstaltningerne forinden er blevet behandlet af medlemsstaternes repræsentanter på et møde.

2. Rammebestemmelserne skulle træde i kraft den 1. januar 1989 (punkt 2.5). Som Kommissionen senere anførte i fodnote 2 til beslutningen om forlængelse af rammebestemmelserne [2], blev gennemførelsen i første omgang forsinket i seks måneder. Kongeriget Spanien og Forbundsrepublikken Tyskland accepterede først foranstaltningerne i januar, henholdsvis i maj 1990.

3. Punkt 2.5 indeholder desuden bestemmelser om rammebestemmelsernes gyldighedsperiode. Herefter skal foranstaltningerne gælde i to år. Så vil Kommissionen »på ny tage stilling til rammebestemmelsernes hensigtsmæssighed og anvendelsesområde«.

4. Da der var gået to år, i slutningen af 1990, gennemførte Kommissionen den omhandlede undersøgelse og underrettede medlemsstaterne — igen ved en skrivelse — om resultatet: På grund af de positive erfaringer med rammebestemmelserne var den nået til det resultat, at de skulle forlænges.

1 — 89/C 123/03 (EFT C 123, s. 3).

2 — 91/C 81/05 (EFT 1991 C 81, s. 4).

5. Denne første forlængelse af rammebestemmelserne blev offentliggjort i EF-Tidende [3]. I denne meddelelse anfører Kommissionen endnu en gang, at rammebestemmelserne er indført på grundlag af EØF-traktatens artikel 93, stk. 1.

6. I fjerde afsnit omtales resultatet af undersøgelsen af rammebestemmelserne. Herefter »mener Kommissionen, det er nødvendigt at forlænge rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien i sin nuværende form« [4]. I øvrigt henvises der kun til en enkelt ændring: Rammebestemmelserne udvides til også at omfatte Vestberlin og det tidligere DDR, som i mellemtiden var blevet en del af Fællesskabet. Denne første forlængelse skulle også tages op til gennemgang efter to år: »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«. (Femte afsnit)

7. Med henblik på denne fornyede gennemgang indbød Kommissionen medlemsstaterne til et møde i december 1992. Som forberedelse af dette møde blev der omdelt et arbejdsdokument, der skulle tjene som diskussionsgrundlag. Heri blev der givet en kort redegørelse for baggrunden for rammebestemmelserne og for situationen i motorkøretøjsindustrien i 1992. Desuden indeholdt dokumentet en redegørelse om forskellige spørgsmål, bl.a. om rammebestemmelserne skulle forlænges eller ophæves, om man skulle udvide definitionen af motorkøretøjsindustrien, og om man skulle gennemgå vurderingskriterierne for at styrke retssikkerheden yderligere.

8. På dette møde erklærede generaldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence på den spanske delegations forespørgsel, at rammebestemmelserne ikke udløb i slutningen af 1992, da de allerede ved den første forlængelsesbeslutning var blevet forlænget på ubestemt tid. Den spanske delegation gav udtryk for, at den betvivlede dette.

9. Desuden henviste Kommissionen til, at dette møde ikke udgjorde en høring af medlemsstaterne efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 1. En sådan høring ville kun blive gennemført, hvis det blev anset for formålstjenligt at ændre rammebestemmelserne.

10. I februar 1993 meddelte generaldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence i en skrivelse, at Kommissionen i december 1992 havde besluttet ikke at ændre rammebestemmelserne. Desuden præciserede han endnu en gang, at der heller ikke var sket

3 — Jf. fodnote 2.

4 — Denne passus »i sin nuværende form« mangler i den franske og den spanske version.

nogen forlængelse, da rammebestemmelserne allerede var blevet forlænget på ubestemt tid ved den første forlængelsesbeslutning.

11. Også denne beslutning fra Kommissionen blev offentliggjort i EF-Tidende [5]. Kommissionen anfører også i denne beslutning, at rammebestemmelserne er udarbejdet på grundlag af EØF-traktatens artikel 93, stk. 1. Længere inde i teksten hedder det udtrykkelig: »I december 1990 besluttede Kommissionen at forlænge rammebestemmelserne uden at sætte en tidsfrist for deres gyldighedsperiode«. Som resultat af mødet, hvor rammebestemmelserne på ny skulle gennemgås, og hvorunder et flertal af medlemsstaterne havde udtrykt deres tilfredshed med rammebestemmelserne, meddelte Kommissionen, at den havde besluttet »ikke at ændre rammebestemmelserne«. Hvad fremtiden angik blev det bestemt: »De vil forblive i kraft, indtil en ny gennemgang bliver arrangeret af Kommissionen«.

12. Den 5. april 1993 anlagde Kongeriget Spanien sag ved Domstolen og nedlagde følgende påstande:

1) Kommissionens beslutning af 23. december 1992, som blev meddelt ved skrivelse af 3. februar 1993 fra generaldirektøren for konkurrence, 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 annulleres i givet fald, og forlængelsen af rammebestemmelsernes gyldighed, jf. beslutning 91/C 81/05 [6], annulleres, for så vidt som denne beslutning danner grundlag for beslutningen af 23. december 1992 [7].

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Den 12. maj 1993 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse og nedlagde følgende påstande:

1) Det af Kongeriget Spanien anlagte annullationssøgsmål afvises.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Domstolen henskød formalitetsspørgsmålet til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

5 — 93/C 36/06 (EFT 1993 C 36, s. 17).

6 — EFT 1991 C 81, s. 4.

7 — Oversættelsen afviger fra den, der er offentliggjort i EF-Tidende (EFT C 139, s. 11).

B — Stillingtagen

I — *Formaliteten*

14. Sagsøgte har gjort gældende, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling.

1. Sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som den er rettet mod Kommissionens beslutning af 1992

15. For så vidt som Kommissionens beslutning af 1992 om at forlænge rammebestemmelserne på ubestemt tid anfægtes, har sagsøgte gjort gældende, at denne beslutning blot bekræfter en tidligere beslutning. Rammebestemmelserne er allerede blevet forlænget på ubestemt tid i medfør af den første forlængelsesbeslutning, og de forbliver i kraft, uden at der kræves en ny beslutning fra Kommissionen. Beslutningen af 1992 bekræfter blot den bestående retsstilling. For så vidt afføder den ingen retsvirkninger og kan ikke anfægtes i henhold til EØF-traktatens artikel 173.

16. Som Domstolen har fastslået i dommen af 31. marts 1971 [8] kan annullationssøgsmålet anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger. Det er tvivlsomt, om Kommissionens beslutning af 1992 opfylder disse betingelser, da det, efter hvad sagsøgte har anført, kun er den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne, der afføder retsvirkninger.

17. Desuden er det tvivlsomt, om sagsøgeren har en retlig interesse i søgsmålet. Hvis beslutningen af 1992 virkelig kun var en bekræftelse af den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne, ville den ikke ændre sagsøgerens retsstilling. Det vil sige, at selv om beslutningen af 1992 blev annulleret, ville der ikke indtræde nogen ændring i sagsøgerens retsstilling.

18. Det må altså først undersøges, om beslutningen af 1992 har affødt retsvirkninger og i givet fald hvilke. Dette afhænger for det første af, hvilke følger den første forlængelsesbeslutning har for rammebestemmelsernes gyldighedsperiode. Sagsøgeren ville gerne henskyde dette spørgsmål til prøvelsen af sagens realitet, da man er af den opfattelse, at beslutningen af 1992 under alle omstændigheder afføder retsvirkninger. Sagsøgeren har anført, at Kommissionen har valgt én af flere muligheder, der stod åbne for den, og således har truffet en beslutning, som afføder retsvirkninger. Denne påstand må imidlertid også først undersøges nærmere. Da det

8 — Sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, præmis 38-42, org. ref.: Rec. s. 263.

afhænger af udfaldet af denne undersøgelse, om sagen kan antages til realitetsbehandling, kan undersøgelsen ikke henskydes til prøvelsen af realiteten.

a) Følgerne af den første forlængelse af rammebestemmelserne for beslutningens retsvirkninger

19. Sagsøgte har i sin argumentation frem for alt lagt vægt på ordlyden af den første forlængelsesbeslutning frem for den oprindelige affattelse af rammebestemmelserne.

Mens det i den oprindelige affattelse af rammebestemmelserne i punkt 2.5 udtrykkelig bestemmes, at »foranstaltningerne skal gælde i to år«, hedder det i det femte afsnit i den første forlængelsesbeslutning blot: »Efter to år tager Kommissionen rammebestemmelserne om til fornyet gennemgang«. En kommissionsbeslutning under medvirken af medlemsstaterne er kun foreskrevet, såfremt »ændringer ... synes nødvendige«. Dette fortolker Kommissionen således, at den ikke skal foretage sig noget, hvis gennemgangen fører til, at det ikke anses for nødvendigt at ændre rammebestemmelserne. Dette giver imidlertid kun mening, hvis rammebestemmelserne forbliver i kraft, også uden at Kommissionen træffer yderligere foranstaltninger. Ellers ville den være tvunget til under alle omstændigheder at foretage sig et eller andet.

20. Hvis man kun tager formuleringen af det femte afsnit i den første forlængelsesbeslutning i betragtning, er der noget, der taler for, at rammebestemmelserne gælder på ubestemt tid.

21. Der kan ikke gives Kongeriget Spanien medhold i, at Kommissionen efter den oprindelige affattelse af rammebestemmelserne er forpligtet til at fastsætte en ny frist. Teksten giver ikke holdepunkter for en sådan fortolkning. Der er blot tale om, at Kommissionen vil tage stilling til rammebestemmelsernes anvendelsesområde på ny. Dette udelukker ikke, at man også tager gyldighedsperioden op til overvejelse. Der er ikke tale om, at der efter gennemgangen skal fastsættes en ny frist.

22. Sagsøgeren har endvidere anført, at ordlyden af den første forlængelsesbeslutning ikke er så entydig, som sagsøgte hævder. Navnlig er det ikke fuldstændig klart, hvad gyldighedsperioden er. Dette fremgår også af, at medlemsstaterne skal høres, før der foretages ændringer, hvilket efter sagsøgerens opfattelse også omfatter tidsmæssige ændringer. I hvert fald må det kræves, at Kommissionen udtaler sig om forlængelsen af gyldighedsperioden. Uden en sådan udtalelse eller beslutning bliver rammebestemmelserne ikke ved med at være i kraft.

23. Sagsøgerens tvivl om klarheden af ordlyden af den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne er berettiget. Det femte afsnit i forlængelsesbeslutningen må ikke ses isoleret; der skal også tages hensyn til det foregående afsnit. Heri hedder det:

»I lyset af disse overvejelser mener Kommissionen, det er nødvendigt at forlænge rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien *i sin nuværende form* [9]. *Den eneste ændring* [10], 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« [11].

Det kan kun fortolkes således, at der ikke er ændret noget ved rammebestemmelsernes ordlyd. Bestemmelserne forbliver i kraft, herunder også bestemmelsen om, at foranstaltningerne skal gælde i to år, medmindre man går ud fra, at denne bestemmelse er blevet erstattet med bestemmelserne i teksten til den første forlængelsesbeslutning. Men i så fald ville yderligere angivelser om en ændring eller ophævelse af denne bestemmelse have været nødvendige.

24. Ganske vist følger det af ordlyden af punkt 2.5 i de oprindelige rammebestemmelser, at der skal vedtages nye bestemmelser senest to år efter rammebestemmelsernes ikrafttræden. Hvis disse nye bestemmelser imidlertid ikke indeholder udtrykkelige angivelser om gyldighedsperioden eller en eventuel ophævelse af den gamle toårsfrist, men tværtimod udtrykkelig bestemmer, at rammebestemmelserne fortsat skal gælde i deres nuværende form, og den eneste ændring består i en udvidelse af det territoriale anvendelsesområde, bliver toårsfristen ved med at gælde.

25. Muligvis ville medlemsstaterne have besluttet noget andet på et møde i forbindelse med forberedelsen af forlængelsen. Men det ville heller ikke ændre noget ved, at toårsfristen fortsat ville gælde, da den objektive fortolkning af ordlyden er afgørende [12].

26. Sagsøgte har endvidere gjort gældende, at den første forlængelsesbeslutning trods alt har bevirket, at rammebestemmelserne gælder på ubestemt tid, da de er blevet accepteret af alle medlemsstater, også af Kongeriget Spanien. Desuden har Kongeriget Spanien også fortsat anmeldt planlagt støtte og indsendt årsrapporten som foreskrevet i rammebestemmelserne.

9 — Min fremhævelse. Denne passus mangler i den franske og spanske version af den første forlængelsesbeslutning.

10 — Min fremhævelse.

11 — Jf. fodnote 2.

12 — Dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS, Sml. I, s. 1125.

27. Kongeriget Spanien har ikke bestridt dette, men gør gældende, at det har accepteret den første forlængelse som en forlængelse for to år og ikke som en forlængelse på ubestemt tid. En så grundlæggende ændring skulle man ikke forlange, at medlemsstaterne skulle være forberedt på. Det strider mod medlemsstaternes retssikkerhed og berettigede forventning. I hvert fald kan den omstændighed, at Kongeriget Spanien fortsat har anmeldt planlagt støtte, ikke betragtes som samtykke til en forlængelse ud over to år.

28. Kongeriget Spanien har i den forbindelse henvist til mit forslag til afgørelse i sag C-313/90, CIRFS [13]. Denne sag drejede sig om, hvorvidt nogle retningslinjer for støtte, Kommissionen havde indført, kunne begrænses ved en kommissionsbeslutning. Beslutningen var blevet meddelt alle medlemsstaterne, men var ikke blevet anfægtet af nogen af dem. Denne manglende reaktion i CIRFS-sagen kan efter min mening ikke udlægges som et samtykke, da medlemsstaterne ikke var klar over betydningen af den manglende reaktion, dvs. at retningslinjerne for støtte ikke kunne ændres ved en ensidig retsakt fra Kommissionens side.

29. I den foreliggende sag har medlemsstaterne netop ikke undladt at reagere, men har accepteret forlængelsen af rammebestemmelserne. Ganske vist var de ikke klar over, hvilken betydning Kommissionen tillagde deres handlemåde. Da det lige så lidt fremgår af forlængelsesbeslutningens ordlyd som af Kommissionens skrivelse af 31. december 1990, at rammebestemmelserne skulle forlænges på ubestemt tid, kunne medlemsstaterne ikke udtale sig herom. Hvad angår forlængelsen af rammebestemmelserne på ubestemt tid, har medlemsstaterne altså undladt at reagere. Denne manglende reaktion kan i endnu mindre grad betragtes som et samtykke end medlemsstaternes manglende reaktion i CIRFS-sagen, da medlemsstaterne dér undlod at udtale sig trods kendskab til alle omstændighederne. Det vil sige, at medlemsstaternes samtykke i den foreliggende sag ikke kan fortolkes som et samtykke til en forlængelse på ubestemt tid.

30. Det står nu tilbage at undersøge, om Kommissionen muligvis kunne forlænge rammebestemmelserne på ubestemt tid ved en ensidig retsakt. I den forbindelse må rammebestemmelsernes karakter undersøges nærmere.

31. I den oprindelige affattelse af rammebestemmelserne anfører Kommissionen, at den har indført rammebestemmelserne »i form af egnede foranstaltninger på basis af EØF-traktatens artikel 93, stk. 1«. Reglerne i rammebestemmelserne er således »sådanne foranstaltninger«, som er omhandlet i EØF-traktatens artikel 93, stk. 1. Disse bliver i

13 — Forslag til afgørelse af 17.9.1992 i CIRFS-sagen, a.st., på s. 1148, punkt 130.

første omgang kun foreslået af Kommissionen. De skal opfattes som henstillinger i EØF-traktatens artikel 189's forstand og er ikke bindende [14]. Disse foranstaltninger bliver først bindende for medlemsstaterne, når de har givet deres samtykke [15].

32. Parterne er i øvrigt heller ikke uenige om, at der kræves samtykke fra medlemsstaterne. Kommissionen har selv flere gange henvist til, at rammebestemmelserne først trådte i kraft, da medlemsstaterne gav deres samtykke.

33. Det kan ikke forholde sig anderledes for så vidt angår den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne, da denne bevirkede, at de endnu en gang fik gyldighed i en bestemt periode (to år, som ovenfor anført). Hvad gyldighedsperioden angår, adskiller bestemmelserne om den første forlængelse af rammebestemmelserne sig på ingen måde fra de oprindelige bestemmelser. Det var heller ikke meningen, da rammebestemmelserne ifølge ordlyden af den første forlængelsesbeslutning skulle forlænges i deres nuværende form. Følgelig skulle den første forlængelsesbeslutning også accepteres af medlemsstaterne for at blive bindende. Herfor taler også, at der i teksten endnu en gang henvises til EØF-traktatens artikel 93, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal samtykke i de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger. Desuden hedder det i afsnit 4 i den første forlængelsesbeslutning udtrykkeligt, at Kommissionen mener, at »det er nødvendigt at forlænge rammebestemmelserne«. Der er tale om et forslag og ikke om en bestemmelse om, at de skal forlænges. Det vil sige, at den første forlængelsesbeslutning også kun kunne blive bindende, hvis medlemsstaterne gav deres samtykke. Kommissionen alene kunne og ville ikke handle med bindende virkning.

34. Dermed står det nu fast, at rammebestemmelserne kun er blevet forlænget for to år ved den første forlængelsesbeslutning. Den anden forlængelsesbeslutning kunne altså ikke — som sagsøgte hævder — blot være en bekræftelse af den første, da dennes gyldighedsperiode udløb efter to år. Den anden forlængelsesbeslutning kunne dermed meget vel være bestemt til at afføde retsvirkninger, idet den angiver, at rammebestemmelserne skal forblive i kraft indtil den næste gennemgang, hvilket er i modstrid med den faktiske retstilstand, som er beskrevet ovenfor.

b) Retsvirkningerne af beslutningen af 1992 som følge af formodningen for fællesskabsretsakters lovlighed

35. Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen med 1992-beslutningen ved en

14 — Von Wallenberg i Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, Bind I (september 1994), artikel 93, note 8.

15 — Jf. også mit forslag til afgørelse i CIRFS-sagen (fodnote 13), punkt 30.

ensidig retsakt — og dermed ulovligt — forlænget rammebestemmelserne på ubestemt tid. Om man kan tillægge denne beslutning en sådan betydning er tvivlsomt, når man tager i betragtning, hvad Kommissionen egentlig ville opnå med sin beslutning. Den ville netop ikke handle med bindende virkning, da rammebestemmelserne efter dens opfattelse havde været gældende uden tidsfrist lige siden den første forlængelsesbeslutning. Den ville med sin afgørelse endnu en gang bekræfte den bestående retstilstand. Dette kan gøres ved en konstaterende beslutning, som på ny bekræfter, at retstilstanden er bindende, men ikke i sig selv foretager retlige ændringer [16].

36. Af hensyn til retssikkerheden og den berettigede forventning kan der ved bedømmelsen af en retsakt ikke lægges vægt på, hvilke forestillinger medlemmerne af den pågældende institution har gjort sig ved udstedelsen af retsakten. Det er tværtimod afgørende, om der foreligger en objektivt konstaterbar vilje til at træffe en beslutning [17].

37. I det følgende skal det altså undersøges, om det for en objektiv betragtning fremgår af den anden beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne som offentliggjort i EF-Tidende, at Kommissionen ville lade rammebestemmelserne være gældende på ubestemt tid. I det første afsnit henvises der til, at der allerede ved den første forlængelsesbeslutning er tillagt rammebestemmelserne ubegrænset gyldighed. Deraf kunne man slutte, at det netop ikke var hensigten med den foreliggende beslutning at forlænge rammebestemmelserne, da dette er unødvendigt. Når Kommissionen til slut meddeler, at den har besluttet ikke at ændre rammebestemmelserne, giver den samtidig udtryk for, at den har besluttet at lade dem forblive i kraft uden ændringer. Dette afføder ganske vist efter Kommissionens opfattelse ingen retsvirkninger, men giver dog det indtryk, at rammebestemmelserne fortsat er gældende. I teksten til den anden forlængelsesbeslutning er der intet, der tyder på, at Kommissionen tager fejl, når den hævder, at rammebestemmelserne allerede har fået ubegrænset gyldighed ved den første forlængelsesbeslutning. Da der for fællesskabsinstitutionernes retsakter gælder en formodning om lovlighed, afføder de også retsvirkninger, selv om de er behæftet med mangler [18]. Det vil i det foreliggende tilfælde sige, at medlemsstaterne stadig er forpligtet til forinden at anmelde planlagt støtte til Kommissionen og til at udfærdige en årsrapport om alle støtteudbetalinger. Den retsakt fra Kommissionen, der skal tages stilling til her, afføder altså de samme retsvirkninger som en udtrykkelig forlængelse af rammebestemmelserne på ubestemt tid. Den skal derfor under et annullationssøgsmål behandles som en sådan forlængelsesbeslutning, da det af hensyn til retssikkerheden og den berettigede forventning skal være muligt for medlemsstaterne at tilsidesætte Kommissionens retsakt, som i sit

16 — Grabitz i Grabitz (a.st.), artikel 189, note 65.
17 — Jf. fodnote 16.
18 — Dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, på s. 2646, præmis 48.

indhold er i modstrid med den faktiske retstilstand.

38. Kommissionen bestrider heller ikke udtrykkeligt, at den retsakt, der skal tages stilling til her, set fra dens side kan anses for en forlængelsesbeslutning. Den er imidlertid af den opfattelse, at medlemsstaterne måtte give deres samtykke til forlængelsen.

39. Forlængelsesbeslutningen af december 1992 kan, som ovenfor påvist, anfægtes ved et annullationssøgsmål efter EØF-traktatens artikel 173.

c) Påstanden om, at beslutningen erklæres for en nullitet

40. Sagsøgeren har anført, at Kommissionens beslutning må anses for en nullitet. En forudsætning herfor er, at retsakten er behæftet med særlig grove og åbenbare mangler. I så fald kan den ikke tolereres af Fællesskabets retsorden og heller ikke afføde nogen som helst, end ikke foreløbig, retsvirkning [19]. I så fald kan retsakten betegnes som en nullitet. Også dette kan gøres gældende under et søgsmål [20]. Det har Kongeriget Spanien gjort, idet det har nedlagt påstand om, at beslutningen erklæres for en nullitet eller i givet fald annulleres.

41. En så grov og åbenbar mangel skal fremgå ved gennemlæsningen af retsakten [21]. En sådan mangel fremgår ikke i forbindelse med den foreliggende beslutning af december 1992. Dens ordlyd giver ikke holdepunkter for at antage, at den første forlængelsesbeslutning ikke har forlænget rammebestemmelserne på ubestemt tid. Den her omhandlede beslutning er derfor ikke behæftet med alvorlige og åbenbare mangler og er således ikke en nullitet. En retsakt kan kun anses for en nullitet i ganske usædvanlige tilfælde.

d) Beslutningens retsvirkninger, idet den er et valg mellem flere muligheder

42. Endelig må det undersøges, om beslutningen af 1992 — som sagsøgeren har anført — under alle omstændigheder afføder retsvirkninger, fordi den indebærer et valg mel-

19 — Ovennævnte dom af 15.6.1994, Kommissionen mod BASF m.fl., præmis 49.

20 — Dom af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 10.

21 — Sag 15/85, a.st. (fodnote 20), præmis 10 ff..

lem forskellige foranstaltninger, som Kommissionen kunne træffe. Kommissionen havde mulighed for at ophæve rammebestemmelserne, ændre dem, forlænge dem på ubestemt tid eller for at fastsætte en ny frist. Idet Kommissionen besluttede at lade rammebestemmelserne forblive i kraft uden ændringer, traf den et valg mellem forskellige muligheder, og beslutningen affødte dermed retsvirkninger [22].

43. I den foreliggende sag havde Kommissionen i virkeligheden ikke valget mellem flere muligheder. I første omfang havde den kun til opgave at undersøge, om det var nødvendigt at ændre rammebestemmelserne. Kommissionen skal bekendtgøre resultatet af denne undersøgelse. Meningen med denne bekendtgørelse er imidlertid netop ikke, at den skal afføde retsvirkninger. Disse skal først indtræde, når det faktisk er blevet besluttet at ændre rammebestemmelserne. Hvis Kommissionen f.eks. efter at have afsluttet undersøgelsen kom til det resultat, at en ændring af rammebestemmelserne var nødvendig, og også gav meddelelse om dette, ville den bestående retstilstand endnu ikke være ændret. Selv Kommissionens meddelelse om, at den havde besluttet at ændre rammebestemmelserne, ville stadig ikke ændre retstilstanden, da den endnu ikke havde meddelt, hvorledes den ville ændre rammebestemmelserne. Efter bestemmelserne i den første forlængelsesbeslutning skulle den først høre medlemsstaterne herom. Der kan derfor ikke gives sagsøgeren medhold i, at beslutningen af december 1992 under alle omstændigheder afføder retsvirkninger, da den er udtryk for et valg mellem forskellige mulige foranstaltninger.

44. Da beslutningen imidlertid — som påvist ovenfor — afføder retsvirkninger som følge af formodningen for, at Fællesskabets retsakter er lovlige, kan den anfægtes efter EØF-traktatens artikel 173. Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling, for så vidt som sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 1992.

2. Sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som den er rettet mod den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne

45. Kommissionen har anført, at sagen heller ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt angår den første forlængelsesbeslutning, da søgsmålsfristen efter EØF-traktatens artikel 173, stk. 3, er udløbet.

22 — Dom af 30.6.1992, sag C-312/90, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4117.

a) EØF-traktatens artikel 184

46. Sagsøgeren har gjort gældende, at sagen også kan antages til realitetsbehandling efter søgsmålsfristens udløb. Da det i den foreliggende sag kommer an på, om den første forlængelsesbeslutning er lovlig, kan denne påstås annulleret i henhold til artikel 184.

47. Artikel 184 selv nævner kun denne mulighed for så vidt angår forordninger. Dens betydning ligger deri, at en part, som ikke kan anlægge sag til prøvelse af en forordning efter artikel 173, beskyttes mod anvendelsen af en ulovlig forordning [23]. Efter artikel 184 er det ikke alene forordninger, der kan anfægtes, men også retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, hvis retsvirkninger svarer til forordningers [24]. Da artikel 184 under ingen omstændigheder må tjene til at omgå søgsmålsfristen efter artikel 173, kan parten efter denne bestemmelse kun anfægte retsakter, som ikke ville kunne anfægtes efter artikel 173.

48. Dette er imidlertid ikke tilfældet her, da sagsøgeren havde mulighed for at anfægte den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne.

49. Sagsøgeren var endog blevet opfordret til at give sit samtykke til den første forlængelse og kunne ved at nægte sit samtykke have forhindret, at beslutningen blev bindende. Det er derfor ikke nødvendigt at give sagsøgeren mulighed for at anfægte den første forlængelsesbeslutning efter søgsmålsfristens udløb [25]. Søgsmålet til prøvelse af den første forlængelsesbeslutning må derfor afvises, fordi søgsmålsfristen er udløbet.

b) Er beslutningen en nullitet?

50. Desuden har sagsøgeren også i denne forbindelse gjort gældende, at retsakten er en nullitet. Da den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne imidlertid heller ikke er behæftet med grove og åbenbare mangler, kan det ikke antages, at retsakten er en nullitet.

c) Bemærkninger til påstanden

51. Endelig må der også tages stilling til sagsøgerens argument om, at man kun ville

23 — Dom af 14.12.1962 i de forenede sager 31/62 og 33/62, Wöhrmann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 373, org. ref.: Rec. s. 965.

24 — Grabitz i Grabitz (a.st.), artikel 184, note 15.

25 — Grabitz i Grabitz (a.st.), artikel 184, note 15 ff.

anfægte den første forlængelsesbeslutning, hvis denne bemyndiger Kommissionen til ensidigt at forlænge rammebestemmelserne på ubestemt tid. Dette fremgår imidlertid ikke af påstanden. Heri hedder det kun, at den første forlængelsesbeslutning anfægtes, for så vidt som den danner grundlag for beslutningen af 1992. Den første forlængelsesbeslutning er imidlertid grundlaget for beslutningen af 1992. For så vidt fremgår det ikke af påstanden, at beslutningen af 1990 kun anfægtes på visse betingelser.

52. Som resultat af prøvelsen af formaliteten kan det således fastslås, at det af Kongeriget Spanien anlagte annullationssøgsmål må afvises, for så vidt som der er nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning af december 1992 erklæres for en nullitet, og for så vidt som det er rettet mod den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne.

Søgsmålet kan kun antages til realitetsbehandling, for så vidt som der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 1992.

II — *Realiteten*

53. Prøvelsen af realiteten omfatter kun søgsmålet i det omfang, det er rettet mod beslutningen af 1992, og der nedlægges påstand om, at denne annulleres.

54. Som det allerede fremgår af prøvelsen af formaliteten, må beslutningen af december 1992 anses for en forlængelse på ubestemt tid. Det er tvivlsomt, om Kommissionen havde kompetence til ensidigt at træffe en sådan beslutning. Medlemsstaterne har i hvert fald ikke givet deres samtykke. Da beslutningen også kun skulle være en bekræftelse af den første forlængelsesbeslutning, regnede man ikke med, at medlemsstaterne skulle bekræfte den. Det vil sige, at forlængelsesbeslutningen kun kan være gyldig, hvis Kommissionen kunne forlænge rammebestemmelserne uden medlemsstaternes samtykke. Den form for retsakt, der kan komme i betragtning med henblik herpå, er en beslutning efter EØF-traktatens artikel 155.

1. Kommissionens manglende kompetence

55. Sagsøgeren har anført, at beslutningen ikke i sig selv giver Kommissionen beføjelse til at forlænge rammebestemmelserne på ubestemt tid. Dermed påberåber sagsøgeren sig en af de i EØF-traktatens artikel 173 nævnte annullationsgrunde.

56. Som det allerede er fastslået i forbindelse med prøvelsen af formaliteten, var det nødvendigt, at medlemsstaterne gav deres samtykke såvel til indførelsen af rammebestemmelserne som til den første forlængelse. I den forbindelse skal det endnu en gang under-

streges, at den oprindelige affattelse af rammebestemmelserne udtrykkelig nævner EØF-traktatens artikel 93, stk. 1, og at det følger af ordlyden af den første forlængelsesbeslutning, at Kommissionen kun ville fremsætte et forslag, som skal accepteres af medlemsstaterne. I det følgende skal det undersøges, om dette også gælder, for så vidt angår beslutningen af 1992.

57. Ordlyden er i hvert fald ikke til hinder for, at den betegnes som en beslutning i EØF-traktatens artikel 155's forstand. I det sidste afsnit meddeler Kommissionen, at den »besluttede« ikke at ændre rammebestemmelserne. Der er ikke længere tale om, at medlemsstaterne skal give deres samtykke eller høres, før beslutningen træffes. Grundlaget for denne retsakt er den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne. Heri bestemmes det, at Kommissionen i første omgang skal gennemgå rammebestemmelserne. Hvis det ikke er nødvendigt at ændre dem, kræves der heller ikke noget samtykke fra medlemsstaterne. Kommissionen undersøger, om ændringer er nødvendige. Hvis den mener, at der skal foretages en ændring, hører den medlemsstaterne, før den træffer en beslutning. Ellers kan den beslutte, at der ikke skal foretages nogen ændring. I den her omhandlede beslutning af 1992 har den imidlertid besluttet meget mere. Den har forlænget rammebestemmelserne på ubestemt tid. Det er tvivlsomt, om Kommissionen også havde beføjelse til at træffe en så vidtgående beslutning. For at afklare dette problem må man endnu en gang se på formuleringen af den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne, som blev accepteret af medlemsstaterne, altså også af Kongeriget Spanien. Heri hedder det:

»Hvis ændringer ... synes nødvendige, skal disse besluttes af Kommissionen efter høring af medlemsstaterne.«

58. Ved »ændringer« forstås også tidsmæssige ændringer og ikke mindst en forlængelse på ubestemt tid af rammebestemmelser, som oprindelig var tidsbegrænsede.

59. Kommissionen har anført, at beslutningen om rammebestemmelsernes gyldighedsperiode muligvis er blevet delegeret til Kommissionen. En sådan beslutning bliver imidlertid først gyldig, når medlemsstaterne har givet deres samtykke.

60. Spørgsmålet er, hvordan kravet i teksten om høring af medlemsstaterne skal opfattes — om medlemsstaterne kun skal anmodes om en udtalelse, eller om de forinden skal have givet deres samtykke.

61. Ordlyden er ikke entydig. Medlemsstaterne skal høres. Det kan betyde, at der blot skal gives dem mulighed for at fremsætte deres mening. Der er imidlertid stadig tale om rammebestemmelser, som er indført på grundlag af EØF-traktatens artikel 93, stk. 1. Deraf kan man slutte, at medlemsstaternes samtykke kræves til alle foranstaltninger, som besluttes i forbindelse med rammebestemmelserne. Fremgangsmåden i praksis har heller ikke ændret sig i forhold til den oprindelige affattelse. Det er Kommissionen, som gennemgår rammebestemmelserne. Hvis den er af den opfattelse, at en ændring er nødvendig, hører den medlemsstaterne. På den anden side er det en forudsætning herfor, at Kommissionen foreslår en bestemt ændring. Denne fremgangsmåde adskiller sig ikke fra den, der var fastsat i de oprindelige rammebestemmelser. Dér nævnes et samtykke fra medlemsstaterne heller ikke, men det var alligevel nødvendigt. Frem for alt skal det også fremhæves, at parterne er enige om, at der kræves samtykke fra medlemsstaterne. Heraf må man slutte, at beslutningen af 1992 også kun kan blive bindende med medlemsstaternes samtykke.

62. Et sådant samtykke kunne imidlertid være givet i forbindelse med det forudgående møde, hvor medlemsstaterne deltog. Det kan man dog ikke gå ud fra, da begge parter var af den opfattelse, at der krævedes et efterfølgende samtykke. Dermed står det fast, at ingen af de udtalelser, der blev fremsat på det forudgående møde, var tænkt som samtykke til en forlængelse af rammebestemmelserne, og at de heller ikke kan opfattes som sådan. Desuden gav Kongeriget Spanien allerede på dette møde udtryk for, at det betvivlede, at rammebestemmelserne fortsat var gældende. Som allerede påvist i forbindelse med undersøgelsen af formaliteten burde man også i forbindelse med dette forudgående møde have gjort medlemsstaterne opmærksom på, at rammebestemmelserne skulle forlænges på ubestemt tid.

63. Deraf følger, at der ikke foreligger samtykke fra medlemsstaterne. Det vil sige, at Kommissionen ikke kunne forlænge rammebestemmelserne på ubestemt tid.

2. Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

a) EØF-traktatens artikel 93, stk. 1

64. Som sagsøgeren har anført, indebar dette, at fremgangsmåden efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 1, heller ikke blev fulgt, som den skulle. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har anført, bliver retsakten imidlertid ikke en nullitet af den grund. Som vi allerede har set i forbindelse med prøvelsen af formaliteten, er retsakten ikke

behæftet med en grov og åbenbar mangel. Der foreligger imidlertid en af annullationsgrundene i henhold til artikel 173, nemlig tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift.

b) EØF-traktatens artikel 190

65. Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 190. Det er ikke klart, hvad grundlaget for beslutningen af december 1992 er. Beslutningen selv nævner EØF-traktatens artikel 93, stk. 1, og den første beslutning om forlængelse af rammebestemmelserne som grundlag. Efter sagsøgerens opfattelse kan EØF-traktatens artikel 93, stk. 1, ikke være grundlaget, da betingelserne i denne bestemmelse ikke er opfyldt.

66. Det er imidlertid væsentligt, at der nævnes et grundlag i beslutningen. Det gør der. Dermed er beslutningen »begrundet« [26], og kravet i artikel 190 er opfyldt, for så vidt angår angivelsen af retsgrundlaget. Hvis dette beror på en fejlagtig retsopfattelse hos Kommissionen, er dette ingen skade til i denne forbindelse [27].

26 — EØF-traktatens artikel 190.

27 — Grabitz i Grabitz (a.st.), artikel 190, note 6; dom af 20.3.1957, sag 2/56, Geitling, Sml. 1954-1964, s. 41, org. ref.: Rec. s. 9, på s. 38.

67. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at EØF-traktatens artikel 190 er tilsidesat, fordi Kommissionens beslutning ikke er *tilstrækkeligt begrundet*.

68. Kommissionen har anført, at en begrundelse ikke er nødvendig, da der er tale om en retsakt, som ikke er bindende, og som kræver medlemsstaternes samtykke. Imidlertid har den videre anført, at den skrivelse, hvorved Kongeriget Spanien blev underrettet om Kommissionens beslutning, samt det arbejdsdokument, der blev omdelt ved forberedelsen af mødet i december 1992, indeholder en tilstrækkelig begrundelse.

69. Her må det desuden tages i betragtning, at Kommissionens beslutning blev offentliggjort i EF-Tidende.

70. I teksten til beslutningen, som er offentliggjort i EF-Tidende, redegøres der ganske kort for baggrunden for rammebestemmelserne, og der henvises til bestemmelserne i den første forlængelsesbeslutning. Desuden nævnes mødet i december 1992, som kun var indkaldt til gennemgang af rammebestemmelserne, og resultatet af dette møde. Det fremgår også klart, at Kommissionens beslutning var et resultat af denne gennemgang. Efter Domstolens mening er begrundelsespligten opfyldt, når de væsentligste retlige og

faktiske omstændigheder er angivet [28]. Det skal være muligt at forstå den tankegang, der har ført til retsaktens vedtagelse.

71. Det er tilfældet her. De væsentligste omstændigheder, som har ført til Kommissionens beslutning, er angivet. Det fremgår klart, at grundlaget for beslutningen var mødet mellem medlemsstaterne, hvor rammebestemmelserne blev gennemgået, og hvorunder medlemsstaterne gav udtryk for deres tilfredshed med rammebestemmelserne.

72. I den forbindelse skal det endvidere bemærkes, at Kongeriget Spaniens repræsentanter deltog i dette møde i december 1992. Man kan derfor gå ud fra, at Kongeriget Spanien kendte argumenterne for og grundene til Kommissionens beslutning. Hertil kom, at der i forbindelse med forberedelsen af mødet blev omdelt et arbejdsdokument, som indeholdt en række oplysninger. Der er derfor ingen tvivl om, at Kongeriget Spanien var blevet gjort bekendt med alle omstændigheder. Det forhold, at Kongeriget Spanien allerede var blevet informeret forinden, bevirker endda, at omfanget af Kommissionens begrundelsespligt reduceres [29].

c) Artikel 12, stk. 1, i Kommissionens forretningsorden

73. Hvad sagsøgeren navnlig gør gældende med sit anbringende om manglende begrundelse er, at Kommissionens beslutning ikke blev bekendtgjort i den fornødne form. Sagsøgeren blev kun underrettet om beslutningen ved en skrivelse fra Kommissionen. Denne skrivelse alene gjorde det imidlertid ikke muligt for sagsøgeren at fastslå, om de formelle minimumskrav, som skal være opfyldt, for at retsakten ikke er en nullitet, var opfyldt. Navnlig kunne sagsøgeren ikke se, om kravene i artikel 12 i Kommissionens forretningsorden var opfyldt. Kun datoen og beslutningens indhold fremgik af skrivelsen, således at det ikke kunne fastslås, om indholdet også svarede til det, Kommissionen havde besluttet.

74. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at sagsøgeren ikke har fremført tilstrækkelige og tilstrækkeligt underbyggede argumenter til at kunne gøre gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 12 i forretningsordenen.

75. Artikel 12, stk. 1, i Kommissionens forretningsorden, som sagsøgeren henviser til, foreskriver stadfæstelse af retsakter. I den dagældende affattelse hed det i bestemmel-

28 — Dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407, org. ref.: Rec. s. 129, på s. 141 og 145.

29 — Schmidt i Von der Groeben, Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. udgave 1991, bind 4, artikel 190, note 12, samt dom af 11.1.1973, sag 13/72, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 27, præmis 11 og 12.

sen, at de beslutninger, Kommissionen vedtager under et møde eller ad skriftlig vej, skal underskrives på originalsproget eller originalsprogene af formanden og generalsekretæren. Denne bestemmelse er en væsentlig formforskrift, jf. EØF-traktatens artikel 173 [30]. Den i bestemmelsen foreskrevne stadfæstelse af retsakten skal i tilfælde af tvist gøre det muligt at fastslå, om den tekst, der er meddelt eller offentliggjort, er i overensstemmelse med den tekst, Kommissionen faktisk har vedtaget. Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde ikke gjort gældende, at der ikke er sket stadfæstelse, men at den skrivelse fra Kommissionen, hvori denne gav meddelelse om beslutningen, ikke indeholder oplysninger om, hvorvidt der er sket stadfæstelse, og om skrivelsens indhold er i overensstemmelse med Kommissionens beslutning, eller om det overhovedet er muligt at efterprøve dette (på grundlag af en stadfæstelse). En sådan mulighed foreligger imidlertid heller ikke i normale tilfælde. Beslutningen meddeles adressaten, og denne må gå ud fra, at teksten er i overensstemmelse med den tekst, Kommissionen har vedtaget. Om dette virkelig er tilfældet kan ikke udledes af den meddelte tekst.

76. I det foreliggende tilfælde giver hverken Kommissionens skrivelse eller offentliggørelsen af beslutningen i EF-Tidende holdepunkter for at antage, at den offentliggjorte tekst ikke er i overensstemmelse med den af Kommissionen vedtagne tekst. Sagsøgeren må imidlertid gøre sådanne holdepunkter gældende for at kunne påberåbe sig en tilsidesættelse af artikel 12. Domstolen har i et tilfælde, hvor det allerede fremgik af den typografiske opsætning af den meddelte beslutning, at der efterfølgende var blevet indføjet afsnit, undersøgt, om der forelå en sådan tilsidesættelse, og fastslået, at dette var tilfældet [31].

77. Det er der ikke tegn på i den foreliggende sag, hvilket sagsøgeren heller ikke har gjort gældende. Sagsøgerens argumenter er dermed ikke tilstrækkelige til, at det kan gøres gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, jf. EØF-traktatens artikel 173.

78. Da det imidlertid er godtgjort, at der foreligger andre annullationsgrunde i henhold til artikel 173, er Kommissionens beslutning ikke lovlig. Den må derfor erklæres ugyldig i medfør af EØF-traktatens artikel 174.

Sagens omkostninger

Da sagsøgeren i det væsentlige vinder sagen, må det i henhold til artikel 69, stk. 2, første punktum, i Domstolens procesreglement pålægges sagsøgte at betale sagens omkostninger.

30 — Ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod BASF m.fl., præmis 74 og 76.

31 — Ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod BASF m.fl., præmis 57 og 77 ff.

C — Forslag til afgørelse

79. Jeg skal foreslå Domstolen

1) at erklære Kommissionens beslutning af december 1992 om forlængelse af EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien ugyldig

2) i øvrigt at afvise sagen

3) at pålægge Kommissionen at betale sagens omkostninger.