CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ

van 14 maart 1995 *

Inhoud

A — De feiten ..... I - 1654

B — Stellingname ..... I - 1657

I. De ontvankelijkheid ..... I - 1657

1. De ontvankelijkheid van het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van de Commissie van 1992 ..... I - 1657

a) Het effect van de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling op de rechtsgevolgen van het besluit ..... I - 1658

b) Rechtsgevolgen van het besluit van 1992 op grond van het vermoeden van geldigheid van gemeenschapshandelingen ..... I - 1661

c) De vordering tot non-existentverklaring van het besluit ..... I - 1663

d) Rechtsgevolgen van het besluit doordat uit meerdere mogelijkheden is gekozen ..... I - 1663

2. Ontvankelijkheid van het beroep voor zover gericht tegen de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling ..... I - 1664

a) Artikel 184 EEG-Verdrag ..... I - 1665

b) Non-existentie van het besluit ..... I - 1665

c) Opmerkingen met betrekking tot het beroep ..... I - 1665

II. Gegrondheid ..... I - 1666

1. Onbevoegdheid van de Commissie ..... I - 1666

2. Schending van wezenlijke vormvoorschriften ..... I - 1668

a) Artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag ..... I - 1668

b) Artikel 190 EEG-Verdrag ..... I - 1669

c) Artikel 12, lid 1, van het reglement van orde van de Commissie ..... I - 1670

Kosten ..... I - 1671

C — Conclusie ..... I - 1672

* Oorspronkelijke taal: Duits.

A — De feiten

1. Op 22 december 1988 stelde de Commissie een communautaire kaderregeling voor staatssteun aan de automobielindustrie vast. Deze regeling voorziet in voorafgaande aanmelding van alle belangrijke steunmaatregelen, ongeacht het doel ervan, en in de opstelling van jaarlijkse verslagen over alle steunbetalingen. Bij brief van 31 december 1988 stelde de Commissie de Spaanse minister van Buitenlandse zaken van die regeling in kennis met het verzoek, binnen een maand mee te delen of zij aanvaardbaar was. De regeling werd bovendien in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt. [1] In punt 1, „Noodzaak en strekking van de maatregel", wijst de Commissie er uitdrukkelijk op, dat zij had besloten de „noodzakelijke maatregelen (...) op basis van artikel 93, lid 1, van het EEG-Verdrag" in te voeren. Voorts deelt zij mee, dat deze maatregelen tevoren tijdens een vergadering van de vertegenwoordigers van de Lid-Staten zijn onderzocht.

2. De communautaire kaderregeling had op 1 januari 1989 in werking moeten treden (punt 2.5). Zoals de Commissie later meedeelde in voetnoot 2 van de verlenging van de regeling [2], werd die inwerkingtreding echter met zes maanden vertraagd. Spanje en Bondsrepubliek Duitsland stemden pas in januari respectievelijk in mei 1990 met de maatregel in.

3. In punt 2.5 wordt bovendien de geldigheidsduur van de regeling bepaald: de maatregelen zouden twee jaar geldig blijven, waarna de Commissie „het nut en de strekking van het kader (...) aan een nieuw onderzoek" zou onderwerpen.

4. Na afloop van die twee jaar, eind 1990, heeft de Commissie dat onderzoek verricht en de Lid-Staten — opnieuw bij brief — van het resultaat in kennis gesteld: op grond van de positieve ervaring met de regeling was zij tot de conclusie gekomen, dat deze moest worden verlengd.

1 — Nr. 89/C 123/03 (PB 1989, C 123, blz. 3).

2 — Nr. 91/C 81/05 (PB 1991, C 81, blz. 4).

5. Deze eerste verlenging van de communautaire kaderregeling werd in het Publikatieblad bekendgemaakt. [3] Ook bij deze bekendmaking wees de Commissie er nogmaals op, dat de regeling was ingevoerd op basis van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag.

6. In de vierde alinea wordt het resultaat van het onderzoek van de regeling weergegeven. Op grond daarvan „acht de Commissie het noodzakelijk om de kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielindustrie in haar huidige vorm [4] te verlengen". Verder wordt er slechts één wijziging aangebracht: de regeling zal ook gaan gelden voor West-Berlijn en voor de voormalige DDR, die inmiddels tot de Gemeenschap behoorde. Ook deze eerste verlenging voorziet weer in een onderzoek na twee jaar: „Na twee jaar zal de kaderregeling opnieuw worden bezien door de Commissie. Indien er wijzigingen (of de mogelijke intrekking van de regeling) noodzakelijk blijken te zijn, zal de Commissie hierover een besluit nemen na overleg met de Lid-Staten" (vijfde alinea).

7. Met het oog op dit nieuwe onderzoek nodigde de Commissie de Lid-Staten in december 1992 uit voor een vergadering. Ter voorbereiding daarvan werd een werkdocument verspreid, dat als discussiebasis moest dienen. Daarin werd het ontstaan van de communautaire kaderregeling geschetst en werd de situatie in de automobielindustrie in het jaar 1992 beschreven. Bovendien bevatte het document opmerkingen onder meer over de vraag, of de communautaire kaderregeling moest worden verlengd dan wel moest worden ingetrokken, of de definitie van de automobielindustriesector ruimer moest worden, en of de beoordelingscriteria moesten worden herzien teneinde de rechtszekerheid verder te versterken.

8. Tijdens die vergadering verklaarde de directeur-generaal Concurrentie op vragen van de Spaanse delegatie, dat de communautaire kaderregeling eind 1992 niet zou aflopen, aangezien de regeling door de eerste verlenging voor onbepaalde tijd was verlengd. De Spaanse delegatie trok dat in twijfel.

9. Bovendien wees de Commissie erop, dat die vergadering geen raadpleging van de Lid-Staten in de zin van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag vormde. Een dergelijke raadpleging zou pas plaatsvinden, wanneer wijziging van de communautaire kaderregeling noodzakelijk zou blijken te zijn.

10. In februari 1993 deelde de directeur-generaal Concurrentie schriftelijk mee, dat de Commissie in december 1992 had besloten de communautaire kaderregeling niet te wijzigen. Bovendien wees hij er nogmaals

3 — Zie voetnoot 2.

4 — De woorden „in haar huidige vorm" ontbreken in de Franse en de Spaanse versie.

op, dat de regeling ook niet behoefde te worden verlengd, omdat zij reeds in 1990 voor onbepaalde tijd was verlengd.

11. Ook dit besluit van de Commissie werd in het Publikatieblad bekendgemaakt. [5] Ook daarin wijst de Commissie erop, dat artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag de grondslag voor de kaderregeling was. In de verdere tekst luidt het letterlijk: „In december 1990 besloot de Commissie de kaderregeling te verlengen. Bij deze verlenging werd geen einddatum vastgesteld voor de looptijd van de kaderregeling (...)" Op grond van het resultaat van de vergadering ter herziening van de kaderregeling, tijdens welke de meerderheid van de Lid-Staten zich tevreden met deze regeling toonde, deelt de Commissie mee, dat zij heeft besloten „de bestaande kaderregeling niet te wijzigen". Voor de toekomst is voorzien, dat „de regeling van kracht blijft tot een volgende herziening die de Commissie ten gepaste tijde zal organiseren".

12. Op 5 april 1993 heeft Spanje beroep ingesteld bij het Hof. Het concludeerde dat het den Hove behage:

1) non-existent, althans nietig te verklaren het bij brief van de directeur-generaal Concurrentie van 3 februari 1993 ter kennis gebrachte besluit van de Commissie van 23 december 1992, om de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielindustrie niet te wijzigen en de geldigheidsduur ervan te verlengen totdat zij een volgende herziening heeft georganiseerd, alsmede, voor zover genoemd besluit daarop is gebaseerd, nietig te verklaren de verlenging van deze kaderregeling bij besluit 91/C 81/05 [6],

2) de Commissie in de kosten te verwijzen.

13. Op 12 mei 1993 heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen en geconcludeerd dat het den Hove behage:

1) het door het Koninkrijk Spanje in de onderhavige zaak ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren,

2) Spanje in de kosten te verwijzen.

Het Hof heeft deze exceptie gevoegd met de zaak ten gronde.

5 — Nr. 93/C 36/06 (PB 1993, C 36, blz. 17).

6 — PB 1991, C 81, blz. 4.

B — Stellingname

I — De ontvankelijkheid

14. Verweerster concludeert dat het beroep niet-ontvankelijk is.

1. *De ontvankelijkheid van het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van de Commissie van 1992*

15. Voor zover het besluit van de Commissie van 1992 om de communautaire kaderregeling voor onbepaalde tijd te verlengen, wordt aangevochten, stelt verweerster, dat het bij dit besluit om een handeling gaat die louter een bevestiging vormt van een eerder besluit. De regeling is reeds door de eerste verlenging voor onbepaalde tijd verlengd en zij blijft verder van kracht, zonder dat daarvoor een nieuw besluit van de Commissie noodzakelijk is. Het besluit van 1992 bevestigt enkel de bestaande rechtssituatie. In zoverre brengt het geen rechtsgevolgen teweeg en kan het niet krachtens artikel 173 EEG-Verdrag worden betwist.

16. Zoals het Hof in zijn arrest van 31 maart 1971 [7] heeft beslist, staat beroep tot nietigverklaring open tegen alle handelingen van de instellingen die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen. Of het besluit van de Commissie van 1992 aan deze voorwaarden voldoet, is de vraag, want volgens verweerster heeft enkel de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling rechtsgevolgen teweeg gebracht.

17. Bovendien is het de vraag, of verzoeker eigenlijk wel belang bij het beroep heeft. Zou het bij het besluit van 1992 werkelijk enkel om een bevestiging van de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling gaan, dan wordt verzoekers rechtspositie daardoor niet gewijzigd. Met andere woorden, ook wanneer het besluit van 1992 nietig werd verklaard, zou in verzoekers rechtspositie geen verandering optreden.

18. Eerst moet dus worden onderzocht, of het besluit van 1992 rechtsgevolgen teweeg heeft gebracht en zo ja welke. Dit hangt in de eerste plaats af van de vraag, welke gevolgen de eerste verlenging heeft voor de geldigheidsduur van de communautaire kaderregeling. Verzoeker wenst deze vraag naar het onderzoek van de gegrondheid te verwijzen, omdat het besluit van 1992 zijn inziens hoe dan ook rechtsgevolgen teweegbrengt. De Commissie heeft immers bij haar beslissing gekozen uit meerdere mogelijkheden, en heeft dus een besluit genomen dat rechtsgevolgen teweegbrengt. Maar ook deze bewering moet eerst worden onderzocht. Aange-

7 — Zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263, r. o. 38-42.

zien de ontvankelijkheid van het beroep van het resultaat hiervan afhangt, kan daarmee niet worden gewacht tot het onderzoek ten gronde.

20. Wanneer men enkel let op de bewoordingen van de vijfde alinea van de eerste verlenging, dan valt er iets te zeggen voor een onbepaalde duur van de communautaire kaderregeling.

a) Het effect van de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling op de rechtsgevolgen van het besluit

21. Verzoekers bewering, dat de oorspronkelijke versie van de regeling de Commissie ertoe verplicht, een nieuwe termijn vast te stellen, kan niet worden aanvaard. De tekst biedt geen houvast voor een dergelijke uitlegging. Er wordt enkel in gezegd, dat de Commissie het toepassingsgebied van de regeling zal onderzoeken. Dit sluit niet uit, dat ook de werking ratione temporis zal worden onderzocht. Nergens wordt gezegd, dat na dat onderzoek een nieuwe termijn moet worden vastgesteld.

19. In haar betoog legt verweerster vooral de klemtoon op de bewoordingen van de eerste verlenging, vergeleken met de oorspronkelijke versie van de communautaire kaderregeling:

Terwijl in de oorspronkelijke versie van de regeling onder punt 2.5 uitdrukkelijk wordt bepaald: „(...) de betrokken maatregelen gelden gedurende twee jaar", wordt in de eerste verlenging in de vijfde alinea enkel nog bepaald: „(...) na twee jaar zal de kaderregeling opnieuw worden bezien door de Commissie". Een besluit van de Commissie na overleg met de Lid-Staten is enkel voorzien ingeval „wijzigingen noodzakelijk blijken te zijn". Dit wordt door de Commissie aldus uitgelegd, dat wanneer na haar onderzoek wijzigingen van de kaderregeling niet noodzakelijk blijken te zijn, zij niets moet en zal ondernemen. Dit heeft echter alleen zin, wanneer de regeling ook zonder verdere maatregelen van de Commissie blijft voortbestaan. Anders zou zij hoe dan ook iets moeten ondernemen.

22. Verzoeker voert verder aan, dat de bewoordingen van de eerste verlenging niet zo ondubbelzinnig zijn als verweerster stelt. In het bijzonder is de geldigheidsduur niet zonder meer duidelijk. Dit zou ook blijken uit het feit, dat vóór eventuele wijzigingen — daaronder vallen volgens verzoeker ook wijzigingen van de geldigheidsduur — met de Lid-Staten overleg moet worden gepleegd. In elk geval zou het noodzakelijk zijn, dat de Commissie zich over de verlenging van de geldigheidsduur uitspreekt. Doet zij daarover geen uitspraak of neemt zij daarover geen besluit, dan blijft de communautaire kaderregeling niet langer geldig.

23. Verzoeker twijfelt terecht aan de duidelijkheid van de bewoordingen van de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling. Men dient de vijfde alinea van deze verlenging niet op zichzelf te lezen, maar in samenhang met de eraan voorafgaande alinea. Daarin luidt het: „Gezien deze overwegingen acht de Commissie het noodzakelijk om de kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielindustrie *in haar huidige vorm* [8] te verlengen. *De enige wijziging* [9] waartoe de Commissie heeft besloten is dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding voor de Bondsrepubliek Duitsland ook van toepassing wordt verklaard voor West-Berlijn en de voormalige Duitse Democratische Republiek." [10]

Dit kan enkel aldus worden uitgelegd, dat de bewoordingen van de communautaire kaderregeling niet zijn gewijzigd. De regeling blijft van kracht en daarmee ook de bepaling, dat de maatregelen voor twee jaar geldig blijven. Tenzij men ervan uit zou gaan, dat deze regeling door de bepalingen in de tekst van de eerste verlenging is vervangen. Daarvoor zouden echter verdere aanwijzingen met betrekking tot een wijziging of intrekking van die bepaling nodig zijn geweest.

24. Wel blijkt uit de bewoordingen van punt 2.5 van de oorspronkelijke kaderregeling, dat uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding een nieuwe regeling moet worden getroffen. Wanneer in deze nieuwe regeling met betrekking tot de geldigheidsduur of een eventuele intrekking van de oude termijn van twee jaar echter niets wordt vermeld, maar wel uitdrukkelijk wordt bepaald, dat zij in haar huidige vorm van kracht blijft, respectievelijk als enige wijziging de uitbreiding van de geografische werkingssfeer wordt genoemd, blijft de termijn van twee jaar bestaan.

25. Mogelijkerwijze hadden de Lid-Staten tijdens een vergadering ter voorbereiding van de verlenging iets anders besloten. Dat zou echter evenmin iets veranderen aan het feit dat de termijn van twee jaar van kracht blijft, want de objectieve uitlegging van de bewoordingen geeft de doorslag. [11]

26. Verder stelt verweerster, dat de eerste verlenging desondanks de communautaire kaderregeling voor onbepaalde tijd heeft verlengd, want alle Lid-Staten — ook Spanje — hadden daarmee ingestemd. Bovendien is Spanje ook doorgegaan met het aanmelden van voorgenomen steunmaatregelen en het toezenden van jaarverslagen, zoals de regeling voorschrijft.

8 — Cursivering van mij. Deze woorden ontbreken in de Franse en de Spaanse versie van de eerste verlenging.

9 — Cursivering van mij.

10 — Zie voetnoot 2.

11 — Arrest van 24 maart 1993, zaak C-313/90, CIRFS, Jurispr. 1993, blz. I-1125.

27. Spanje betwist dit niet, maar stelt, dat het bij de eerste verlenging heeft ingestemd met een verlenging voor twee jaar en niet met een verlenging voor onbepaalde tijd. Een dergelijke belangrijke wijziging was voor de Lid-Staten niet te voorzien. Daarmee wordt inbreuk gemaakt op de rechtszekerheid en op het gewettigd vertrouwen van de Lid-Staten. In elk geval kan het feit dat Spanje het aanmelden van voorgenomen steunmaatregelen heeft voortgezet, niet worden beschouwd als instemming met een meer dan tweejarige verlenging.

28. Spanje verwijst in dit verband naar mijn conclusie in zaak C-313/90. [12] In die zaak ging het om de vraag, of een door de Commissie vastgestelde steunregeling door middel van een besluit van de Commissie kon worden beperkt. Het besluit was aan alle Lid-Staten meegedeeld, maar door geen van hen aangevochten. Dit stilzwijgen in de zaak CIRFS kon mijns inziens niet als instemming worden uitgelegd, aangezien de Lid-Staten zich niet van de betekenis van hun zwijgen bewust waren. Van een wijziging van de steunregeling door een eenzijdige handeling van de Commissie kon dus geen sprake zijn.

29. In het onderhavige geval hebben de Lid-Staten juist niet gezwegen, maar met verlenging van de communautaire kaderregeling ingestemd. Daarbij hebben zij zich echter niet gerealiseerd, welke betekenis de Commissie aan hun gedrag hechtte. Aangezien uit de bewoordingen van de verlenging en evenmin uit de brief van de Commissie van 31 december 1990 blijkt, dat de regeling voor onbepaalde tijd zou worden verlengd, konden de Lid-Staten zich daarover niet uitspreken. Wat een verlenging van de regeling voor onbepaalde tijd betreft, hebben de Lid-Staten dus gezwegen. Dit stilzwijgen kan nog minder als instemming worden uitgelegd dan het stilzwijgen van de Lid-Staten in de reeds genoemde zaak CIRFS, want daarin hadden zij, ofschoon zij alle omstandigheden kenden, geen opmerkingen gemaakt. Dat wil zeggen, dat de toestemming van de Lid-Staten in het onderhavige geval niet als een instemming met verlenging voor onbepaalde tijd kan worden uitgelegd.

30. Blijft nu nog te onderzoeken, of de Commissie de communautaire kaderregeling mogelijkerwijs op grond van een eenzijdige rechtshandeling voor onbepaalde tijd kon verlengen. Daartoe moeten wij de aard van de regeling iets nauwkeuriger onderzoeken.

31. In de oorspronkelijke versie van de regeling wijst de Commissie erop, dat zij de noodzakelijke maatregelen in de vorm van een communautaire kaderregeling „op basis van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag" heeft ingevoerd. Bij de regeling gaat het dus om „dienstige maatregelen" als bedoeld in artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag. Voor dergelijke maatregelen moet de Commissie eerst een voorstel doen. Zij zijn dan te beschouwen als onverbindende aanbevelingen in de zin van

12 — Conclusie van 17 september 1992 in zaak C-313/90, reeds aangehaald, punt 130.

artikel 189 EEG-Verdrag. [13] Verbindend worden zij eerst wanneer de Lid-Staten ermee hebben ingestemd. [14]

32. Dat de instemming van de Lid-Staten vereist is, daarover zijn de partijen het eens. De Commissie zelf wijst er meermaals op, dat de communautaire kaderregeling pas in werking is getreden, nadat de Lid-Staten ermee hadden ingestemd.

33. Voor de eerste verlenging van de regeling geldt precies hetzelfde, want daardoor krijgt zij nogmaals gelding voor een bepaalde tijd (zoals reeds gezegd twee jaar). Wat de geldigheidsduur betreft, onderscheidt de eerste verlenging van de regeling zich in niets van de oorspronkelijke regeling. Zo was het ook bedoeld, want volgens de tekst van de eerste verlenging moest de kaderregeling in de bestaande vorm worden verlengd. Wilde zij bindend worden, dan moesten de Lid-Staten dus ook met de eerste verlenging instemmen. Daarvoor pleit ook, dat in de tekst nogmaals op artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag wordt gewezen, volgens hetwelk de Lid-Staten met door de Commissie voorgestelde maatregelen moeten instemmen. Bovendien wordt in de vierde alinea van de eerste verlenging van de regeling uitdrukkelijk gezegd, dat de Commissie „het noodzakelijk (acht) om de kaderregeling (...) te verlengen". Het gaat daarbij om een voorstel en niet om een besluit tot verlenging. Dat wil zeggen, dat ook de eerste verlenging van de regeling enkel met toestemming van de Lid-Staten bindend kon worden. De Commissie alleen kon en wilde niet bindend handelen.

34. Daarmee staat thans vast, dat de communautaire kaderregeling enkel met twee jaar is verlengd. De tweede verlenging kon dus niet — zoals verweerster stelt — louter een bevestiging zijn van de eerste verlenging, waarvan de geldigheidsduur twee jaar bedroeg. De tweede verlenging zou dus zeer goed rechtsgevolgen teweeg kunnen brengen, want er wordt in gezegd, dat de kaderregeling van kracht blijft tot een volgende herziening, wat in tegenspraak is met de feitelijke rechtssituatie, zoals hiervoor vastgesteld.

b) Rechtsgevolgen van het besluit van 1992 op grond van het vermoeden van geldigheid van gemeenschapshandelingen

35. Volgens verzoeker heeft de Commissie door haar besluit van 1992 de com-

13 — Von Wallenberg in Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, Band 1 (stand september 1994), artikel 93, nr. 8.

14 — Zie ook mijn conclusie in zaak C-313/90, reeds aangehaald in voetnoot 12, punt 30.

munautaire kaderregeling met een eenzijdige rechtshandeling — en dus zonder dat zij het recht daartoe had — voor onbepaalde tijd verlengd. Het is de vraag, of aan dit besluit een dergelijke betekenis kan worden gehecht, wanneer men in aanmerking neemt, wat de Commissie met haar besluit eigenlijk wilde bewerkstelligen. Zij wilde juist niet bindend handelen, aangezien de regeling haars inziens vanaf de eerste verlenging reeds voor onbepaalde tijd gold. Met haar besluit wilde zij deze bestaande rechtstoestand nogmaals bevestigen. Dit kan door middel van een vaststellend besluit, dat de bestaande bindende rechtstoestand opnieuw bevestigt, maar rechtens geen wijzigingen meebrengt. [15]

36. Om redenen van rechtszekerheid en vertrouwensbescherming kan bij de beoordeling van een rechtshandeling niet worden afgegaan op de opvattingen van de leden van het orgaan bij de vaststelling van die handeling. Veeleer is beslissend, of sprake is van een objectief vast te stellen wil om een besluit te nemen. [16]

37. Wij zullen dus moeten onderzoeken of, bij objectieve beschouwing, uit de tweede verlenging van de communautaire kaderregeling, zoals bekendgemaakt in het Publikatieblad, duidelijk de wil van de Commissie spreekt om de regeling voor onbepaalde tijd te laten gelden. In de eerste alinea wordt erop gewezen, dat de regeling reeds door de eerste verlenging onbeperkte geldigheid heeft verkregen. Daaruit zou men kunnen afleiden, dat de regeling met het betrokken besluit juist niet moest worden verlengd, omdat dit niet nodig was. Door aan het eind mee te delen, dat zij had besloten de regeling niet te wijzigen, brengt de Commissie tevens haar besluit tot uitdrukking, de regeling verder ongewijzigd te laten gelden. Weliswaar roept dat volgens de Commissie geen rechtsgevolgen in het leven, maar het wekt in elk geval wel de indruk, dat de regeling verder geldig blijft. In de tekst van de tweede verlenging duidt niets erop, dat de Commissie zich vergist wanneer zij stelt dat de regeling reeds door de eerste verlenging onbeperkte geldigheid heeft verkregen. Aangezien handelingen van gemeenschapsinstellingen in beginsel worden vermoed rechtsgeldig te zijn, roepen zij ook wanneer zij onregelmatig zijn, rechtsgevolgen in het leven. [17] In het onderhavige geval betekent dit, dat de Lid-Staten voorgenomen steunmaatregelen vooraf bij de Commissie moeten blijven aanmelden en een jaarlijks verslag over alle toegekende steun moeten opstellen. De in casu te onderzoeken rechtshandeling van de Commissie roept dus dezelfde rechtsgevolgen in het leven als een uitdrukkelijke verlenging van de regeling voor onbepaalde tijd. Zij moet in het kader van het beroep tot nietigverklaring dus als een dergelijk verlengingsbesluit worden behandeld, aangezien het voor de Lid-Staten om redenen van rechtszekerheid en vertrouwensbescherming mogelijk moet zijn, de

15 — Grabitz in Grabitz, op. cit., artikel 189, nr. 65.
16 — Zie voetnoot 15.
17 — Arrest van 15 juni 1994, zaak C-137/92 P, BASF e. a., Jurispr. 1994, blz. I-2629, r. o. 48.

rechtshandeling van de Commissie, die inhoudelijk niet met de ware rechtstoestand overeenkomt, nietig te doen verklaren.

38. De Commissie betwist ook niet uitdrukkelijk, dat de hier te onderzoeken rechtshandeling kan worden geacht een door haar genomen verlengingsbesluit te zijn. De Lid-Staten zouden echter in elk geval nog met de verlenging moeten instemmen.

39. Zoals reeds opgemerkt, kan door middel van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 EEG-Verdrag tegen het verlengingsbesluit van december 1992 worden opgekomen.

c) De vordering tot non-existentverklaring van het besluit

40. Volgens verzoeker is het besluit van de Commissie als non-existent te beschouwen. Voorwaarde daarvoor zou zijn, dat aan de rechtshandeling bijzonder ernstige en manifeste gebreken kleven. In dat geval kan zij door de communautaire rechtsorde niet worden getolereerd en geen — ook geen voorlopige — rechtsgevolgen in het leven roepen. [18] In een dergelijk geval mag de rechtshandeling voor non-existent worden gehouden. Ook dit kan in het kader van een beroep worden aangevoerd. [19] Spanje heeft dit gedaan, toen het verzocht het besluit non-existent of eventueel nietig te verklaren.

41. Een dergelijk manifest en ernstig gebrek moet bij lezing van de rechtshandeling zichtbaar zijn. [20] Bij het onderhavige besluit van december 1992 is een dergelijk gebrek niet te onderkennen. De bewoordingen bieden geen houvast voor de conclusie, dat de regeling door de eerste verlenging niet voor onbepaalde tijd is verlengd. Aan het onderhavige besluit kleven dus geen manifeste ernstige gebreken en dus is het niet non-existent. De non-existentie van een rechtshandeling moet tot extreme gevallen beperkt blijven.

d) Rechtsgevolgen van het besluit doordat uit meerdere mogelijkheden is gekozen

42. Tot slot moet nog worden onderzocht, of het besluit van 1992, gelijk verzoeker stelt, in elk geval rechtsgevolgen teweeg brengt, omdat het een keuze uit verschillende moge-

18 — Arrest van 15 juni 1994, zaak C-137/92 P, reeds aangehaald, r. o. 49.

19 — Arrest van 26 februari 1987, zaak 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo, Jurispr. 1987, blz. 1005, r. o. 10.

20 — Zaak 15/85, reeds aangehaald in voetnoot 19, r. o. 10 e. v.

lijke maatregelen inhoudt. De Commissie had de mogelijkheid de communautaire kaderregeling in te trekken, te wijzigen of voor onbepaalde tijd te verlengen dan wel om een nieuwe termijn vast te stellen. Ook door te besluiten de regeling ongewijzigd te laten voortduren, heeft zij een keuze uit verschillende mogelijkheden gemaakt en daarmee rechtsgevolgen in het leven geroepen. [21]

43. In casu kon de Commissie niet echt kiezen tussen verscheidene mogelijkheden. Om te beginnen diende zij enkel te onderzoeken, of een wijziging van de regeling noodzakelijk was. Vervolgens moest zij het resultaat van dit onderzoek bekendmaken. Door deze bekendmaking worden echter juist geen rechtsgevolgen teweeg gebracht. Deze ontstaan pas wanneer daadwerkelijk tot wijziging van de regeling is besloten. Wanneer de Commissie bij voorbeeld na afloop van haar onderzoek tot de conclusie zou komen, dat de regeling moet worden gewijzigd, en zij dit ook bekendmaakt, dan zou dit nog niets aan de bestaande rechtssituatie veranderen. Zelfs de mededeling van de Commissie, dat zij tot wijziging van de regeling heeft besloten, zou nog niets aan de rechtssituatie veranderen, omdat zij dan nog niet heeft meegedeeld hoe zij de regeling zou willen wijzigen. Volgens de regels van de eerste verlenging zou zij daarvoor eerst de Lid-Staten nog moeten raadplegen. Verzoekers standpunt, dat het besluit van december 1992 in elk geval rechtsgevolgen in het leven roept omdat het een keuze uit verschillende mogelijke maatregelen inhoudt, kan derhalve niet worden aanvaard.

44. Aangezien het besluit, zoals reeds gezegd, op grond van het vermoeden dat de rechtshandelingen van de Gemeenschap geldig zijn, rechtsgevolgen in het leven roept, kan het krachtens artikel 173 EEG-Verdrag worden betwist. Het beroep is derhalve ontvankelijk, voor zover verzoeker vordert het besluit van de Commissie van 1992 nietig te verklaren.

2. *Ontvankelijkheid van het beroep voor zover gericht tegen de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling*

45. Wat het beroep tegen het eerste verlengingsbesluit betreft, stelt de Commissie, dat ook dit niet-ontvankelijk is, omdat de in artikel 173, lid 3, EEG-Verdrag gestelde beroepstermijn is verstreken.

21 — Arrest van 30 juni 1992, zaak C-312/90, Spanje/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-4117.

a) Artikel 184 EEG-Verdrag

46. Volgens verzoeker is het beroep ook na het verstrijken van de beroepstermijn ontvankelijk. Aangezien het in casu om de geldigheid van de eerste verlenging gaat, kan de nietigheid ervan op grond van artikel 184 worden ingeroepen.

47. In artikel 184 zelf wordt deze mogelijkheid enkel voor verordeningen genoemd. Dit artikel heeft tot doel een partij die krachtens artikel 173 niet bevoegd is beroep tegen een verordening in te stellen, te beschermen tegen de toepassing van onwettige verordeningen. [22] Op grond van artikel 184 kunnen niet enkel verordeningen worden betwist, maar ook rechtshandelingen van gemeenschapsorganen, die soortgelijke gevolgen in het leven roepen als een verordening. [23] Aangezien artikel 184 in geen geval mag dienen om de beroepstermijn van artikel 173 te ontduiken, kan de partij enkel opkomen tegen rechtshandelingen die hij op basis van artikel 173 niet zou kunnen aanvechten.

48. Dat is in casu niet het geval, want verzoeker had tegen de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling beroep kunnen instellen.

49. Hem is zelfs verzocht met de eerste verlenging in te stemmen, en door dit te weigeren, had hij kunnen verhinderen dat het besluit bindend werd. De noodzaak om de eerste verlenging ook na het verstrijken van de beroepstermijn nog te betwisten, ontbreekt dus. [24] Het beroep tegen het eerste verlengingsbesluit is dus niet ontvankelijk, omdat de beroepstermijn is verstreken.

b) Non-existentie van het besluit

50. Bovendien stelt verzoeker ook hier, dat de rechtshandeling non-existent is. Aangezien echter ook uit de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling geen manifest en ernstig gebrek blijkt, kan van non-existentie van de rechtshandeling geen sprake zijn.

c) Opmerkingen met betrekking tot het beroep

51. Tot slot moet nog worden ingegaan op verzoekers betoog, dat hij de eerste verlen-

22 — Arrest van 14 december 1962, gevoegde zaken 31/62 en 33/62, Wöhrmann, Jurispr. 1962, blz. 1005.

23 — Grabitz in Grabitz, op. cit., artikel 184, nr. 15.

24 — Grabitz in Grabitz, op. cit., artikel 184, nr. 15 e. v.

ging enkel wil betwisten wanneer de Commissie op grond daarvan de communautaire kaderregeling met een eenzijdige handeling voor onbepaalde tijd zou kunnen verlengen. Dit blijkt echter niet uit het eerste onderdeel van de conclusie, waarin wordt verklaard, dat de eerste verlenging wordt betwist voor zover zij de grondslag voor het besluit van 1992 vormt. De eerste verlenging is echter de grondslag voor het besluit van 1992. Uit het eerste onderdeel van de conclusie valt dus niet op te maken, dat het besluit van 1990 enkel onder bepaalde voorwaarden wordt betwist.

52. Als resultaat van het onderzoek naar de ontvankelijkheid kan dus worden vastgesteld, dat het beroep niet ontvankelijk is voor zover het ertoe strekt, het besluit van de Commissie van december 1992 non-existent te doen verklaren, en voor zover het tegen de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling is gericht.

Het beroep is enkel ontvankelijk voor zover het ertoe strekt, het besluit van de Commissie van 1992 nietig te doen verklaren.

II — Gegrondheid

53. Het onderzoek naar de gegrondheid beperkt zich tot het beroep voor zover dit tegen het besluit van 1992 is gericht en voor zover erin wordt geconcludeerd tot nietigverklaring van dat besluit.

54. Zoals in het kader van de ontvankelijkheid reeds is onderzocht, is het besluit van december 1992 te beschouwen als een verlenging voor onbepaalde tijd. Het is de vraag of de Commissie bevoegd was een dergelijk besluit eenzijdig te nemen. De Lid-Staten hebben er in elk geval niet mee ingestemd. Daar het besluit ook enkel een bevestiging van de eerste verlenging beoogde te zijn, was niet voorzien in instemming van de Lid-Staten. De verlenging kan dus enkel geldig zijn, wanneer de Commissie er zonder toestemming van de Lid-Staten toe kon besluiten. Als rechtsvorm komt hiervoor in aanmerking het besluit bedoeld in artikel 155 EEG-Verdrag.

1. *Onbevoegdheid van de Commissie*

55. Verzoeker stelt, dat de Commissie niet zelf had mogen besluiten de communautaire kaderregeling voor onbepaalde tijd te verlengen. Daarmee doet hij een beroep op één van de in artikel 173 EEG-Verdrag genoemde beroepsgronden.

56. Zoals in het kader van het onderzoek naar de ontvankelijkheid reeds gezegd, vereiste zowel de invoering van de communautaire kaderregeling als de eerste verlenging ervan de toestemming van de Lid-Staten. Daarbij wijs ik er nogmaals op, dat in

de oorspronkelijke versie van de regeling artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag uitdrukkelijk wordt genoemd, en uit de bewoordingen van de eerste verlenging blijkt, dat de Commissie enkel een voorstel wilde doen waarmee de Lid-Staten moesten instemmen. Hierna moet worden onderzocht of dit ook voor het besluit van 1992 geldt.

door de Lid-Staten, dus ook door Spanje, is aanvaard. Die luidt:

„Indien er wijzigingen (...) noodzakelijk blijken te zijn, zal de Commissie hierover een besluit nemen na overleg met de Lid-Staten."

57. De bewoordingen van dit besluit staan er in elk geval niet aan in de weg, dat wij het aanmerken als een besluit in de zin van artikel 155 EEG-Verdrag. In de laatste alinea deelt de Commissie mee, dat zij heeft „besloten" de regeling niet te wijzigen. Van toestemming of van aanhoring van de Lid-Staten alvorens het besluit wordt genomen, is geen sprake meer. De grondslag van deze rechtshandeling wordt gevormd door de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling. Daarin wordt gezegd, dat de Commissie de regeling opnieuw zal bezien. Indien geen wijziging noodzakelijk is, is toestemming van de Lid-Staten evenmin noodzakelijk. Of wijzigingen noodzakelijk zijn, onderzoekt de Commissie. Indien haars inziens wijzigingen noodzakelijk zijn, zal zij hierover een besluit nemen na overleg met de Lid-Staten. In het andere geval kan zij besluiten dat er niets wordt gewijzigd. In het hier besproken besluit van 1992 heeft zij echter veel meer besloten. Zij heeft de regeling voor onbepaalde tijd verlengd. Het is de vraag, of de Commissie een dergelijk vergaand besluit wel mocht nemen. Voor de beantwoording van deze vraag moet nogmaals worden gezien naar de formulering van de eerste verlenging van de regeling, die

58. Onder „wijzigingen" moeten ook wijzigingen ratione temporis worden verstaan en zeker de verlenging voor onbepaalde tijd van een aanvankelijk aan een termijn gebonden communautaire regeling.

59. Volgens de Commissie is de beslissing over de geldigheidsduur van de communautaire kaderregeling mogelijkerwijs aan haar gedelegeerd. Een dergelijke beslissing zou echter pas na toestemming van de Lid-Staten in werking treden.

60. Het is de vraag, hoe het overleg met de Lid-Staten, waarin de tekst voorziet, moet worden beoordeeld: enkel als voorafgaande raadpleging of als noodzakelijke voorafgaande toestemming.

61. De tekst is niet ondubbelzinnig. Er wordt met de Lid-Staten overleg gepleegd, dat wil zeggen zij worden gehoord. Dat kan betekenen, dat hun enkel de mogelijkheid moet worden gegeven hun mening te geven. Het gaat echter nog steeds om een communautaire kaderregeling op de grondslag van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag. Daaruit zou men kunnen afleiden, dat voor alle maatregelen waartoe in samenhang met de regeling wordt besloten, de toestemming van de Lid-Staten noodzakelijk is. Ook de procedure is ten opzichte van de oorspronkelijke versie niet gewijzigd. De Commissie moet de regeling onderzoeken. Acht zij wijzigingen noodzakelijk, dan zal zij overleg plegen met de Lid-Staten. Voorwaarde daarvoor is opnieuw dat de Commissie een bepaalde wijziging voorstelt. Deze procedure verschilt niet van de procedure in de oorspronkelijke versie van de communautaire kaderregeling. Ook daarin wordt niet gerept van toestemming van de Lid-Staten, maar die was wel noodzakelijk. Er moet vooral ook op worden gewezen, dat de noodzaak van de toestemming van de Lid-Staten door partijen niet wordt betwist. Uit dit alles moet worden geconcludeerd, dat ook het besluit van 1992 enkel door de toestemming van de Lid-Staten bindend kan worden.

62. Een dergelijke toestemming zou echter in het kader van het voorafgaand overleg met de Lid-Staten gegeven kunnen zijn. Daarvan kan men niet uitgaan, want beide partijen waren van mening, dat achteraf toestemming moest worden gegeven. Daarmee staat vast, dat geen van de tijdens de voorafgaande vergadering gemaakte opmerkingen was bedoeld als toestemming tot verlenging van de communautaire kaderregeling en ook niet als zodanig kan worden beschouwd. Bovendien heeft Spanje reeds tijdens deze vergadering de verdere geldigheid van de regeling in twijfel getrokken. Zoals reeds bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid gezegd, hadden de Lid-Staten ook in het kader van dit voorafgaand overleg moeten worden gewezen op het feit dat de regeling voor onbepaalde tijd zou worden verlengd.

63. Hieruit volgt, dat de Lid-Staten geen toestemming hebben gegeven. De Commissie kon dus niet tot deze verlenging voor onbepaalde tijd besluiten.

2. *Schending van wezenlijke vormvoorschriften*

a) Artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag

64. Zoals verzoeker betoogt, werd daarmee dus ook de procedure van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag, die nodig zou zijn geweest, niet in acht genomen. Anders dan Spanje meent, wordt de handeling daardoor echter niet non-existent. Zoals reeds onderzocht in verband met de ontvankelijkheid, is er geen sprake van een manifest en ernstig gebrek

van de rechtshandeling. Wel is daarmee een beroepsgrond van artikel 173, namelijk schending van wezenlijke vormvoorschriften, gerealiseerd.

b) Artikel 190 EEG-Verdrag

65. Voorts stelt verzoeker, dat artikel 190 is geschonden. Het zou niet duidelijk zijn, op welke grondslag het besluit van december 1992 berust. In het besluit zelf worden artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag en de eerste verlenging van de communautaire kaderregeling als grondslag genoemd. Volgens verzoeker kan artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag niet als grondslag dienen, aangezien niet aan de voorwaarden ervan is voldaan.

66. Belangrijk is echter, of in het besluit een grondslag wordt genoemd. Dat is het geval. Daarmee is het besluit „met redenen omkleed" [25] en is aan het vereiste van artikel 190 wat de vermelding van de rechtsgrondslag betreft, voldaan. Wanneer dat op een onjuiste rechtsopvatting van de Commissie berust, schaadt dat in casu niet. [26]

25 — Artikel 190 EEG-Verdrag.

26 — Grabitz in Grabitz, op. cit., artikel 190, nr. 6; arrest van 20 maart 1957, zaak 2/56, Geitling, Jurispr. 1957, blz. 11.

67. Verder stelt verzoeker, dat artikel 190 EEG-Verdrag *is geschonden, doordat het* besluit van de Commissie *niet voldoende met redenen is omkleed.*

68. De Commissie betoogt, dat een motivering niet noodzakelijk was, omdat het om een onverbindende rechtshandeling ging die de toestemming van de Lid-Staten behoefde. Zij voegt hier echter aan toe, dat de brief waarmee Spanje van het besluit van de Commissie in kennis werd gesteld, evenals het ter voorbereiding van de vergadering in december 1992 verspreide werkdocument voldoende waren gemotiveerd.

69. In dit verband moet bovendien in aanmerking worden genomen, dat het besluit van de Commissie in het Publikatieblad bekend is gemaakt.

70. In de in het Publikatieblad bekendgemaakte tekst van het besluit wordt de geschiedenis van de regeling geschetst en wordt naar de eerste verlenging verwezen. Bovendien wordt melding gemaakt van de in december 1992 ter bespreking van de regeling gehouden vergadering, alsmede van het resultaat ervan. Volgens het Hof is aan de motiveringsplicht voldaan, wanneer de belangrijkste juridische en feitelijke overwe-

gingen zijn vermeld. [27] De gedachtengang die tot de rechtshandeling heeft geleid, moet logisch en begrijpelijk zijn.

71. Dat is in casu het geval. De voornaamste overwegingen die tot het besluit van de Commissie hebben geleid, zijn vermeld. Het is zonder meer duidelijk, dat de vergadering van de Lid-Staten waarin de regeling werd besproken en waarin zij hun tevredenheid met de regeling tot uitdrukking hebben gebracht, aan het besluit ten grondslag lag.

72. Bovendien moet hier nog worden opgemerkt, dat Spanje op deze vergadering in december 1992 was vertegenwoordigd. Men kan er dus van uitgaan, dat Spanje de argumenten en redenen voor het besluit van de Commissie kende. Ter voorbereiding van deze vergadering werd bovendien een werkdocument verspreid, dat ruime informatie bevatte. Het lijdt dus geen twijfel, dat Spanje op de hoogte was van alle omstandigheden. Het feit dat Spanje reeds vooraf was ingelicht, vermindert de omvang van de motiveringsverplichting van de Commissie zelfs nog. [28]

c) Artikel 12, lid 1, van het reglement van orde van de Commissie

73. Met het middel betreffende gebrekkige motivering maakt verzoeker vooral bezwaar tegen het feit, dat het besluit van de Commissie niet in de vereiste vorm bekendgemaakt is. Het besluit werd hem enkel bij brief van de Commissie ter kennis gebracht. Deze brief op zich zou hem niet in staat stellen te bepalen of aan de minimale vormvereisten voor een bestaan rechtens van de handeling is voldaan. In het bijzonder is niet na te gaan, of aan de regels van artikel 12 van het reglement van orde van de Commissie is voldaan. Uit de brief zelf blijken enkel de datum en de inhoud van het besluit, zodat niet kan worden vastgesteld of de inhoud ook overeenstemt met het besluit van de Commissie.

74. Daartegenover stelt de Commissie, dat verzoeker onvoldoende en te weinig wezenlijke argumenten heeft aangevoerd om een beroep te kunnen doen op schending door de Commissie van artikel 12 van haar reglement van orde.

75. Artikel 12, lid 1, van het reglement van orde van de Commissie, waarnaar verzoeker verwijst, voorziet in de authentisatie van besluiten. In de destijds geldende versie

27 — Arrest van 4 juli 1963, zaak 24/62, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1963, blz. 135.

28 — Schmidt in Von der Groeben/Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4de druk 1991, band 4, artikel 190, nr. 12, evenals arrest van 11 januari 1973, zaak 13/72, Nederland/Commissie, Jurispr. 1973, blz. 27, r. o. 11 en 12.

bepaalde dit artikel, dat de ter vergadering of in een schriftelijke procedure door de Commissie genomen besluiten in de taal of de talen waarin zij authentiek zijn, door de ondertekening van de voorzitter en van de algemeen secretaris worden gewaarmerkt. Deze regeling is te beschouwen als een wezenlijk vormvoorschrift in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag. [29] De voorgeschreven authentisatie van besluiten moet het mogelijk maken om in geval van betwisting na te gaan, of de betekende of bekendgemaakte tekst overeenstemt met de door de Commissie werkelijk vastgestelde tekst. In de onderhavige zaak ontkent verzoeker niet, dat authentisatie had plaatsgevonden, maar stelt, dat de brief waarmee de Commissie haar besluit meedeelde, geen uitsluitsel geeft over de vraag, of authentisatie had plaatsgevonden en of de inhoud van de brief met het besluit van de Commissie overeenstemt dan wel of dit (aan de hand van een authentisatie) eigenlijk wel kan worden nagegaan. Een dergelijke mogelijkheid bestaat echter in het normale geval niet. Het besluit wordt aan de adressaat betekend, waarbij hij ervan moet uitgaan, dat de tekst overeenstemt met de door de Commissie vastgestelde tekst. Of dit werkelijk het geval is, kan niet uit de betekende tekst worden afgeleid.

76. In casu bieden de brieven van de Commissie noch de bekendmaking van het besluit in het Publikatieblad aanknopingspunten op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de tekst van de bekendmaking niet met de door de Commissie vastgestelde tekst overeenstemt. Om een beroep op schending van artikel 12 te kunnen doen, zou verzoeker echter dergelijke aanknopingspunten moeten bieden. Een dergelijke schending werd door het Hof onderzocht en vastgesteld in een zaak waarin enkel uit de typografische presentatie van de betekende tekst bleek, dat bepaalde passages achteraf waren toegevoegd. [30]

77. In casu is van dergelijke aanwijzingen geen sprake en verzoeker beroept zich daarop ook niet. Er zijn dus niet genoeg argumenten aangevoerd om een beroep te kunnen doen op schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag.

78. Daar echter is aangetoond dat bepaalde andere beroepsgronden van artikel 173 wel gegrond zijn, is het besluit van de Commissie onrechtmatig. Derhalve moet het krachtens artikel 174 EEG-Verdrag worden nietig verklaard.

Kosten

Aangezien verzoeker op essentiële punten in het gelijk is gesteld, moet verweerster ingevolge artikel 69, lid 2, eerste zin, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in de kosten worden verwezen.

29 — Zaak C-137/92 P, reeds aangehaald, r. o. 74 en 76.

30 — Zaak C-137/92 P, reeds aangehaald, r. o. 57 en 77 e. v.

C — Conclusie

79. Ik geef het Hof in overweging

1) het besluit van de Commissie van december 1992 betreffende de verlenging van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielindustrie, nietig te verklaren;

2) het beroep voor het overige niet-ontvankelijk te verklaren;

3) de Commissie in de kosten te verwijzen.