FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
den 14 mars 1995 *

Innehåll

A — Faktiska omständigheter ..... I - 1654

B — Bedömning ..... I - 1657

I — Möjligheten att pröva talan ..... I - 1657

1. Frågan om huruvida talan kan upptas till prövning i den del som avser kommissionens beslut år 1992 ..... I - 1657

a) Den första förlängningen av rambestämmelsernas giltighet och dess följder för beslutets rättsverkan ..... I - 1658

b) Rättsverkan av 1992 års beslut på grund av presumtionen att gemenskapens rättsakter är giltiga ..... I - 1661

c) Yrkandet att beslutet skall förklaras vara en nullitet ..... I - 1663

d) Rättsverkan av beslutet på grund av den valmöjlighet som förelåg då beslutet fattades ..... I - 1663

2. Frågan om huruvida talan kan upptas till prövning i den del som avser den första förlängningen av rambestämmelsernas giltighet ..... I - 1664

a) Artikel 184 i EEG-fördraget ..... I - 1665

b) Är beslutet en nullitet? ..... I - 1665

c) Anmärkningar avseende yrkandet ..... I - 1665

II — Prövningen i sak ..... I - 1666

1. Kommissionens bristande behörighet ..... I - 1666

2. Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter ..... I - 1668

a) Artikel 93.1 i EEG-fördraget ..... I - 1668

b) Artikel 190 i EEG-fördraget ..... I - 1669

c) Artikel 12.1 i kommissionens arbetsordning ..... I - 1670

Rättegångskostnader ..... I - 1671

C — Förslag till avgörande ..... I - 1672

* Originalspråk: tyska.

A — Faktiska omständigheter

1. Den 22 december 1988 utfärdade kommissionen gemenskapsrättsliga rambestämmelser om statligt stöd till bilindustrin. I dessa föreskrivs att allt stöd av betydelse, oavsett målsättning, skall förhandsanmälas och att årsrapporter om allt stöd som har beviljats skall inges. I skrivelse av den 31 december 1988 underrättade kommissionen den spanske utrikesministern om detta och bad honom att inom en månad inkomma med besked om att rambestämmelserna har godkänts. Dessa bestämmelser offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 maj 1989 [1]. I punkt 1 med titeln "Åtgärdernas nödvändighet och tillämpningsområde" anförde kommissionen uttryckligen att den hade beslutat att vidta "lämpliga åtgärder med stöd av artikel 93.1 i EEG-fördraget". Vidare uppgav den att medlemsstaternas företrädare dessförinnan hade behandlat åtgärderna vid ett möte.

2. Rambestämmelserna skulle träda i kraft den 1 januari 1989 (punkt 2.5). Som kommissionen senare anförde i fotnot 2 till beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet [2], försenades deras genomförande med sex månader. Konungariket Spanien och Förbundsrepubliken Tyskland godkände åtgärderna först i januari 1990 respektive maj samma år.

3. Punkt 2.5 innehåller dessutom bestämmelser om rambestämmelsernas giltighet. Enligt dessa skall åtgärderna gälla i två år. Därefter skall kommissionen "ta upp rambestämmelsernas ändamålsenlighet och tillämpningsområde till förnyad prövning".

4. Kommissionen omprövade rambestämmelserna efter två år, dvs. i slutet av 1990, och meddelade medlemsstaterna — återigen i en skrivelse — att den mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av dessa bestämmelser var av den uppfattningen att deras giltighet borde förlängas.

1 — 89/C 123/03 (EGT nr C 123, s. 3).

2 — 91/C 81/05 (EGT nr C 81, 1991, s. 4).

5. Detta första beslut om förlängning av rambestämmelsernas giltighet offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning [3]. I meddelandet uppgav kommissionen ännu en gång att rambestämmelserna hade utfärdats med stöd av artikel 93.1 i EEG-fördraget.

6. Fjärde stycket, vari resultatet av rambestämmelsernas omprövning anges, har följande lydelse: "Kommissionen [anser] att det är nödvändigt att förlänga giltigheten för rambestämmelserna om statligt stöd till bilindustrin i sin nuvarande form [4]". I övrigt hänvisade den bara till en enda ändring: Rambestämmelsernas tillämpningsområde skulle utvidgas till att också omfatta Berlin (väst) och förutvarande Tyska demokratiska republikens territorium, som under tiden hade blivit en del av gemenskapen. Denna första förlängning skulle också omprövas efter två år: "Efter två år skall kommissionen ta upp rambestämmelserna till förnyad prövning. Om ändringar (eller upphävande av rambestämmelserna) förefaller nödvändiga, skall kommissionen besluta om detta efter att ha hört medlemsstaterna." (femte stycket)

7. Inför denna nya omprövning inbjöd kommissionen medlemsstaterna till ett möte i december 1992. Som förberedelse för detta möte utdelades en arbetspromemoria som skulle tjäna som diskussionsunderlag. I denna gavs en kort redogörelse för bakgrunden till rambestämmelserna och för bilindustrins situation under år 1992. Arbetspromemorian innehöll dessutom en redogörelse för olika frågor, bl. a. om rambestämmelsernas giltighet skulle förlängas eller om de skulle upphävas, om definitionen av bilindustrin skulle utvidgas och om utvärderingskriterierna skulle omprövas i syfte att ytterligare stärka rättssäkerheten.

8. Vid detta möte förklarade generaldirektören vid generaldirektoratet för konkurrensärenden på den spanska delegationens förfrågan att rambestämmelsernas giltighet inte upphörde i slutet av 1992, eftersom den genom det första beslutet om förlängning hade förlängts på obestämd tid. Den spanska delegationen sade sig därvid tvivla på att så var fallet.

9. Kommissionen hänvisade även till att detta möte inte innebar att medlemsstaterna hördes enligt artikel 93.1 i EEG-fördraget. Medlemsstaterna skulle endast höras om det ansågs lämpligt att ändra rambestämmelserna.

10. I februari 1993 meddelade generaldirektören vid generaldirektoratet för konkurrensärenden i en skrivelse att kommissionen i december 1992 hade beslutat att inte företa någon ändring av rambestämmelserna. Dessutom påpekade han ännu en gång att inte

3 — Se fotnot 2.

4 — Denna passus, "i sin nuvarande form", saknas i den franska och spanska versionen.

heller någon förlängning hade ägt rum, eftersom rambestämmelserna redan genom det första beslutet om förlängning hade förlängts på obestämd tid.

11. Även detta beslut offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning [5]. Kommissionen anförde även där att rambestämmelserna hade utfärdats med stöd av artikel 93.1 i EEG-fördraget. Längre ner i texten sägs uttryckligen: "I december 1990 beslöt kommissionen att förlänga rambestämmelsernas giltighet utan att begränsa denna i tiden." Mötet för omprövning av rambestämmelserna, vid vilket ett flertal medlemsstater hade uttryckt sin tillfredsställelse med dessa bestämmelser, utföll så, att kommissionen meddelade att den hade beslutat att "inte ändra rambestämmelserna". För framtiden bestämdes att "de skall förbli i kraft till dess kommissionen organiserar en ny omprövning".

12. Konungariket Spanien har väckt talan vid domstolen den 5 april 1993 och yrkat att domstolen skall

1) förklara dels att kommissionens beslut av den 23 december 1992 genom skrivelse av den 3 februari 1993 från generaldirektören för konkurrensärenden att inte ändra de gemenskapsrättsliga rambestämmelserna för statligt stöd till bilindustrin och att förlänga dessa bestämmelsers giltighet till dess kommissionen upptar dem till förnyad prövning är en nullitet eller i förekommande fall ogiltigt, dels att förlängningen enligt beslut 91/C 81/05 [6] av rambestämmelsernas giltighet är ogiltig i den del som har lagts till grund för beslutet av den 23 december 1992 [7], samt

2) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

13. Kommissionen har den 12 maj 1993 framställt en invändning om rättegångshinder och yrkat

1) att Konungariket Spaniens talan om ogiltigförklaring skall avvisas, och

2) att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Domstolen har beslutat pröva invändningen om rättegångshinder i samband med prövningen av målet i sak.

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

6 — EGT nr C 81, 1991, s. 4.

7 — Översättningen avviker från den som har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT nr C 139, s. 11).

B — Bedömning

I — *Frågan om huruvida talan kan upptas till prövning*

14. Svaranden har gjort gällande att talan inte kan prövas.

1. Möjligheten att uppta talan till prövning i den del som avser kommissionens beslut år 1992

15. Såvitt talan avser 1992 års beslut om förlängning av rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid har svaranden gjort gällande att detta beslut endast utgör en bekräftelse av ett tidigare beslut. Rambestämmelserna har redan förlängts på obestämd tid genom det första beslutet om förlängning och förblir i kraft utan att det krävs ett nytt beslut från kommissionens sida. 1992 års beslut utgör enbart en bekräftelse av rättsläget. Det har såtillvida ingen rättsverkan och kan inte vara föremål för talan enligt artikel 173 i EEG-fördraget.

16. Såsom domstolen har fastslagit i domen av den 31 mars 1971 [8] kan talan om ogiltigförklaring föras om alla bestämmelser som har utfärdats av institutionerna och som skall ha rättsverkan. Det är tveksamt om 1992 års beslut uppfyller dessa förutsättningar, eftersom det — enligt vad svaranden har anfört — endast är det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet som har haft rättsverkan.

17. Det är dessutom tveksamt om sökanden har ett befogat intresse av att få saken prövad. Om 1992 års beslut verkligen bara var en bekräftelse av det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet, skulle det inte medföra någon förändring av sökandens rättsliga situation. Detta innebär att sökandens rättsliga situation inte skulle ändras ens för det fall att 1992 års beslut förklarades ogiltigt.

18. Därmed skall först prövas om 1992 års beslut har rättsverkan och, i förekommande fall, vilken denna verkan är. Detta är för det första avhängigt av det första beslutets följder för rambestämmelsernas giltighetstid. Sökanden vill hänskjuta denna fråga till sakprövningen av målet under åberopande av att 1992 års beslut ovillkorligen har rättsverkan. Kommissionen har enligt sökanden gjort ett val mellan flera tänkbara möjligheter och har på så sätt fattat ett beslut med rättsverkan. Detta påstående skall emellertid också först

8 — Dom av den 31 mars 1971, kommissionen mot rådet (22/70, Rec. s. 263, punkt 38-42).

undersökas närmare. Då utfallet av denna undersökning avgör om talan kan prövas, kan prövningen inte ske i samband med prövningen av målet i sak.

a) Den första förlängningen av rambestämmelsernas giltighet och dess följder för beslutets rättsverkan

19. Svaranden har i sin argumentation framför allt betonat ordalydelsen av det första beslutet om förlängning jämförd med rambestämmelsernas ursprungliga lydelse.

I punkt 2.5 i rambestämmelserna i deras ursprungliga lydelse föreskrivs uttryckligen att "åtgärderna skall gälla i två år". I femte stycket i det första beslutet om förlängning sägs däremot enbart att kommissionen "efter två år ... skall uppta rambestämmelserna till förnyad prövning". Kommissionen skall endast fatta beslut i samråd med medlemsstaterna för det fall att "ändringar ... förefaller nödvändiga". Svaranden tolkar detta på så sätt att den inte skall vidta några åtgärder, om omprövningen ger vid handen att det inte är nödvändigt att ändra rambestämmelserna. Detta är emellertid endast logiskt under förutsättning att rambestämmelserna förblir i kraft även om kommissionen inte vidtar ytterligare åtgärder. I annat fall skulle den under alla omständigheter vara tvungen att vidta åtgärder.

20. Vid en betraktelse av enbart femte styckets formulering i det första beslutet om förlängning talar somligt för att rambestämmelserna skulle gälla på obestämd tid.

21. Konungariket Spaniens ståndpunkt, att kommissionen enligt rambestämmelsernas ursprungliga lydelse är skyldig att fastställa en ny frist, kan inte vinna anslutning. Texten ger inte stöd för en sådan tolkning. Den ger endast vid handen att kommissionen skall ompröva rambestämmelsernas tillämpningsområde. Detta utesluter inte att även giltighetstiden kan omprövas. Att en ny frist skulle fastställas sedan omprövningen har utförts anges inte.

22. Sökanden har vidare anfört att ordalydelsen av det första beslutet om förlängning inte är så entydig som svaranden har hävdat. Det är nämligen inte fullständigt klart vilken giltighetstiden är. Detta framgår också av den omständigheten att medlemsstaterna skall höras innan någon ändring sker, vilket enligt sökandens uppfattning också omfattar ändringar av giltighetstiden. I varje fall måste det krävas att kommissionen uttalar sig om förlängningen av giltigheten. Utan ett sådant uttalande eller beslut är rambestämmelserna inte längre giltiga.

23. Sökanden hyser befogat tvivel om ordalydelsens klarhet i fråga om det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet. Femte stycket i beslutet om förlängning skall inte ses isolerat utan mot bakgrund av det föregående stycket, som lyder:

"Till följd av dessa överväganden anser kommissionen att det är nödvändigt att förlänga giltigheten av rambestämmelserna om statligt stöd till bilindustrin *i sin nuvarande form* [9]. *Den enda ändring* [10] som kommissionen har beslutat om är att utvidga anmälningsskyldigheten vid statsstöd från Förbundsrepubliken Tyskland till att även omfatta Berlin (väst) och förutvarande Tyska demokratiska republikens territorium" [11].

Detta kan bara tolkas på så sätt att någon ändring av rambestämmelsernas ordalydelse inte har skett. Bestämmelserna, däri inbegripet bestämmelsen att åtgärderna skall gälla i två år, förblir i kraft med mindre det antages att denna bestämmelse har ersatts av bestämmelserna i texten till det första beslutet om förlängning. I detta fall skulle emellertid ytterligare uppgifter om ändring eller upphävande av denna bestämmelse ha varit nödvändiga.

24. Av ordalydelsen i punkt 2.5 i de ursprungliga rambestämmelserna framgår visserligen att nya bestämmelser skall utfärdas senast två år efter rambestämmelsernas ikraftträdande. Om dessa nya bestämmelser inte innehåller uttryckliga uppgifter om giltighetstiden eller ett eventuellt upphävande av den gamla tvåårsfristen, utan det tvärtom däri uttryckligen anges att rambestämmelserna skall fortsätta att gälla i sin nuvarande form och som enda ändring nämner en utvidgning av det territoriella tillämpningsområdet, förblir dock tvåårsfristen i kraft.

25. Medlemsstaterna skulle möjligen ha kunnat besluta annorlunda vid ett multilateralt möte för förberedelse av förlängningen. Inte heller detta skulle emellertid kunna förändra det förhållandet att tvåårsfristen förblev i kraft, eftersom den objektiva tolkningen av ordalydelsen är avgörande [12].

26. Svaranden har vidare gjort gällande att det första beslutet om förlängning trots allt har medfört att rambestämmelserna gäller på obestämd tid, eftersom förlängningen har godkänts av alla medlemsstater, däribland Konungariket Spanien. Dessutom har Konungariket Spanien fortsatt att anmäla planerat stöd och insända årsrapporten så som föreskrivs i rambestämmelserna.

9 — Min kursivering. Denna passus saknas i den franska och den spanska versionen av det första beslutet om förlängning.

10 — Min kursivering.

11 — Se fotnot 2.

12 — Dom av den 24 mars 1993, CIRFS m. fl. (C-313/90, Rec. s. I-1125).

27. Konungariket Spanien har inte bestritt detta, men gjort gällande att det har godkänt den första förlängningen som en förlängning på två år och inte som en förlängning på obestämd tid. Det kan inte förväntas att medlemsstaterna skulle vara förberedda på en så grundläggande förändring. Detta skulle strida mot medlemsstaternas rättssäkerhet och berättigade förväntningar. I allt fall kan den omständigheten att Konungariket Spanien fortsatt har anmält planerat stöd inte betraktas som ett samtycke till en förlängning utöver två år.

28. Konungariket Spanien har härvid åberopat mitt förslag till avgörande i mål C-313/90, CIRFS [13]. I detta mål var fråga om huruvida vissa av kommissionens riktlinjer avseende stöd kunde inskränkas genom beslut av kommissionen. Alla medlemsstater hade underrättats om beslutet, men ingen av dem hade väckt talan. Denna underlåtenhet i CIRFS-målet kan enligt min mening inte betraktas som ett samtycke, eftersom medlemsstaterna inte insåg dess betydelse; riktlinjerna kunde följaktligen inte ändras genom en ensidig rättsakt från kommissionens sida.

29. I förevarande mål har medlemsstaterna inte underlåtit att reagera utan tvärtom godtagit att rambestämmelsernas giltighet förlängdes. De insåg visserligen inte vilken betydelse som kommissionen tillmätte deras förhållningssätt. Varken ordalydelsen i beslutet om förlängning eller kommissionens skrivelse av den 31 december 1990 gav vid handen att rambestämmelsernas giltighet skulle förlängas på obestämd tid. Följaktligen kunde medlemsstaterna inte uttala sig om detta. Vad beträffar förlängningen av rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid, har medlemsstaterna sålunda underlåtit att handla. Denna underlåtenhet kan i ännu mindre grad betraktas som ett samtycke än medlemsstaternas förhållningssätt i CIRFS-målet, då medlemsstaterna där underlät att avge förklaring trots kännedom om alla omständigheter. Detta innebär att medlemsstaternas samtycke i förevarande mål inte kan tolkas så, att de har samtyckt till en förlängning på obestämd tid.

30. Det återstår således att pröva om kommissionen möjligen genom en ensidig rättsakt har kunnat förlänga rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid. Därvid måste rambestämmelsernas beskaffenhet undersökas närmare.

31. I rambestämmelsernas ursprungliga lydelse anför kommissionen att den har utfärdat rambestämmelserna "i form av lämpliga åtgärder med stöd av artikel 93.1 i EEG-fördraget". Rambestämmelsernas föreskrifter är därmed sådana "lämpliga åtgärder" som avses i artikel 93.1 i EEG-fördraget. Dessa utgör inledningsvis endast

13 — Förslag till avgörande av den 17 september 1992 i CIRFS-målet (fotnot 12), s. 1148, punkt 130.

ett förslag från kommissionens sida. De är att betrakta som rekommendationer i den mening som avses i artikel 189 i EEG-fördraget och är inte bindande [14]. Åtgärderna är bindande för medlemsstaterna först sedan dessa har lämnat sitt samtycke [15].

32. Parterna är för övrigt ense om att medlemsstaternas samtycke erfordras. Enligt kommissionens egen uppgift, som har framförts flera gånger, trädde rambestämmelserna i kraft först sedan medlemsstaterna hade lämnat sitt samtycke.

33. Det kan inte förhålla sig annorlunda beträffande det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet, eftersom detta medförde att giltigheten ännu en gång utsträcktes över en bestämd period (två år, som redan nämnts). Vad giltighetstiden beträffar, skiljer sig föreskrifterna om den första förlängningen av rambestämmelserna på intet sätt från de ursprungliga föreskrifterna. Det var heller inte meningen, då rambestämmelserna enligt ordalydelsen i det första beslutet om förlängning skulle förlängas i sin dåvarande form. Medlemsstaternas godkännande var följaktligen en förutsättning även för att det första beslutet om förlängning skulle bli bindande. Härför talar även att texten innehåller ännu en hänvisning till artikel 93.1 i EEG-fördraget, enligt vilken medlemsstaterna skall lämna sitt samtycke till de av kommissionen föreslagna åtgärderna. Dessutom sägs uttryckligen i fjärde stycket i det första beslutet om förlängning att kommissionen anser att det är "nödvändigt att förlänga rambestämmelserna". Det är därvid fråga om ett förslag och inte en bestämmelse om förlängd giltighet. Detta innebär att det första beslutet om förlängning också bara kunde bli bindande under förutsättning att medlemsstaterna lämnade sitt samtycke. Kommissionen ensam varken kunde eller ville handla med bindande verkan.

34. Därmed står det klart att rambestämmelserna genom det första beslutet om förlängning endast har förlängts med två år. Det andra beslutet om förlängning kan alltså inte — vilket svaranden har hävdat — endast utgöra en bekräftelse av det första beslutet, emedan giltighetstiden skulle löpa ut efter två år. Det andra beslutet om förlängning skulle därmed mycket väl kunna ha rättsverkan, eftersom det där anges att rambestämmelserna skall gälla till dess en förnyad prövning sker, vilket strider mot det faktiska rättsläge som har beskrivits ovan.

b) Rättsverkan av 1992 års beslut på grund av presumtionen att gemenskapens rättsakter är giltiga

35. Enligt sökandens åsikt innebär 1992 års beslut att kommissionen genom en ensidig

14 — von Wallenberg i Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, band 1 (september 1994), artikel 93, punkt 8.

15 — Se även mitt förslag till avgörande i CIRFS-målet (fotnot 13), punkt 30.

rättsakt har förlängt rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid och därmed förfarit på ett rättsstridigt sätt. Om det är möjligt att tillmäta beslutet sådan betydelse är tveksamt i betraktande av vad kommissionen egentligen ville uppnå med detta. Kommissionen ville inte handla med bindande verkan, då rambestämmelserna enligt dess uppfattning hade gällt tills vidare alltsedan den första förlängningen inträdde. Den avsåg att genom sitt beslut ännu en gång bekräfta det rättsläge som redan var för handen. Detta skulle kunna ske i form av ett fastställelsebeslut som ånyo bekräftar att den rättsliga situationen är bindande, men som inte i sig innebär någon rättslig förändring [16].

36. Med hänsyn till rättssäkerheten och skyddet för berättigade förväntningar är det inte möjligt att vid bedömningen av en rättsakt utgå från den avsikt som en institutions medlemmar har haft då rättsakten utfärdades. Avgörande är tvärtom om det föreligger en avsikt som kan fastställas objektivt [17].

37. Nedan skall sålunda undersökas om det framgår vid en objektiv granskning av det andra beslutet om förlängning av rambestämmelserna, så som detta har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, att kommissionen avsåg att låta rambestämmelserna gälla på obestämd tid. I första stycket hänvisas till att rambestämmelserna fått obegränsad giltighet redan genom det första beslutet om förlängning. Därav kan man dra slutsatsen att avsikten med ifrågavarande beslut inte var att förlänga rambestämmelserna, då detta ju inte behövdes. När kommissionen slutligen meddelar att den har beslutat att inte ändra rambestämmelserna uttrycker den samtidigt sitt beslut att låta dem förbli i kraft utan ändring. Enligt kommissionen har detta visserligen inte framkallat någon rättsverkan, men det ger intryck av att rambestämmelserna skulle fortsätta att gälla. I lydelsen av det andra beslutet om förlängning tyder ingenting på att kommissionen misstar sig då den hävdar att rambestämmelserna redan genom den första förlängningen har fått obegränsad giltighet. Då rättsakter som har utfärdats av gemenskapens institutioner principiellt presumeras vara giltiga, har de rättsverkan även om de är behäftade med fel [18]. Det vill i föreliggande fall säga att medlemsstaterna även fortsättningsvis är skyldiga att till kommissionen anmäla planerat stöd i förväg och upprätta en årsrapport avseende allt stöd som har beviljats. Den av kommissionen utfärdade rättsakten, som här är föremål för prövning, har således haft samma rättsverkan som en uttrycklig förlängning av rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid. I samband med en talan om ogiltigförklaring skall den därmed behandlas som ett sådant uttryckligt beslut om förlängning, eftersom det med hänsyn till rättssäkerheten och skyddet för berättigade förväntningar skall vara möjligt för medlemsstaterna att undanröja en

16 — Grabitz i Grabitz (se fotnot 14), artikel 189, punkt 65.
17 — Se fotnot 16.
18 — Dom av den 15 juni 1994, kommissionen mot BASF m. fl. (C-137/92 P, Rec. s. 2555, 2629, 2646, punkt 48).

rättsakt som har utfärdats av kommissionen och som till innehållet inte överensstämmer med det faktiska rättsläget.

38. Kommissionen har inte heller uttryckligen bestritt att ifrågavarande rättsakt skulle kunna betraktas som ett beslut om förlängning. Den anser emellertid att medlemsstaterna ännu har att lämna sitt samtycke till en sådan förlängning.

39. Mot det beslut om förlängning som fattades i december 1992 kan, såsom visats ovan, talan om ogiltigförklaring väckas enligt artikel 173 i EEG-fördraget.

c) Yrkandet att beslutet skall förklaras vara en nullitet

40. Sökanden har anfört att kommissionens beslut skall anses vara en nullitet. En förutsättning härför är att rättsakten är behäftad med särskilt grova och uppenbara fel. I så fall kan den inte tolereras i gemenskapens rättsordning och inte heller ha någon som helst rättsverkan, inte ens interimistiskt [19]. Under sådana omständigheter kan rättsakten betecknas som en nullitet. Även detta kan göras gällande sedan talan har väckts [20]. Konungariket Spanien har gjort detta gällande genom att framställa yrkande om att beslutet skall förklaras vara en nullitet eller i förekommande fall ogiltigförklaras.

41. Ett så grovt och uppenbart fel måste framgå vid en genomläsning av rättsakten [21]. Ett dylikt fel framgår dock inte av det beslut som fattades i december 1992. Dess ordalydelse ger inte anledning till antagande att rambestämmelsernas giltighet inte har förlängts på obestämd tid genom det första beslutet om förlängning. Beslutet i fråga är därför inte behäftat med allvarliga och uppenbara fel och därmed ingen nullitet. En rättsakt kan endast anses vara en nullitet i sällsynta undantagsfall.

d) Rättsverkan av beslutet till följd av den valmöjlighet som förelåg då beslutet fattades

42. Avslutningsvis skall undersökas om 1992 års beslut under alla omständigheter har rättsverkan — vilket sökanden har påstått — av den anledningen att beslutet ger uttryck

19 — Ibidem, punkt 49.

20 — Dom av den 26 februari 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot kommissionen (15/85, Rec. s. 1005, punkt 10).

21 — Ibidem, punkt 10 ff.

för ett val mellan olika åtgärder som kommissionen skulle kunna ha vidtagit. Kommissionen kunde upphäva eller ändra rambestämmelserna, förlänga dem på obestämd tid eller utsätta en ny frist. Även kommissionens beslut att låta rambestämmelserna fortsätta att gälla utan ändring innebar att kommissionen valde mellan olika möjligheter och att beslutet därmed gavs rättsverkan [22].

43. I föreliggande fall har kommissionen inte haft en verklig valmöjlighet. Inledningsvis hade den endast till uppgift att undersöka om det var nödvändigt att ändra rambestämmelserna. Den skulle sedan meddela utfallet av denna omprövning. Avsikten med denna underrättelse var emellertid inte att beslutet skulle ha rättsverkan. Denna skulle inträda först då en ändring av rambestämmelserna faktiskt hade beslutats. Skulle exempelvis kommissionen efter omprövning ha funnit att det var nödvändigt att ändra rambestämmelserna och lämnat underrättelse om detta, hade detta ändå inte kunnat förändra den gällande rättsliga situationen. Inte ens kommissionens underrättelse om ett beslut att ändra rambestämmelserna hade kunnat medföra någon ändring av den rättsliga situationen, eftersom förändringens innehåll ännu inte hade gjorts till föremål för underrättelsen. Enligt föreskrifterna i det första beslutet om förlängning var det nödvändigt att först höra medlemsstaterna om detta. Sökandens ståndpunkt, att 1992 års beslut under alla omständigheter har rättsverkan till följd av den valmöjlighet som förelåg då beslutet fattades, kan därför inte vinna anslutning.

44. Då beslutet emellertid — såsom visats i det föregående — har rättsverkan på grund av presumtionen att gemenskapens rättsakter är giltiga, får talan om detta beslut väckas enligt artikel 173 i EEG-fördraget. Talan kan därför prövas, såvitt sökanden har yrkat att 1992 års beslut skall förklaras ogiltigt.

2. Möjligheten att pröva talan i den del som avser den första förlängningen av rambestämmelsernas giltighet

45. Kommissionen har anfört att talan inte heller kan upptas till prövning i den del som avser det första beslutet om förlängning, då fristen för att väcka talan enligt artikel 173 tredje stycket i EEG-fördraget har löpt ut.

22 — Dom av den 30 juni 1992, Spanien mot kommissionen (C-312/90, Rec. s. I-4117).

a) Artikel 184 i EEG-fördraget

46. Sökanden har gjort gällande att talan kan prövas även efter det att fristen för talans väckande har löpt ut. Då det i förevarande mål är fråga om den första förlängningens giltighet, är det möjligt att med stöd av artikel 184 göra gällande att beslutet om förlängning skall ogiltigförklaras.

47. I artikel 184 nämns denna möjlighet endast såvitt avser förordningar. Den har betydelse på så sätt att en part som inte är behörig att väcka talan om en förordning enligt artikel 173 därigenom bereds skydd mot tillämpningen av en rättsstridig förordning [23]. Enligt artikel 184 är det möjligt att förutom förordningar även föra talan om andra rättsakter som har utfärdats av gemenskapens institutioner och som har en rättsverkan likartad den som förordningar har [24]. Då artikel 184 under inga omständigheter får användas för att kringgå den frist för talans väckande som anges i artikel 173, kan parten med stöd av denna bestämmelse endast föra talan om rättsakter om vilka talan inte skulle kunna föras med stöd av artikel 173.

48. Så är emellertid inte fallet i förevarande mål, eftersom sökanden här har haft möjlighet att ingripa emot det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet.

49. Sökanden har till och med anmodats att samtycka till den första förlängningen och har genom att vägra ge sitt samtycke kunnat förhindra att beslutet blev bindande. Det är därför inte nödvändigt att ge sökanden möjlighet att föra talan om det första beslutet om förlängning sedan fristen för att väcka talan har löpt ut [25]. På grund av att fristen för att väcka talan har löpt ut skall därför talan avvisas i den del den avser det första beslutet om förlängning.

b) Är beslutet en nullitet?

50. Sökanden har även i detta sammanhang gjort gällande att rättsakten är en nullitet. Då inte heller det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet är behäftat med grova och uppenbara fel, förekommer emellertid inte anledning att anta att rättsakten är en nullitet.

c) Anmärkningar avseende yrkandet

51. Jag ämnar slutligen behandla sökandens argument att talan endast förs om det första

23 — Dom av den 14 december 1962, Wöhrmann mot kommissionen (31/62 och 33/62, Rec. s. 965, 1027, 1042).

24 — Grabitz i Grabitz (fotnot 14), artikel 184, punkt 15.

25 — Ibidem, punkt 15 ff.

beslutet om förlängning i den mån detta bemyndigar kommissionen att genom en ensidig rättsakt förlänga rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid. Detta framgår emellertid inte av yrkandet. I detta sägs bara att talan avser det första beslutet om förlängning i den del som har lagts till grund för 1992 års beslut. 1992 års beslut har emellertid grundats på det första beslutet om förlängning. Av yrkandet framgår således inte att talan endast avser 1990 års beslut under vissa förutsättningar.

52. Frågan om huruvida talan kan upptas till prövning skall därmed besvaras på följande sätt: Konungariket Spaniens talan om ogiltigförklaring skall avvisas, såvitt det yrkas att kommissionens beslut i december 1992 skall förklaras vara en nullitet och såvitt den avser det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet.

Talan kan endast prövas i den del som avser ogiltigförklaring av kommissionens beslut år 1992.

II — *Prövningen i sak*

53. Talan är föremål för prövning i sak endast i den del som avser 1992 års beslut och yrkandet om ogiltigförklaring.

54. Såsom redan har fastslagits vid undersökningen av huruvida talan kunde upptas till prövning, skall beslutet i december 1992 anses vara en förlängning på obestämd tid. Det är tveksamt om kommissionen var behörig att ensidigt fatta ett sådant beslut. Klart är i allt fall att medlemsstaterna inte har lämnat sitt samtycke. Då beslutet bara skulle vara en bekräftelse av det första beslutet om förlängning, var det heller inte tänkt att medlemsstaterna skulle bekräfta det. Detta innebär att förlängningen endast kan vara giltig under förutsättning att kommissionen har kunnat förlänga rambestämmelsernas giltighet utan att inhämta medlemsstaternas samtycke. Den rättsliga form som här kan komma i fråga är beslut enligt artikel 155 i EEG-fördraget.

1. Kommissionens bristande behörighet

55. Sökanden har anfört att beslutet inte i sig ger kommissionen befogenhet att förlänga rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid. Därmed åberopar sökanden en av de ogiltighetsgrunder som nämns i artikel 173 i EEG-fördraget.

56. Såsom redan har visats vid undersökningen av huruvida talan kunde upptas till prövning, förutsatte såväl rambestämmelsernas införande som den första förlängningen av dessa bestämmelsers giltighet att medlemsstaterna hade lämnat sitt samtycke.

Därvid skall återigen framhållas att artikel 93.1 i EEG-fördraget uttryckligen nämns i rambestämmelsernas ursprungliga lydelse och att det av ordalydelsen i det första beslutet om förlängning framgår att kommissionen endast ville lägga fram ett förslag, vilket erfordrade medlemsstaternas godkännande. Nedan skall undersökas om detta gäller även för 1992 års beslut.

57. Ordalydelsen hindrar i varje fall inte att det betecknas som ett beslut i den mening som avses i artikel 155 i EEG-fördraget. I sista stycket låter kommissionen veta att den har "beslutat" att inte ändra rambestämmelserna. Det är inte längre tal om att inhämta medlemsstaternas samtycke eller att höra dem innan beslut fattas. Grundvalen för denna rättsakt är det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet. Häri föreskrivs att kommissionen först skall ompröva rambestämmelserna. Om det inte är nödvändigt att ändra dem, krävs heller inte att medlemsstaterna lämnar sitt samtycke. Kommissionen undersöker om ändringar är nödvändiga. Om den anser att ändringar bör ske, skall den höra medlemsstaterna innan den fattar beslut. I annat fall kan den besluta att inte göra någon ändring. Genom 1992 års beslut har den emellertid beslutat långt mer. Den har förlängt rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid. Tvivel råder om huruvida kommissionen hade befogenhet att fatta också ett så långtgående beslut. För att reda ut detta skall formuleringen av det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet — som godkändes av medlemsstaterna, däribland Konungariket Spanien — synas ännu en gång. Den har följande lydelse:

"Om ändringar ... förefaller nödvändiga, skall kommissionen besluta om dessa efter att ha hört medlemsstaterna."

58. Med "ändringar" förstås också ändringar i tiden och inte minst en ändring som innebär att giltigheten förlängs tills vidare, trots att den ursprungligen var tidsbegränsad.

59. Kommissionen har anfört att rätten att besluta om rambestämmelsernas giltighetstid möjligen hade delegerats till kommissionen. Ett sådant beslut skulle emellertid bli giltigt först sedan medlemsstaterna hade lämnat sitt samtycke.

60. Frågan är om det krav på att medlemsstaterna skall höras som framgår av lydelsen skall uppfattas så, att medlemsstaterna enbart skall beredas tillfälle att yttra sig eller om det är nödvändigt att de lämnar sitt samtycke.

61. Ordalydelsen är inte entydig. Att medlemsstaterna skall höras kan å ena sidan betyda att de enbart skall beredas tillfälle att yttra sig. Det är emellertid fortfarande fråga om rambestämmelser som har utfärdats med stöd av artikel 93.1 i EEG-fördraget. Därav kan man sluta sig till att medlemsstaternas samtycke erfordras för alla åtgärder som beslutas i samband med rambestämmelserna. Det praktiska förfaringssättet har heller inte ändrats i förhållande till den ursprungliga lydelsen. Det är kommissionen som omprövar rambestämmelserna. Om den anser att en ändring är nödvändig, skall den höra medlemsstaterna. Å andra sidan förutsätter detta att kommissionen föreslår en bestämd ändring. Detta förfaringssätt skiljer sig inte från det som anges i de ursprungliga rambestämmelserna. Inte heller där nämns medlemsstaternas samtycke, vilket inte hindrade att det likväl var nödvändigt. Det bör framför allt betonas att parterna är ense om att medlemsstaternas samtycke erfordras. Av allt detta följer att även 1992 års beslut endast kan vara bindande om medlemsstaterna har lämnat sitt samtycke.

62. Ett sådant samtycke skulle visserligen ha kunnat lämnas vid medlemsstaternas tidigare möte. Det kan dock inte tagas för givet, eftersom bägge parter ansåg att det var nödvändigt att samtycke gavs vid senare tillfälle. Därmed står det klart att inget av de uttalanden som ägde rum under detta möte var avsett som ett samtycke till en förlängning av rambestämmelsernas giltighet, och att de inte heller kan uppfattas på detta vis. Dessutom gav Konungariket Spanien redan vid detta möte uttryck för tvivel om rambestämmelsernas fortsatta giltighet. Såsom redan har påpekats vid undersökningen av huruvida talan kan upptas till prövning, hade det vidare varit nödvändigt att i samband med detta möte uppmärksamma medlemsstaterna på det faktum att rambestämmelserna skulle förlängas på obestämd tid.

63. Härav följer att något samtycke från medlemsstaternas sida inte föreligger. Kommissionen har följaktligen inte kunnat förlänga rambestämmelsernas giltighet på obestämd tid.

2. Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter

a) Artikel 93.1 i EEG-fördraget

64. Detta innebär — såsom sökanden har hävdat — att inte heller förfarandet enligt artikel 93.1 i EEG-fördraget har beaktats. I motsats till vad Konungariket Spanien har anfört medför detta emellertid inte att rättsakten är en nullitet. Såsom redan har framgått vid undersökningen av huruvida det är möjligt att pröva talan, är rättsakten inte behäftad med något grovt och uppenbart fel.

Inte desto mindre föreligger en annan av de ogiltighetsgrunder som nämns i artikel 173, nämligen åsidosättande av väsentliga formföreskrifter.

b) Artikel 190 i EEG-fördraget

65. Sökanden har även gjort gällande att artikel 190 har åsidosatts. Sökanden har hävdat att den rättsliga grunden för beslutet i december 1992 inte har angivits. I själva beslutet sägs grunden vara artikel 93.1 i EEG-fördraget jämte det första beslutet om förlängning av rambestämmelsernas giltighet. Enligt sökandens mening kan den rättsliga grunden inte vara bestämmelsen i artikel 93.1 i EEG-fördraget, eftersom villkoren i denna inte är uppfyllda.

66. Det väsentliga är emellertid att en rättslig grund anges i beslutet. Så är fallet här. Därmed är beslutet "motiverat" [26], och kravet i artikel 190 uppfyllt, såvitt gäller angivande av rättslig grund. Den omständigheten att motiveringen kan betingas av att kommissionen hyser en felaktig uppfattning av vad som är gällande rätt innebär inget hinder i detta hänseende [27].

26 — Artikel 190 i EEG-fördraget.

27 — Grabitz i Grabitz (fotnot 16), artikel 190, punkt 6; dom av den 20 mars 1957, Geitling (2/56, Rec. 1957, s. 9 och 38).

67. Sökanden har dessutom gjort gällande att artikel 190 i EEG-fördraget har åsidosatts genom att kommissionens beslut *inte* har *motiverats tillräckligt väl.*

68. Kommissionen har uppgivit att en motivering inte är nödvändig, då det är fråga om en rättsakt som inte är bindande och för vilken medlemsstaternas samtycke erfordras; detta till trots innehåller den skrivelse varigenom Konungariket Spanien underrättades om kommissionens beslut samt den arbetspromemoria som delades ut inför mötet i december 1992 en tillräcklig motivering.

69. Hänsyn skall i detta hänseende även tagas till det faktum att kommissionens beslut har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

70. Det beslut som har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning innehåller en kort redogörelse för rambestämmelsernas bakgrund och en hänvisning till bestämmelserna i det första beslutet om förlängning. Dessutom nämns mötet i december 1992, som endast hade utlysts för omprövningen av rambestämmelserna, och utfallet av detta möte. Det framgår också klart att kommissionens beslut var en följd av denna omprövning. Enligt domstolens uppfattning har motiveringsskyldigheten fullgjorts, när de mest väsentliga rättsliga och

faktiska omständigheterna har angivits [28]. Det skall vara möjligt att förstå den tankegång som har lett till rättsaktens utfärdande.

71. Så förhåller det sig i detta fall. De huvudsakliga omständigheter som ligger till grund för kommissionens beslut har angivits. Det framgår klart att medlemsstaternas möte, vid vilket rambestämmelserna omprövades och medlemsstaterna uttryckte sin tillfredsställelse med dessa bestämmelser, ligger till grund för beslutet.

72. I detta sammanhang skall vidare påpekas att Konungariket Spaniens företrädare deltog i detta möte i december 1992. Man kan därför utgå ifrån att Konungariket Spanien hade kännedom om argumenten och skälen för kommissionens beslut. Härtill kommer att den arbetspromemoria som delades ut inför detta möte innehöll omfattande upplysningar. Konungariket Spanien hade därför utan tvivel fått kännedom om samtliga omständigheter. Det faktum att Konungariket Spanien redan i ett tidigare skede hade informerats, medför att kommissionens motiveringsskyldighet minskar ytterligare [29].

c) Artikel 12.1 i kommissionens arbetsordning

73. Vad sökanden väsentligen gör gällande då denne åberopar att motiveringen är bristfällig är att kommissionens beslut inte har tillkännagivits i vederbörlig ordning. Sökanden underrättades endast om beslutet genom en skrivelse från kommissionen. Det var emellertid inte möjligt för sökanden att enbart av denna skrivelse utläsa om de formella minimikraven för att rättsakten skulle vara giltig var uppfyllda. I synnerhet var det inte möjligt att se om kraven i artikel 12 i kommissionens arbetsordning var uppfyllda. Av skrivelsen framgick endast datumet och beslutets innehåll, varvid det inte gick att utläsa om innehållet motsvarade vad kommissionen hade beslutat.

74. Kommissionen har häremot gjort gällande att det av sökanden anförda varken är tillräckligt eller tillräckligt väl underbyggt för att det skall kunna göras gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 12 i arbetsordningen.

75. I artikel 12.1 i kommissionens arbetsordning — som sökanden har hänvisat till — föreskrivs att rättsakter skall expedieras. I den då gällande lydelsen föreskrevs att

28 — Dom av den 4 juli 1963, Tyskland mot kommissionen (24/62, Rec. s. 129, 141, 145).

29 — Schmidt i von der Groeben/Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4: e upplagan 1991, band 4, artikel 190, punkt 12; dom av den 11 januari 1973, Nederländerna mot kommissionen (13/72, Rec. s. 27, punkt 11—12).

formella beslut som kommissionen fattar vid ett möte eller på skriftlig väg skall underskrivas på det giltiga språket eller de giltiga språken av ordföranden och generalsekreteraren. Denna bestämmelse är en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 173 i EEG-fördraget [30]. Bestämmelsen om rättsaktens expediering skall i händelse av tvist göra det möjligt att fastslå om den text som har delgivits eller offentliggjorts överensstämmer med den text som kommissionen har faktiskt har antagit. Sökanden har i föreliggande fall inte gjort gällande att någon expediering inte har ägt rum, utan hävdat att den skrivelse vari kommissionen tillkännagav sitt beslut inte innehåller någon uppgift om huruvida expediering har ägt rum och huruvida skrivelsens innehåll överensstämmer med kommissionens beslut, eller om det i förekommande fall alls är möjligt att (med hjälp av en expedierad rättsakt) kontrollera detta i efterhand. En sådan möjlighet föreligger emellertid inte heller i normala fall. Beslutet meddelas adressaten, varvid denne normalt måste utgå ifrån att texten överensstämmer med den text som kommissionen har antagit. Det kan inte utläsas av den delgivna texten om så är fallet.

76. I förevarande mål ger varken kommissionens skrivelse eller kungörelsen av beslutet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning någon anledning att tro att den text som har offentliggjorts inte skulle överensstämma med den text som kommissionen har antagit. Det åvilar emellertid sökanden att visa att sådana omständigheter föreligger, om denne skall kunna göra gällande att bestämmelserna i artikel 12 har åsidosatts. Domstolen har i ett fall, i vilket det redan av den typografiska sättningen av det delgivna beslutet framgick att stycken hade tillfogats i efterhand, prövat om dessa bestämmelser hade åsidosatts och därefter fastslagit att så var fallet [31].

77. Det finns inget som tyder på detta i förevarande mål och det har heller inte åberopats av sökanden. Vad sökanden har anfört är därmed inte tillräckligt för att det skall kunna göras gällande att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts på sätt som avses i artikel 173 i EEG-fördraget.

78. Då det emellertid är styrkt att andra grunder för ogiltigförklaring enligt artikel 173 föreligger, är kommissionens beslut inte rättsenligt. Det skall därför förklaras ogiltigt i enlighet med artikel 174 i EEG-fördraget.

Rättegångskostnader

Eftersom sökanden har tappat målet, skall denne enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

30 — Domen kommissionen mot BASF m. fl. (se fotnot 18), punkterna 74 och 76.

31 — Ibidem, punkterna 57 och 77 ff.

C — Förslag till avgörande

79. Jag föreslår att domstolen skall

1) ogiltigförklara kommissionens beslut från december 1992 om förlängning av giltigheten av de gemenskapsrättsliga rambestämmelserna om statligt stöd till bilindustrin,

2) avvisa talan i övrigt, och

3) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.