1. Met hun bepaling dat de Commissie van voorgenomen nieuwe steunmaatregelen of van projecten tot wijziging van bestaande steunmaatregelen „tijdig" op de hoogte moet worden gebracht „om haar opmerkingen te kunnen maken" hebben de auteurs van het Verdrag de bedoeling gehad deze instelling voldoende tijd voor beraad en onderzoek te laten om zich een aanvankelijk oordeel te vormen over de vraag of de te harer kennis gebrachte ontwerpen geheel of ten dele met het Verdrag in overeenstemming zijn.

2. Zolang zodanige termijn niet bij verordening is vastgesteld, kunnen de Lid-Staten de inleidende fase niet eenzijdig beëindigen, doch de Commissie treedt niet met de nodige voortvarendheid op wanneer zij nalaat binnen een redelijke termijn — te rade gaande met de artikelen 173 en 175 van het Verdrag — haar standpunt te bepalen.

3. Na die termijn — voor beraad en onderzoek — kan de betrokken Lid-Staat het project weliswaar tot uitvoering brengen, doch dan is het een eis van rechtszekerheid dat de Commissie daarvan tevoren in kennis wordt gesteld, waarna de maatregel onder de regeling voor bestaande steunmaatregelen komt te vallen.

4. De doelstelling van artikel 93, lid 3, namelijk de inwerkingtreding van met het Verdrag strijdige steunmaatregelen te voorkomen, brengt mede dat dit verbod tijdens de gehele duur der inleidende fase werkt.

5. Artikel 93, lid 1, derde volzin, van het Verdrag moet in die zin worden uitgelegd dat de Commissie, wanneer zij aan het einde van het inleidend onderzoek naar een te harer kennis gebrachte steunmaatregel tot de slotsom komt dat er geen termen aanwezig zijn om de contradictoire procedure in te leiden, niet gehouden is een beschikking in de zin van artikel 189 te nemen.

6. Het aan de betrokken Lid-Staat opgelegde verbod de voorgenomen steunmaatregelen tot uitvoering te brengen, geldt voor iedere steunmaatregel die zonder kennisgeving tot uitvoering is gebracht; wanneer zodanige kennisgeving wel heeft plaatsgehad, werkt het tijdens de inleidende fase en wel, indien de Commissie de contradictoire procedure inleidt, tot aan de eindbeslissing; gedurende dit gehele tijdvak kunnen particulieren er rechten aan ontlenen welke de nationale rechterlijke instanties hebben te handhaven.

7. De rechtstreekse werking van de laatste volzin van artikel 93 verplicht de nationale rechterlijke instanties weliswaar het toe te passen zonder dat daartegen een beroep op enigerlei nationale rechtsregel openstaat; evenwel moet volgens de nationale rechtsorde van iedere Lid-Staat worden bepaald langs welke weg dit resultaat rechtens dient te worden bereikt.

In de zaak 121-73

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main, in het aldaar aanhangig geding tussen

MARKMANN KG, te Kiel, Schönbergerstraße 32/34,

en

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft, 6 Frankfurt/Main, Bockenheimer Landstraße 38,

en

LAND SLEESWIJK-HOLSTEIN, vertegenwoordigd door de Minister für Landwirtschaft und Forsten, 23 Kiel 1,

interveniënte

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 93, lid 3, van het Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, A. M. Donner en M. Sørensen, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens De Wilmars (rapporteur), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: G. Reischl
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — De feiten en het processverloop

Overwegende dat met betrekking tot de feiten, de gestelde vragen en de krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie gemaakte opmerkingen ter terechtzitting is gerapporteerd als volgt:

In de loop van het jaar 1968 ontwierp de regering van de Bondsrepubliek Duitsland in het bestek van een programma ter bevordering van de regionale economische ontwikkeling een „Investitionszulagegesetz".

Het werd overeenkomstig artikel 93, lid 3, eerste volzin, van het Verdrag ter kennis van de Commissie gebracht bij mondelinge nota van 22 april 1969. Van andere tot dit zelfde programma behorende ontwerpen was zij reeds eerder (op 20 februari 1969) op de hoogte gebracht dan wel zou zij in de loop van de volgende maanden (9 juni en 19 september 1969) in kennis worden gesteld. Gedurende de parlementaire behandeling van

het ontwerp werden de Commissie, met name in verband met in tweede lezing aangenomen amendementen, tijdens een op 20 juni 1969 op haar initiatief gevoerde multilaterale gedachtenwisseling nadere inlichtingen verstrekt. Na goedkeuring van het ontwerp door Bundestag en Bundesrat kwam het Investitionszulagegesetz er op 18 augustus 1969 (BGBl I, 1211) om vervolgens op 22 augustus 1969 in werking te treden.

Pas op 18 december 1969 waren de diensten van de Commissie in staat haar over de gezamenlijke ontwerpen die in het tijdvak februari-september 1969 te harer kennis waren gebracht, rapport uit te brengen. De Commissie achtte de voorgestelde steunregeling niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en leidde op 13 januari 1970 een procedure als bedoeld in artikel 93, lid 2, van het Verdrag in.

Op 15 december 1969 had verzoekster in het hoofdgeding, die te Kiel-Wellingdorf een warenhuis exploiteert, verweerder verzocht om een verklaring nopens het economisch belang van de voorgenomen bouw van een centrale opslagplaats, waarmede een investering tot een totaalbedrag van 568 209 DM zou zijn gemoeid.

Ondanks een gunstig advies van het Land Sleeswijk-Holstein werd het verzoek afgewezen. Nadat zij eveneens vruchteloos had gereclameerd ging verweerster om zich alsnog zodanige verklaring te zien uitgereikt in beroep bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main.

Het Verwaltungsgericht achtte de uitlegging van het Gemeenschapsrecht in het geding en stelde bij beschikking van 19 maart 1973 de navolgende vragen:

a) Dient artikel 93, lid 3, derde zin, EEG-Verdrag aldus te worden gelezen dat de Commissie steeds een eindbeschikking heeft te nemen, ook wanneer zij de voorgenomen nationale wet met artikel 92 verenigbaar acht?

b) Indien de Commissie, na kennisgeving door een Lid-Staat overeenkomstig artikel 93, lid 3, eerste volzin, EEG-Verdrag, de procedure volgens de tweede volzin dezer bepaling niet „onverwijld" aanvangt, heeft zulks dan tot gevolg dat het blokkeringseffect van artikel 93, lid 3, derde volzin, niet intreedt, zodat de steunregeling kan worden ingevoerd?

c) Doet het blokkeringseffect van deze bepaling zich ook voor wanneer de procedure van artikel 93, lid 3, tweede volzin, EEG-Verdrag, ondanks tijdige kennisgeving van de Lid-Staat aan de Commissie, eerst na de inwerkingtreding van de wettelijke steunregeling is aangevangen?

d) Indien vraag b) ontkennend en vraag c) bevestigend worden beantwoord, is dan een „eindbeslissing" voorwaarde voor de geldigheid van de voorgenomen nationale wet en moet een met miskenning dezer bepaling vastgestelde nationale wet ongeldig of niet-toepasselijk worden geacht zolang die beslissing niet is genomen?

e) Moet de term „Lid-Staat" in artikel 93, lid 3, derde volzin, EEG-Verdrag aldus worden verstaan dat een particulier zich rechtstreeks op deze bepaling mag beroepen of moet de nationale rechter in het geval van vraag d) bij zijn beslissing ambtshalve van de ongeldigheid der wet uitgaan?

De nationale rechter was vooral met het oog op de rechtszekerheid en op grond van het beginsel dat procedures met een beslissing dienen te eindigen, geneigd de eerste vraag bevestigend te beantwoorden.

Wat de tweede vraag betreft: het Verwaltungsgericht betwijfelt of stilzwijgen of stilzitten van de Commissie als een wilsverklaring mag worden beschouwd. Het ligt op de weg van de Lid-Staten zich te dier zake te beklagen en zich krachtens artikel 175, eerste en tweede alinea, tot het Hof van Justitie te wenden. Een andere oplossing zou impliceren dat de Lid-Staten de term „onverwijld" hebben uit te leggen, hetgeen het risico zou meebrengen dat er van Lid-

Staat tot Lid-Staat een andere betekenis aan wordt gehecht.

Ten aanzien van de derde en vierde vraag is de verwijzende rechter van mening dat de nationale wetgever, indien hij met betrekking tot een voorgenomen maatregel de beslissing der Commissie niet afwacht, de kwade kans loopt die maatregel te moeten intrekken of door de rechter te zien nietig verklaard; aan artikel 93, lid 3, derde volzin, zou anders immers generlei werking zijn verbonden. Procesrechtelijk gezien staat het blokkeringseffect dezer bepaling in geval van bij de wet ingevoerde steunmaatregelen aan de geldigheid dier wet in de weg.

Met betrekking tot de laatste vraag spreekt het Verwaltungsgericht als zijn oordeel uit dat de nationale rechter, ook wanneer aan artikel 93, lid 3, derde volzin, rechtstreekse werking moet worden ontzegd, bevoegd is vast te stellen dat het Verdrag is geschonden en dat die schending tot ongeldigheid leidt, juist omdat dit communautaire rechtsvoorschrift een formeel geldigheidsvereiste stelt, waaraan — wat de nationale wet betreft — moet zijn voldaan.

De verwijzingsbeschikking van 19 maart 1973 is op 12 april 1973 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal heeft het Hof van instructiemaatregelen afgezien.

Verzoekster in het hoofdgeding, de Commissie, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

II — Opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie

A — Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding

Volgens verzoekster in het hoofdgeding moet het stilzwijgen der Commissie nadat haar op 22 april 1969 van het ontwerp der wet inzake de steunverlening was kennisgegeven, als stilzwijgende accoordverklaring worden beschouwd.

Het valt niet te rijmen met de rechtszekerheid dat een procedure krachtens artikel 93, lid 2, pas acht maanden na de kennisgeving van het wetsontwerp zou kunnen worden ingediend, en dan nog wel met terugwerkende kracht. Bij de beoordeling van de vraag of de litigieuze steunregeling met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is dient men ook de reëele gevaren voor vervalsing der mededinging in aanmerking te nemen en er rekening mede te houden dat steunverlening aan Kiel en omgeving volgens artikel 92, lid 2 (c) met de gemeenschappelijke markt verenigbaar was.

B — Opmerkingen van de Commissie

De Commissie wijst erop dat het Verdrag, wat door de staat genomen steunmaatregelen betreft, tussen bestaande en nieuwe steunregelingen onderscheidt. Bij bestaande steunmaatregelen staat een door de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, aangespannen procedure op zich zelf aan de interne geldigheid van het omstreden nationale voorschrift niet in de weg. Hetzelfde geldt trouwens voor een door het Hof van Justitie — in het kader van de artikelen 169 en 170 van het Verdrag — gedane verklaring voor recht dat de betrokken staat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Volgens artikel 171 heeft de Lid-Staat de maatregelen te nemen welke ter uitvoering van 's Hofs arrest nodig zijn.

Daarentegen spelen bij nieuwe steunmaatregelen de eisen van rechtszekerheid en bescherming van het opgewekt vertrouwen geen rol, zodat hier in artikel 93, lid 3, verdergaande eisen worden gesteld. Op de Lid-Staten wordt tweeërlei verplichting gelegd: zij moeten de Commissie tijdig van de voorgenomen steunmaatregel op de hoogte brengen, zodat zij gelegenheid krijgt tot het maken van opmerkingen en zij mogen die maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat

de Commissie haar houding heeft bepaald. In verband met deze tweede verplichting rijzen de volgende vragen: wanneer treedt zij in, hoe lang duurt zij en welke gevolgen zijn ten aanzien van de geldigheid of toepasselijkheid van een nationale steunmaatregel aan niet-nakoming dezer verplichting verbonden?

De Commissie is, wat het eerste punt betreft, van mening dat men de gelding van het verbod van uitvoering niet uitsluitend mag doen afhangen van de vraag of de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, heeft aangevangen. Het hangt al aanstonds samen met de verplichting tot kennisgeving, zodat de Lid-Staat zich reeds gedurende de termijn welke de Commissie is gelaten van uitvoering heeft te onthouden. In de laatste volzin van artikel 93, lid 3, wordt deze verplichting alleen maar uitgebreid.

Wat de duur van deze verplichting betreft, de Commissie bevestigt dat zij zich in de praktijk heeft aangesloten bij het standpunt van de meeste schrijvers, die van zulk een verplichting slechts willen weten gedurende de termijn die de Commissie, wanneer zij behoorlijk op de hoogte is gesteld, redelijkerwijze voor beraad behoeft. In een op 18 april 1966 door de Commissie bij de Raad ingediende ontwerp-verordening inzake de toepassing van artikel 93, heeft zij trouwens een termijn voorzien die in de regel acht en nooit meer dan zestien weken zou belopen; nadien mogen de Lid-Staten bij gebreke van een uitdrukkelijk besluit tot uitvoering der voorgenomen steunmaatregelen overgaan.

De Commissie geeft wel toe dat men, nu de ontwerp-verordening door de Raad niet werd aanvaard, met de verwijzende rechter tegen vorenomschreven standpunt kan inbrengen dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid te onbepaald is. Het ontmoet daarom bij haar geen enkel bezwaar wanneer men de door haar gevolgde gedragslijn — het uitspreken van een oordeel zelfs wanneer zij op de haar voorgelegde ontwerpen niets heeft af te dingen — als een rechtsverplichting zou willen beschouwen. Bij nietnakoming van zodanige verplichting kan dan beroep in rechte worden ingesteld. Zij behoeft haar oordeel echter niet kenbaar te maken via een formele beschikking in de zin van artikel 189, die bovendien latere controle, thans krachtens artikel 93, leden 1 en 2, niet zou uitsluiten. Anderzijds geeft de Commissie toe dat de verplichting zich van uitvoering te onthouden na het verstrijken van een redelijke termijn eindigt in dier voege dat dan op een beslissing niet langer behoeft te worden gewacht. De derde volzin van artikel 93, lid 3, heeft alleen betrekking op de procedure van lid 2.

Het bij kennisgeving intredend verbod uitvoering aan de steunmaatregel te geven eindigt derhalve hetzij doordien de Commissie mededeelt dat het ontwerp met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is, hetzij na het verstrijken van een redelijke bedenktijd. Het blijft echter van kracht wanneer vóór het verstrijken van die termijn de procedure van artikel 93, lid 2, is aangevangen. Wordt deze procedure evenwel pas na het verstrijken van de hierbedoelde termijn ingeleid, dan moet zij met een procedure tegen een bestaande steunmaatregel worden gelijkgesteld en sorteert zij slechts rechtsgevolgen voor de toekomst.

Wat de gevolgen van schending van het verbod tot uitvoering van de voorgenomen steunmaatregel betreft, wijst de Commissie erop dat in 's Hofs arresten van 15 juli 1964 (zaak 6-64, Costa/Enel, Jurisprudentie 1964, blz. 1207) en 19 juli 1973 (zaak 77-72, Capolongo, Jurisprudentie 1973, blz. 611) de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, laatste volzin, is erkend.

Deze rechtstreekse werking mag echter niet worden beperkt tot gevallen waarin de Commissie een procedure als bedoeld in artikel 93, lid 3, tweede volzin, heeft aangevangen. Zij dient eveneens te gelden voor de verplichting zich gedurende de bij kennisgeving der steunmaatregel ingaande termijn — gedurende welke de Commissie zich kan beraden — van uitvoering te onthouden. Schending dier verplichting maakt een inwerkinggetreden nationale maatregel niet noodzakelijkerwijze ongeldig. De nationale instan-

ties kunnen er mede volstaan haar voor de duur dezer verplichting niet-toepasselijk te verklaren.

De Commissie stelt voor de eerste vraag van de nationale rechter in die zin te beantwoorden dat zij in alle gevallen haar oordeel over een voorgenomen steunmaatregel heeft uit te spreken. Dat wil echter niet zeggen dat zij daartoe een formeel besluit heeft te nemen en bedoelde verplichting berust veeleer op de algemene beginselen der rechtszekerheid dan op artikel 93, lid 3, derde volzin.

Het antwoord op de tweede vraag moet bevestigend luiden. Wanneer de Commissie een procedure als bedoeld in artikel 93, lid 3, tweede volzin, niet binnen een redelijke tijd aanvangt, geldt het verbod niet langer.

De Commissie verklaart zich in casu in het algemeen te kunnen verenigen met de doelstellingen van de wet van 18 augustus 1969, die zij slechts op een enkel punt zou willen zien gecorrigeerd of beperkt. Zij heeft de Bondsregering dan ook doen weten dat zij de Duitse steunregeling ten behoeve van de regionale economie als een bestaande steunmaatregel zou behandelen, zodat de op 13 januari 1970 aangevangen procedure aan uitvoering der wet, ook zonder eindbeslissing, niet in de weg zou staan.

Het op de derde vraag te geven antwoord hangt af van het tijdstip waarop de procedure is aangevangen. Wanneer de termijn gedurende welke men zich zonder meer van uitvoering heeft te onthouden nog loopt, wordt zij door inleiding van de procedure van artikel 93, lid 3, derde volzin, verlengd. Is zij verstreken, dan is van een verplichting als hier bedoeld niet langer sprake; de procedure betreft dan een bestaande steunmaatregel en kan slechts ex nunc effect sorteren.

Wat de vijfde vraag betreft, de Commissie meent dat zowel de algemene verplichting zich tijdens de voor beraad gestelde termijn van uitvoering te onthouden als de verplichting zulks ingevolge artikel 93, lid 3, derde volzin, ook nadien te doen, rechtstreeks werken. Schending dier verplichting behoeft echter niet tot ongeldigheid te leiden: de nationale rechter kan ermede volstaan de regeling tot de eindbeslissing niet-toepasselijk te verklaren.

C — *Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk*

De regering van het Verenigd Koninkrijk meent dat artikel 93, lid 3, slechts een verplichting tot niet-uitvoering behelst wanneer de Commissie, nadat zij tijdig genoeg is geïnformeerd om opmerkingen te kunnen maken, heeft doen weten het ontwerp met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar te achten en onverwijld de procedure van artikel 93, lid 2, heeft ingeleid.

Naar de systematiek van artikel 93 mogen de Lid-Staten zelf uitmaken of zij reeds bestaande steunregelingen zullen invoeren en toepassen, met dien verstande dat zij met de gemeenschappelijke markt verenigbaar moeten zijn in de zin van artikel 92 en onverminderd controle der Commissie overeenkomstig artikel 93 (met name lid 2).

Met betrekking tot de controle op voorgenomen nieuwe steunmaatregelen volgens artikel 93, lid 3, wijst de regering van het Verenigd Koninkrijk er allereerst op dat nergens uitdrukkelijk een door de Commissie te geven goedkeuring of toestemming is voorgeschreven. Het ontbreken van toestemming staat aan invoering of wijziging ener steunregeling niet in de weg. Anderzijds is er geen sprake van dat de Commissie verplicht zou zijn in het stadium van artikel 93, lid 3, eerste volzin, een oordeel uit te spreken. Een procedure als bedoeld in artikel 93, lid 2, tweede volzin, kan door de Commissie slechts worden ingeleid wanneer zij het ontwerp verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt. De derde volzin heeft uitsluitend op de procedure ex artikel 93, lid 2, betrekking.

De Lid-Staten zijn derhalve alleen tot kennisgeving van voorgenomen steunmaatregelen alsook, wanneer de Commissie ze met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar acht en onverwijld

een procedure volgens artikel 93, lid 2, aanvangt, tot opschorting dier maatregelen verplicht.
De regering van het Verenigd Koninkrijk betwist de stelling van de verwijzende rechter dat artikel 93, lid 3, zou impliceren dat de Commissie niet alleen ter vaststelling van de onverenigbaarheid, doch ook van de verenigbaarheid der voorgenomen steunmaatregel met Verdrag een procedure heeft in te leiden. Zou een Lid-Staat zich in afwachting van zodanige beslissing van uitvoering hebben te onthouden, dan zou een ongewenste en overbodige inbreuk worden gemaakt op de vrijheid van de Lid-Staat, die daarmede van de goede wil der Commissie afhankelijk zou worden. De mogelijkheid wegens stilzitten der Commissie beroep in rechte in te stellen doet aan de onredelijkheid van zodanige beperking niets af. Mocht het uitblijven van een beslissing der Commissie zijn oorzaak vinden in de ingewikkelde aard van het te harer kennis gebrachte project, dan behoort de Lid-Staat normaliter tot uitvoering te kunnen overgaan, met dien verstande uiteraard dat zij aan blijvende controle ex artikel 93, lid 1 en lid 2, onderworpen blijft.
Al mocht de Commissie ingevolge artikel 93, lid 3, in ieder geval haar standpunt hebben te bepalen (quod non), dan zou uit het feit dat artikel 93 geen algemeen verbod van steunmaatregelen behelst volgen dat wanneer de Commissie binnen een redelijke termijn of tot aan de dag voor de uitvoering bepaald niet tot een beslissing komt, zodanig stilzitten als een stilzwijgende goedkeuring is te beschouwen dan wel een vrijstelling behelst van de verplichting om een formele beslissing af te wachten; dit blijkt ook uit de conclusie van de Advocaat-Generaal Lagrange — in zake artikel 102 —, genomen in de zaak Costa/Enel (zaak 6-64, Jurisprudentie 1964, blz. 1231). Dat men wegens stilzitten der administratie in beroep kan komen doet daaraan niet af
De eerste vraag dient volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk in die zin te worden beantwoord dat artikel 93, lid 3, de Commissie geenszins verplicht om in ieder geval, ook wanneer zij het ontwerp met de gemeenschappelijke markt verenigbaar acht, tot een eindbeslissing te komen.
De tweede vraag ware haars inziens bevestigend te beantwoorden. Is de Commissie tijdens een redelijke termijn na kennisgeving niet tot een beslissing gekomen, dan geldt het verbod van artikel 93, lid 3, niet meer. Mocht de Commissie daarna alsnog handelend optreden dan geschiedt zulks ingevolge lid 2.
De derde vraag moet ontkennend worden beantwoord: de Commissie komt te laat wanneer ze een procedure niet binnen de gestelde termijn aanhangig maakt.
De vierde en vijfde vraag behoeven geen beantwoording wanneer de eerste, tweede en derde vraag in de door de regering van het Verenigd Koninkrijk voorgestane zin worden beantwoord.

D — Opmerkingen van de Duitse Regering

Op grond van een onderzoek naar de gezamenlijke bepalingen van het Verdrag inzake de steunmaatregelen merkt de Duitse Regering op dat het verbod van artikel 92, lid 1, niet op alle steunmaatregelen betrekking heeft, doch slechts op die welke het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen. Dit verklaart dat het verbod alleen voor Lid-Staten geldt en niet rechtstreeks werkt. De bescherming van de belangen der Lid-Staten spreekt ook uit het feit dat in artikel 93, lid 2, derde alinea, een speciale uitzondering is voorzien.
De eerste vraag dient volgens de Duitse Regering ontkennend te worden beantwoord. De controle op de steunmaatregelen vindt volgens artikel 93, lid 3, plaats via een tweeledige procedure. De voorgeschreven kennisgeving der door een Lid-Staat voorgenomen steunmaatregel moet de Commissie in staat stellen haar oordeel uit te spreken, zowel wanneer er tegen invoering der beoogde maatregelen geen enkel bezwaar blijkt te

bestaan als wanneer bepaalde bezwaren tot onderzoek langs de weg van een formele procedure leiden. De mededeling impliceert dat de informatieprocedure plaats maakt voor de procedure van onderzoek. Tijdens de informatieprocedure kan er geen enkele maatregel ter uitvoering van de voorgenomen steunregelingen worden genomen, immers volgens de eerste zin van artikel 93, lid 3, dient de kennisgeving zo tijdig te geschieden dat de Commissie de gelegenheid krijgt opmerkingen te maken. Het zou trouwens onlogisch zijn en indruisen tegen het stelsel van voorafgaande controle wanneer een Lid-Staat in de eerste fase maatregelen zou kunnen nemen die hem later, in het kader van de procedure van onderzoek, kunnen worden verboden.

Noch de bewoordingen noch de strekking van artikel 93, lid 3, impliceren dat de Commissie aan het einde van de informatieprocedure tot een eindbeslissing moet komen. Aangezien het verbod van artikel 92 niet rechtstreeks werkt, is een informele mededeling van de Commissie dat zij tegen de voorgenomen steunmaatregel geen bezwaar heeft voldoende. Zelfs wanneer de Commissie de informatieprocedure zou afsluiten met het inleiden van de procedure van onderzoek van artikel 93, lid 3, tweede volzin, is een formele beslissing overbodig, aangezien een eventueel beroep tegen zodanige beslissing zich niet met de informatieve aard van de eerste procedure verdraagt.

Deze uitlegging, die steun vindt in de gedragslijn der Commissie, ligt ook in de lijn van de ontwerp-verordening dat de Commissie in de loop van het jaar 1966 bij de Raad heeft ingediend nopens de toepassing van sommige voorschriften van artikel 93. In artikel 1 wordt de Lid-Staten toegestaan een ingediend ontwerp in werking te doen treden wanneer de Commissie, hetzij met zoveel woorden hetzij door een bepaalde termijn te laten voorbijgaan, te kennen heeft gegeven dat het bij haar geen bezwaar ontmoet.

Aan de eisen der rechtszekerheid welke de verwijzende rechter ter sprake brengt ten betoge dat er een formele beslissing nodig zou zijn kan waar het ten deze alleen om de betrekkingen tussen de Lid-Staten en instellingen gaat, even goed worden tegemoet gekomen door een akkoordverklaring of door de mededeling dat er een formele procedure van onderzoek is ingeleid.

Met betrekking tot de gevolgen van het stilzitten der Commissie gedurende de tijd die nodig is om tot een oordeel over een voorgenomen en medegedeelde steunregeling te komen (tweede vraag) is de Duitse Regering van mening dat van een verplichting zich van uitvoering te onthouden op grond van artikel 93, lid 3, eerste volzin, slechts sprake kan zijn gedurende een op ieder bijzonder geval afgestemde termijn, des dat nadien aan een voorgenomen steunregeling die behoorlijk is aangemeld uitvoering gegeven kan worden. De Commissie heeft in haar ontwerp ener verordening inzake de toepassing van bepaalde voorschriften van artikel 93 de oplossing in dezelfde richting gezocht. Dezelfde opvatting werd ook bepleit door de Advocaat-Generaal Mayras in de zaak 70-72 (Commissie/ Bondsrepubliek Duitsland). Binnen welke termijn de Commissie haar eventuele bezwaren kenbaar moet maken dient van geval tot geval te worden beoordeeld en daarbij moeten het spoedeisend karakter der voorgenomen steunmaatregel en de door de Commissie benodigde inlichtingen in aanmerking worden genomen.

Mocht de Commissie, nadat zij eenmaal een gunstig advies heeft uitgebracht, toch nog gaan twijfelen, dan blijft haar niets anders over dan een procedure volgens artikel 93, lid 2, in te leiden, doch zodanige procedure heeft geen schorsende werking. Het is niet anders wanneer de Commissie de termijn voor beraad heeft laten voorbij gaan. Een ander geval doet zich voor wanneer de procedure na de termijn voor beraad, doch voor de inwerkingtreding der voorgenomen maatregelen aanhangig wordt gemaakt. Dit geval is echter thans niet aan 's Hofs beoordeling onderworpen.

De derde vraag ware volgens de Duitse Regering in die zin te beantwoorden dat

een procedure tegen een na de termijn voor beraad ingevoerde steunregeling slechts op artikel 93, lid 2, kan berusten en alleen voor de toekomst effect kan sorteren.

Wat de vierde vraag betreft, de Duitse Regering meent dat niet-nakoming van de verplichting omschreven in artikel 93, lid 3, laatste volzin, niet tot ongeldigheid van de omstreden nationale wet kan leiden, doch haar zolang er door de Commissie geen eindbeslissing is genomen niet-toepasselijk kan maken. Uit 's Hofs overwegingen in de zaak 34-67 (arrest van 4 april 1968, Lück, Jurisprudentie 1968, blz. 346) blijkt dat de nationale rechter in geval van rechtstreeks werkende communautaire bepalingen ter verzekering van het primaat van het Gemeenschapsrecht de nodige maatregelen mag nemen, doch niet per se behoeft vast te stellen dat de nationale wet ongeldig is.

Anderzijds draagt de niet-toepasselijkheid van een nationale regeling die in strijd met de verplichting omschreven in artikel 93, lid 3, laatste volzin, mocht zijn vastgesteld, geen duurzaam karakter; de duur van die niet-toepasselijkheid hangt af van de eindbeslissing der Commissie nopens de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt.

De Duitse Regering deelt, wat de beantwoording van de vijfde vraag betreft, geheel de opvatting van het Hof van Justitie zoals die blijkt uit het arrest van 15 juli 1964 (zaak 6-64, Costa/Enel, Jurisprudentie 1964, blz. 1207), volgens welke de justitiabelen aan artikel 93, lid 3, derde zin aanspraken ontlenen. De niet-toepasselijkheid van de omstreden wet moet wegens het primaat van het Gemeenschapsrecht ambtshalve worden onderzocht.

Nadat het hiermede weergegeven rapport ter terechtzitting was uitgebracht is tot de mondelinge behandeling overgaan. Ter terechtzitting van 10 oktober 1973 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door de heer Markmann, de Commissie, vertegenwoordigd door haar gemachtigde Karpenstein, de Duitse Regering, vertegenwoordigd door de Regierungsdirektor Seidel en het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door de heer G. Slynn, Junior Counsel to the Treasury.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 7 november 1973 zijn conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main bij beschikking van 19 maart 1973, ingekomen ter griffie op 12 april 1973, het Hof krachtens artikel 177 van het Verdrag een aantal vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van artikel 93, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap;

dat deze vragen betrekking hebben op de modaliteiten van de preventieve controle op door de staat genomen steunmaatregelen, en wel met name op de gevolgen die intreden wanneer het standpunt van de Commissie nopens te harer kennis gebrachte ontwerpen — of een door de Commissie in te leiden procedure tot vaststelling van de onverenigbaarheid dier maatregelen met de gemeenschappelijke markt —, uitblijft of achterwege blijft;

2 Overwegende dat artikel 93 de inleiding regelt van de procedure welke het de Commissie mogelijk maakt op het spoor te komen van door de staat genomen steunmaatregelen die volgens artikel 92 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar zijn en er voor te zorgen dat zij worden ongedaan gemaakt of niet tot uitvoering komen;

dat in lid 1 — betreffende bestaande steunmaatregelen — aan de Commissie de bevoegdheid wordt verleend om na het in lid 2 omschreven contradictoire onderzoek de betrokken Lid-Staat te verplichten die maatregelen binnen de door haar vast te stellen termijn op te heffen of te wijzigen;

dat in lid 3 van dit artikel preventieve controle op voorgenomen nieuwe steunmaatregelen c.q. projecten tot wijziging van bestaande steunmaatregelen wordt ingevoerd en bepaald dat „de Commissie ..... van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte [wordt] gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken". „Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen, voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid";

3 Overwegende dat de auteurs van het Verdrag met hun bepaling dat de Commissie van voorgenomen nieuwe steunmaatregelen of van projecten tot wijziging van bestaande steunmaatregelen „tijdig" op de hoogte moet worden gebracht „om haar opmerkingen te kunnen maken", de bedoeling hebben gehad deze instelling voldoende tijd voor beraad en onderzoek te laten om zich een aanvankelijk oordeel te vormen over de vraag of de te harer kennis gebrachte ontwerpen geheel of gedeeltelijk met het Verdrag in overeenstemming zijn;

dat de Commissie pas nadat zij in de gelegenheid is gesteld zich zodanig oordeel te vormen, gehouden is om, het ontwerp met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar achtende, onverwijld de in artikel 93, lid 2, omschreven procedure op tegenspraak in te leiden — met aanmaning van de Lid-Staat tot het maken van zijn opmerkingen —;

4 Overwegende dat de hierbij betrokken Lid-Staat volgens de laatste volzin van artikel 93 de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering kan brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid;

dat de doelstelling van artikel 93, lid 3, namelijk de inwerkingtreding van met het Verdrag strijdige steunmaatregelen te voorkomen, medebrengt dat dit verbod reeds tijdens de gehele duur der inleidende fase werkt;

dat ofschoon de Commissie in die fase over een redelijke termijn behoort te kunnen beschikken, zij nochtans met voortvarendheid moet te werk gaan en rekening dient te houden met het belang dat de Lid-Staten er bij hebben spoedig te weten waar zij aan toe zijn op gebieden waar ingrijpen dringend noodzakelijk kan zijn in verband met het effect dat deze Lid-Staten van de voorgenomen stimulerende maatregelen verwachten;

dat de Lid-Staten zolang zodanige termijn niet bij verordening is vastgesteld, deze inleidende fase welke de Commissie ter vervulling van haar taak behoeft niet eenzijdig kunnen beëindigen;

dat de Commissie echter niet kan worden geacht met de nodige voortvarendheid op te treden wanneer zij nalaat binnen een redelijke termijn haar standpunt te bepalen;

dat men zich ten deze dient te laten leiden door de artikelen 173 en 175 van het Verdrag waarin voor vergelijkbare situaties een termijn van twee maanden is voorzien;

dat de betrokken Lid-Staat het project weliswaar na deze termijn tot uitvoering kan brengen, doch dat het dan een eis van rechtszekerheid is dat de Commissie daarvan tevoren in kennis wordt gesteld;

5 Overwegende anderzijds dat het weliswaar in het belang van een goede administratie aanbeveling verdient dat de Commissie, bijaldien zij als uitkomst van haar inleidend onderzoek de steunmaatregel met het Verdrag in overeenstemming mocht bevinden, daarvan mededeling doet aan de betrokken staat, doch dat zij daartoe geen beschikking in de zin van artikel 189 van het Verdrag behoeft te nemen, aangezien artikel 93 zodanige beslissing alleen aan het einde van de contradictoire procedure voorschrijft;

dat waar de Commissie heeft gemeend binnen vorenbedoelde redelijke termijn niet tot inleiding van de contradictoire procedure van onderzoek te moeten overgaan, daaruit niet mag worden afgeleid dat de steunmaatregel met het Verdrag verenigbaar is;

dat de Commissie immers volgens artikel 93, lid 1, te zamen met de Lid-Staten de in die Staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpt;

dat een steunmaatregel waaraan, bij stilzwijgen van de Commissie, na de voor haar eerste onderzoek nodige termijn uitvoering is gegeven, vervolgens als bestaande steunmaatregel onder de leden 1 en 2 van artikel 93 komt te vallen;

6 Overwegende dat derhalve op de gestelde vragen allereerst dient te worden geantwoord dat artikel 93, lid 3, van het Verdrag in die zin moet worden uitgelegd dat de Commissie, wanneer zij aan het einde van de inleidende fase tot de slotsom komt dat er geen termen aanwezig zijn tot inleiding van de contradictoire procedure, niet gehouden is een beschikking in de zin van artikel 189 vast te stellen;

dat deze zelfde bepaling voorts medebrengt dat wanneer de Commissie, door een Lid-Staat op de hoogte gebracht van een voornemen tot invoering of wijziging van een steunmaatregel, nalaat de contradictoire procedure te openen en er voldoende tijd voor een eerste onderzoek van het ontwerp is verstreken, bedoelde staat de voorgenomen steunmaatregel tot uitvoering kan brengen mits hij de Commissie daarvan tevoren op de hoogte brengt — waarna deze steunmaatregel onder de regeling voor bestaande steunmaatregelen komt te vallen —;

dat deze beantwoording van de onder a, b en c gestelde vragen medebrengt dat vraag d zonder voorwerp is geraakt;

7 Overwegende dat in de laatste plaats wordt gevraagd of de term „Lid-Staat" in artikel 93, lid 3, van het Verdrag aldus moet worden verstaan dat particulieren zich rechtstreeks op deze bepaling mogen beroepen dan wel de nationale rechter niet verplicht is ambtshalve uit te gaan van de nietigheid van een wet waarbij een steunmaatregel ondanks het uivoeringsverbod van artikel 93, lid 3, wordt ingevoerd;

8 Overwegende dat het uitvoeringsverbod van artikel 93, lid 3, laatste volzin, zoals reeds in het arrest van 15 juli 1964 (zaak 6-64, Jurisprudentie 1964, blz. 1141) werd vastgesteld, rechtstreeks werkt en voor de burgers rechten schept die door de nationale rechterlijke instanties moeten worden gehandhaafd;

dat de rechtstreekse toepasselijkheid van dit verbod voor de gehele verbodsduur geldt;

dat de rechtstreekse werking van het verbod zich dan ook uitstrekt tot iedere steunmaatregel die zonder kennisgeving tot uitvoering is gebracht en wanneer zodanige kennisgeving wel heeft plaatsgehad, in stand blijft tijdens de inleidende fase, en wel — indien de Commissie de contradictoire procedure inleidt — tot aan de eindbeslissing;

9 Overwegende ten aanzien van het tweede gedeelte van deze vraag dat de rechtstreekse werking van het hierbedoelde verbod de nationale rechterlijke instanties weliswaar verplicht het toe te passen — zonder dat daartegen een beroep op enigerlei nationale rechtsregel openstaat —, doch dat volgens de nationale rechtsorde van iedere Lid-Staat moet worden bepaald langs welke weg dit resultaat rechtens dient te worden bereikt;

Ten aanzien van de kosten

10 Overwegende dat de kosten, door de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en de Commissie der Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen aan het Hof gemaakt niet voor vergoeding in aanmerking komen en dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een voor de nationale rechter gerezen incident is te beschouwen, zodat deze laatste over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de stukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 92, 93, 173, 175 en 177;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 20;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vragen door het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main bij beschikking van 19 maart 1973 gesteld, verklaart voor recht:

1. Artikel 93, lid 3, derde volzin van het Verdrag moet in die zin worden uitgelegd dat de Commissie, wanneer zij aan het einde van het inleidend onderzoek naar een te harer kennis gebrachte steunmaatregel tot de slotsom komt dat er geen termen aanwezig zijn om de contradictoire procedure in te leiden, niet gehouden is een beschikking in de zin van artikel 189 te nemen.

2. Wanneer de Commissie, na door een Lid-Staat op de hoogte te zijn gebracht van een voornemen tot invoering of wijziging van een steunmaatregel, nalaat de contradictoire procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden — door de betrokken Lid-Staat in de gelegenheid te stellen haar opmerkingen te maken — en er voldoende tijd voor een eerste onderzoek van het ontwerp is verstreken, kan die staat de voorgenomen steunmaatregel tot uitvoering brengen mits hij de Commissie daarvan tevoren op de hoogte heeft gebracht, waarna deze steunmaatregel onder de regeling voor bestaande steunmaatregelen komt te vallen.

3. De rechtstreekse werking van het aan de betrokken Lid-Staat opgelegde verbod de voorgenomen steunmaatregelen tot uitvoering te brengen, geldt voor iedere steunmaatregel die zonder kennisgeving tot uitvoering is gebracht; wanneer zodanige kennisgeving wel heeft plaatsgehad, blijft zij in stand tijdens de inleidende fase en wel, indien de Commissie de contradictoire procedure inleidt, tot aan de eindbeslissing; gedurende dit gehele tijdvak kunnen particulieren er rechten aan ontlenen welke de nationale rechterlijke instanties hebben te handhaven.

4. De rechtstreekse werking van de laatste volzin van artikel 93 verplicht de nationale rechterlijke instanties weliswaar het toe te passen zonder dat daartegen een beroep op enigerlei nationale rechtsregel openstaat;

evenwel moet volgens de nationale rechtsorde van iedere Lid-Staat worden bepaald langs welke weg dit resultaat rechtens dient te worden bereikt.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op elf december negentienhonderddrieënzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL

(zie zaak 120-73, blz. 1485)