URTEIL DES GERICHTSHOFES
16. Juni 1993 *

In der Rechtssache C-325/91

Französische Republik, vertreten durch Edwige Belliard, stellvertretende Leiterin der Direktion für Rechtsangelegenheiten im Außenministerium, und Géraud de Bergues, stellvertretender Hauptsekretär für Auswärtige Angelegenheiten im gleichen Ministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard du Prince Henri, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Hauptrechtsberater Antonino Abate und Michel Nolin, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Nicola Annecchino, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten betreffend die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission auf öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie (ABl. C 273, S. 2) — Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen — System der Informationsübermittlung

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten M. Zuleeg und J. L. Murray, der Richter G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco und P. J. G. Kapteyn,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: J.-G. Giraud

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 24. November 1991, in der die französische Regierung durch Philippe Pouzoulet, stellvertretender Leiter der Direktion für Rechtsangelegenheiten im Außenministerium, und Catherine de Salins, Beraterin für Auswärtige Angelegenheiten im gleichen Ministerium, als Bevollmächtigte vertreten war,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Dezember 1992,

folgendes

Urteil

1 Die französische Republik hat mit Klageschrift, die am 14. Dezember 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, Klage auf Nichtigerklärung einer Handlung der Kommission erhoben, die die Bezeichnung „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten — Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission auf öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie" trägt (ABl. 1991, C 273, S. 2; im folgenden: Mitteilung).

2 Die Kommission hatte auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages am 25. Juni 1980 die Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen erlassen (ABl. L 195, S. 35; im folgenden: Richtlinie).

3 Artikel 5 der Richtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Angaben über finanzielle Beziehungen im Sinne des Artikels 1 der Kommission fünf Jahre lang vom Ende des Rechnungsjahres an gerechnet zur Verfügung stehen, in dem die öffentlichen Mittel den öffentlichen Unternehmen zur Verfügung gestellt wurden.

Wurden die öffentlichen Mittel in einem späteren Rechnungsjahr verwendet, so beginnt die Fünfjahresfrist jedoch am Ende dieses Rechnungsjahres.

(2) In den Fällen, in denen die Kommission dies für erforderlich hält, teilen die Mitgliedstaaten der Kommission auf Verlangen die Angaben im Sinne des Absatzes 1 sowie Angaben zu ihrer Beurteilung und insbesondere die verfolgten Ziele mit."

4 Die streitige Mitteilung besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil (Punkte 1 bis 44) führt die Kommission im wesentlichen aus, wie sie zum einen die Rechtsprechung des Gerichtshofes über die öffentlichen Unternehmen auslegt und wie sie zum anderen im Fall öffentlicher Interventionen die Rechtsvorschriften über die staatlichen Beihilfen anzuwenden gedenkt, insbesondere was Kapitalzuführung, Bürgschaften, Darlehen und Verzinsung der Investitionen betrifft.

5 Im zweiten Teil (Punkte 45 ff.) lauten die Punkte 46 bis 49 wie folgt:

„46. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen die Kommission es als notwendig erachtet, daß die Angaben zur Verfügung gestellt werden, auf Anfrage der Kommission die Angaben mitzuteilen, die zur Gewährleistung dieser Transparenz erforderlich sind. Aus den vorstehend dargelegten Gründen hält es die Kommission für erforderlich, daß die Mitgliedstaaten Jahresberichte über staatliche Maßnahmen zugunsten von öffentlichen Unternehmen in der verarbeitenden Industrie vorlegen. Unbeschadet ihres Rechts, eingehendere Angaben zu Einzelfällen anzufordern, und im Einklang mit den Artikeln 1 und 5 der vorstehend genannten Transparenz-Richtlinie, ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten hiermit um die Vorlage von Jahresberichten, in denen die nachstehend aufgeführten Angaben über staatliche Eingriffe zugunsten jedes einzelnen des von dieser Mitteilung erfaßten öffentlichen Unternehmens aufgeführt sind:

a) Jahresbilanz und Gewinn- und Verlustrechnung für jedes betroffene öffentliche Unternehmen.

Soweit noch nicht in diesen Unterlagen enthalten, sind ebenfalls für jedes Unternehmen die folgenden Angaben zur Verfügung zu stellen:

b) Die Bereitstellung von Kapital mit Angabe der Konditionen (z. B. normale, Vorzugskonditionen);

c) nicht rückzahlbare Zuschüsse oder Zuschüsse die nur unter bestimmten Voraussetzungen zurückzuzahlen sind;

d) Gewährung von Darlehen (Angabe der Zinssätze, Konditionen und hinterlegten Sicherheiten);

e) zur Finanzierung von Darlehen erteilte Bürgschaften (Angabe der Konditionen und jedweder Kosten);

f) erhaltene Dividenden;

g) Änderungen der Modalitäten vorheriger staatlicher Maßnahmen, insbesondere der Erlaß von Beträgen, die öffentliche Unternehmen dem Staat schulden (einschließlich der Rückzahlung von Darlehen, Zuschüssen usw., der Zahlung von Steuern und ähnlichen Fälligkeiten);

h) gemäß der Definitionen der Vierten Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1978 über den Jahresabschluß von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (Richtlinie 78/660/EWG, ABl. Nr. L 222, S. 11) folgende Angaben:

— Gewinn bzw. Verlust aus normaler Geschäftstätigkeit vor Steuern (Artikel 23 Posten 14 und 15),

— fällige Zinsen (Artikel 23 Posten 13),

— Verbindlichkeiten: Beträge, die nach mindestens einem Jahr fällig und zahlbar werden (Artikel 10 Posten I 1, 2, 6 und 7),

— Kapital und Rücklagen (Artikel 10 Posten L I bis IV).

NB: Zuschüsse, Darlehen und Bürgschaften, die im Rahmen der von der Kommission genehmigten Beihilferegelungen für bestimmte Investitionsvorhaben gewährt werden, sind unter den Buchstaben c), d), oder e) vorstehend nicht anzugeben.

47. Diese Auskünfte sind getrennt für jedes einzelne Unternehmen vorzulegen und sollten gegebenenfalls Angaben über alle Geschäfte innerhalb und zwischen Gruppen verschiedener öffentlicher Unternehmen sowie direkt zwischen den öffentlichen Unternehmen und dem Staat enthalten ... Kapital im Sinne von Punkt 46 Buchstabe b) erstreckt sich deshalb nicht auf Zuführungen unmittelbar durch den Staat, sondern auch auf Zuführung einer staatlichen Holdinggesellschaft zugunsten anderer öffentlicher Unternehmen einschließlich Finanzinstituten sowohl innerhalb als auch außerhalb ein und derselben Gruppe. Das Verhältnis zwischen dem Geldgeber und dem Empfänger ist jeweils anzugeben. Die Berichte nach Punkt 46 Buchstaben a) und h) sind für jedes einzelne öffentliche Unternehmen getrennt sowie für alle Holding- und nachgeordneten Holding-Gesellschaften vorzulegen, in denen verschiedene öffentliche Unternehmen zusammengefaßt sind.

48. Diese Auskünfte sind Bestandteile des Anwendungsbereichs der Zielsetzung der genannten Transparenz-Richtlinie (Artikel 1) und betreffen insbesondere die Angaben, welche die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 der Kommission zur Verfügung halten müssen.

49. Die Auskünfte sind für alle öffentlichen Unternehmen vorzulegen,

— die im letzten Geschäftsjahr einen Umsatz von mehr als 250 Millionen ECU erzielt haben

und

— die (oder im Falle von Holdinggesellschaften deren Tochtergesellschaften) überwiegend im Bereich des verarbeitenden Gewerbes tätig sind ...

Die gemäß Punkt 46 Buchstaben b) bis g) für die betreffenden öffentlichen Unternehmen angeforderten Informationen sind der Kommission bis spätestens sechs Monate nach Ablauf des jeweiligen Jahres vorzulegen. Die Angaben gemäß Punkt 46 Buchstaben a) und h) sind nach der Veröffentlichung der Jahresabschlußrechnungen des betreffenden Unternehmens bis spätestens zehn Monate nach Ablauf des jeweiligen Geschäftsjahres vorzulegen."

6 Es steht fest, daß vierzehn französische Unternehmen von der Mitteilung betroffen sind und daß ihre Namen der Kommission am 25. Juni 1991 von den französischen Behörden mitgeteilt worden waren.

7 Wegen weiterer Einzelheiten der Vorgeschichte des Rechtsstreits, des ihm zugrunde liegenden Sachverhalts, der Art und Weise des Zustandekommens der Mitteilung, des Verfahrensablaufs sowie des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Zulässigkeit der Klage

8 Die Kommission beantragt, die Klage für unzulässig zu erklären, da die angefochtene Maßnahme entgegen dem Vorbringen der Klägerin den in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen keine neuen Verpflichtungen hinzufüge und somit keine neuen Rechtswirkungen zeitige, die sich von denen dieser Bestimmung unterschieden.

9 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Nichtigkeitsklage gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form gegeben (Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnr. 42).

10 Hier handelt es sich um eine Mitteilung, die ihrem Titel zufolge die Einzelheiten der Anwendung insbesondere von Artikel 5 der Richtlinie präzisieren soll, der es an einer Rechtsgrundlage fehlt und die in vollem Umfang in Teil C des Amtsblatts veröffentlicht und, wie aus den Akten hervorgeht, jedem Mitgliedstaat mit Schreiben des zuständigen Kommissionsmitglieds vom 8. Oktober 1991 bekanntgegeben worden ist.

11 Hieraus folgt, daß die Beurteilung der Begründetheit der Unzulässigkeitseinrede von der Beurteilung der von der französischen Regierung gegen die streitige Maßnahme vorgebrachten Klagegründe abhängt und daß diese Einrede daher zusammen mit den durch den Rechtsstreit aufgeworfenen materiellrechtlichen Fragen geprüft werden muß.

Zur Begründetheit

12 Zur Stützung ihrer Klage beruft sich die französische Regierung zunächst auf eine Verletzung von Artikel 90 des Vertrages und des Grundsatzes der Rechtssicherheit, die darin liege, daß die Mitteilung den in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen hinzufüge. Ferner habe die Kommission mit dieser Mitteilung die Grenzen des ihr durch Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages eingeräumten Ermessens überschritten, da die Mitteilung nicht notwendig gewesen sei, unverhältnismäßige Anforderungen stelle und eine Diskriminierung der öffentlichen gegenüber den privaten Unternehmen begründe.

13 Die Kommission trägt demgegenüber vor, die Mitteilung stelle lediglich eine Maßnahme zur Anwendung und Durchführung der Verpflichtungen nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie dar, die der Notwendigkeit entspreche, diese Bestimmung in Einklang mit der Entwicklung des Wirtschaftslebens und der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den staatlichen Beihilfen anzuwenden.

14 Erstens ist daher zu untersuchen, ob sich die Mitteilung darauf beschränkt, die Verpflichtung zur Unterrichtung der Kommission, die sich für die Mitgliedstaaten aus Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie ergibt, näher zu erläutern, oder ob sie im Verhältnis zu dieser Bestimmung neue Verpflichtungen schafft.

15 Artikel 5 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich, die Angaben über die finanziellen Beziehungen während eines Zeitraums von fünf Jahren zur Verfügung der Kommission zu halten und sie dieser auf Verlangen mitzuteilen.

16 Wegen einer eingehenderen Untersuchung der einschlägigen Bestimmungen der Mitteilung wird auf Nummer 7 der Schlußanträge des Generalanwalts verwiesen; insoweit genügt die Feststellung, daß die Mitteilung von den Unternehmen in der verarbeitenden Industrie, deren Umsatz 250 Millionen ECU übersteigt, die jährliche Übermittlung der Angaben über die in Abschnitt 46 dieser Mitteilung aufgeführten finanziellen Beziehungen verlangt.

17 Die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, diese Angaben regelmäßig und in allgemeiner Form mitzuteilen, kann nicht als von den in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen umfaßt angesehen werden, auch wenn sie nur eine bestimmte Gruppe von Unternehmen betrifft, deren Umsatz eine bestimmte Grenze überschreitet.

18 Die Kommission beschreitet jedoch die allgemeine und systematische Natur der den Mitgliedstaaten hiernach auferlegten Verpflichtung, indem sie geltend macht, die Mitteilung stelle sich als ein Bündel individueller Akte dar, die sich jeweils spezifisch an die einzelnen in den verschiedenen Mitgliedstaaten betroffenen Unternehmen oder die einzelne in dieser Weise betroffene einzelne Unternehmensgruppe wende.

19 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

20 Die Mitteilung faßt bestimmte Gruppen von Unternehmen in allgemeiner und abstrakter Weise und nach Maßgabe objektiver Kriterien ins Auge, indem sie diese Unternehmen aufgrund von Kriterien erfaßt, die ihre Zugehörigkeit zu einem bestimmten Sektor und die Höhe ihres Umsatzes betreffen.

21 Diese Feststellung wird nicht durch das Bestehen einer Liste derjenigen Unternehmen entkräftet, auf die die Mitteilung anwendbar ist, weil die vierzehn betroffenen französischen Unternehmen eben diejenigen Unternehmen in der verarbeitenden Industrie sind, deren Umsatz 250 Millionen ECU übersteigt. Dieser Auffassung

hat im übrigen die Kommission selbst zugestimmt, indem sie bestätigt hat, daß die in Rede stehende Liste sich ändern könne, wenn auch der Umsatz weiterer Unternehmen 250 Millionen ECU überstiege.

22 Aus alledem geht hervor, daß die Kommission den sich auf Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen neue Verpflichtungen hinzugefügt hat, indem sie den Mitgliedstaaten vorgeschrieben hat, ihr jährlich in allgemeiner und systematischer Weise Angaben über die finanziellen Beziehungen einer bestimmten Kategorie von Unternehmen, die einen bestimmten Umsatz erzielen, zu übermitteln.

23 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, daß die Mitteilung eine Handlung ist, die eigene Rechtswirkungen erzeugen soll, die sich von den Rechtswirkungen des Artikels 5 Absatz 2 der Richtlinie über die Transparenz unterscheiden, und daß sie deshalb mit der Nichtigkeitsklage angreifbar ist.

24 Zweitens ist zu prüfen, ob die Kommission, wie die französische Regierung geltend macht, dadurch gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen hat, daß sie ohne Angabe einer Rechtsgrundlage einen Akt erlassen hat, der den Mitgliedstaaten in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie nicht vorgesehene Verpflichtungen auferlegt.

25 Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages verleiht der Kommission die Befugnis, geeignete Richtlinien oder Entscheidungen zur Anwendung dieser Bestimmung zu erlassen.

26 Der Gerichtshof hat jedoch wiederholt festgestellt, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften klar sein müssen und daß ihre Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar sein muß. Dieses Gebot der Rechtssicherheit verlangt, daß jede Maßnahme, die rechtliche Wirkungen erzeugen soll, ihre Bindungswirkung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts entnimmt, die ausdrücklich als Rechtsgrundlage bezeichnet sein muß und die Rechtsform vorschreibt, in der die Maßnahme zu erlassen ist.

27 Hieraus folgt, daß Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen zu ändern oder andere als diese Verpflichtungen zu begründen, nur auf der ausdrücklichen Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 des Vertrages erlassen werden dürfen.

28 Zum Vorbringen der Kommission, daß die Liste der vierzehn von der Mitteilung betroffenen Unternehmen von den zuständigen französischen Behörden eingereicht worden sei und die Mitteilung daher eine zwischen der Kommission und der französischen Regierung ausgehandelte Maßnahme darstelle, genügt die Feststellung, daß der Erlaß einer solchen Maßnahme in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie nicht vorgesehen ist; es braucht nicht geprüft zu werden, ob die streitige Maßnahme tatsächlich eine ausgehandelte Maßnahme darstellt.

29 Was schließlich das in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument der Kommission angeht, bei der Mitteilung handele es sich in Wahrheit um ein an die Dienststellen der Kommission gerichtetes Rundschreiben, mit dem diese beauftragt würden, die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie um Übermittlung der Angaben betreffend die finanziellen Beziehungen der betroffenen Unternehmen zu ersuchen, so genügt die Feststellung, daß die Mitteilung sich ausdrücklich an die Mitgliedstaaten richtet, denen sie im übrigen bekanntgegeben wurde.

30 Aus alledem ergibt sich, daß die Kommission gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, deren Wahrung dem Gerichtshof obliegt, dadurch verstoßen hat, daß sie eine Handlung, die Rechtswirkungen erzeugen soll, erlassen hat, ohne ausdrücklich diejenige Vorschrift des Gemeinschaftsrechts zu benennen, aus der sich die Bindungswirkung dieser Handlung ergibt; einer Entscheidung über die übrigen von der Französischen Republik vorgebrachten Klagegründe bedarf es nicht.

31 Die Mitteilung der Kommission ist infolgedessen für nichtig zu erklären, ohne daß über die übrigen von der Französischen Republik vorgebrachten Klagegründe zu entscheiden ist.

Kosten

32 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten — Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission auf öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie — wird für nichtig erklärt.

2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juni 1993.

Der Kanzler Der Präsident

J.-G. Giraud O. Due