DOMSTOLENS DOM
16. juni 1993 *

I sag C-325/91,

Den Franske Republik ved directeur adjoint Edwige Belliard, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, og secrétaire adjoint principal des affaires étrangères Géraud de Bergues, samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Antonino Abate og Michel Nolin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Nicola Annecchino, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af en af Kommissionen vedtaget retsakt med titlen »Meddelelse til medlemsstaterne fra Kommissionen — Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren« (EFT C 273, s. 2),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene M. Zuleeg og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco og P.J.G. Kapteyn,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 24. november 1992 er afgivet mundtlige indlæg af den franske regering ved sous-directeur Philippe Pouzoulet, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, bistået af conseiller des affaires étrangères Catherine de Salins, samme ministerium, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 14. december 1991 har Den Franske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af en af Kommissionen vedtaget retsakt med titlen »Meddelelse til medlemsstaterne fra Kommissionen — Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren« (EFT 1991 C 273, s. 2, herefter benævnt »meddelelsen«).

2 Kommissionen udstedte den 25. juni 1980 under henvisning til traktatens artikel 90, stk. 3, direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195, s. 35, herefter benævnt »direktivet«).

3 I direktivets artikel 5 hedder det:

»1. Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger med henblik på, at oplysningerne vedrørende de i artikel 1 omhandlede økonomiske forbindelser står til rådighed for Kommissionen i fem år regnet fra udgangen af det regnskabsår, i hvilket de offentlige midler er blevet stillet til rådighed for de pågældende offentlige virksomheder.

Såfremt de offentlige midler anvendes i løbet af et senere regnskabsår, løber fristen på fem år dog fra udgangen af dette regnskabsår.

2. Såfremt Kommissionen finder det nødvendigt, meddeler medlemsstaterne den efter dennes anmodning de i stk. 1 nævnte oplysninger, samt i givet fald nødvendigt baggrundsmateriale, herunder de tilstræbte målsætninger.«

4 Den omtvistede meddelelse består af to dele. I første del (punkt 1-44) gør Kommissionen i hovedtræk rede for sin fortolkning af Domstolens praksis vedrørende offentlige virksomheder og for, hvorledes den påtænker at anvende statsstøttereglerne i tilfælde af statsintervention, bl.a. for så vidt angår kapitalindskud, garantier, lån og forrentning af den investerede kapital.

5 I anden del (punkt 45 ff.) er punkt 46-49 affattet således:

»46. I henhold til artikel 5 i direktivet om gennemskuelighed skal medlemsstaterne, såfremt Kommissionen finder det nødvendigt, meddele den de oplysninger, der er nødvendige for at sikre gennemsigtighed. Kommissionen mener nu — af de grunde, der er redegjort for ovenfor — at det er nødvendigt, at medlemsstaterne hvert år fremlægger rapporter om statsintervention til offentlige virksomheder inden for fremstillingssektoren. Uden herved at indskrænke sin ret til at kræve detaljerede oplysninger om enkelttilfælde vil Kommissionen derfor i overensstemmelse med artikel 1 og 5 i nævnte gennemskuelighedsdirektiv anmode medlemsstaterne om at fremlægge en årlig rapport, hvori der detaljeret redegøres for følgende aspekter af statsintervention i hver enkelt offentlig virksomhed, der er berørt af denne meddelelse:

a) årsregnskaberne (balance og resultatopgørelse) for hver af de berørte offentlige virksomheder.

I det omfang, sådanne regnskaber ikke er indeholdt i de årlige rapporter, skal tillige følgende oplysninger gives for hver af de berørte virksomheder:

b) fremskaffelse af kapitalen/egenkapitalen (med angivelse af vilkårene, f.eks. almindelige, præference)

c) tilskud, der er blevet ydet, og som ikke skal tilbagebetales, eller som kun skal tilbagebetales under visse omstændigheder

d) lån, der er blevet ydet til den pågældende virksomhed (med angivelse af rente, vilkår og eventuel sikkerhed, som er stillet af virksomheden)

e) garantier, der er givet til virksomheden med hensyn til lånefinansiering (specificér vilkår og omkostninger, som skal afholdes af virksomheden)

f) udbetalt udbytte og tilbageholdte overskud

g) ændringer i vilkårene for alle tidligere statsinterventioner, især eftergivelse af beløb, som en offentlig virksomhed skylder staten (herunder bl.a. tilbagebetaling af lån, tilskud osv., betaling af selskabsskatter og socialsikringsbidrag eller enhver anden lignende gæld)

h) i overensstemmelse med definitionerne i Rådets fjerde direktiv 78/660/EØF af 25. juli 1978 om årsregnskaber for visse selskabsformer, følgende oplysninger:

— resultat af ordinær virksomhed før skat (artikel 23, nr. 14 og 15)

— renteudgifter (artikel 23, nr. 13)

— gæld, der forfalder til betaling efter et år (artikel 10, I, nr. 1, 2, 6 og 7)

— egenkapital og reserver (artikel 10, L, punkt I-VI).

NB: Tilskud, lån og garantier ydet inden for rammerne af en støtteordning, som Kommissionen har godkendt (og som er knyttet til særlige investeringsprojekter), skal ikke medtages under punkt c), d) eller e).

47. De oplysninger, der anmodes om ovenfor, skal fremsendes særskilt for hver enkelt offentlig virksomhed — herunder også dem, der er beliggende i andre medlemsstater — og skal i givet fald indeholde detaljerede oplysninger om alle intra- og interkoncerntransaktioner mellem forskellige offentlige virksomheder, såvel som direkte mellem offentlige virksomheder og staten. Således skal f.eks. den egenkapital, der henvises til under punkt 46, litra b), ikke blot omfatte kapital indskudt direkte fra staten, men også kapital fra et offentligt holdingselskab eller andre offentlige virksomheder (inkl. finansieringsinstitutter) både inden for og uden for samme koncern. Det skal altid specificeres, hvilken forbindelse der består mellem kapitalindskyderen og kapitalmodtageren. Tilsvarende skal de rapporter og informationer, der anmodes om under punkt 46, litra a) og h), fremlægges for hver enkelt offentlig virksomhed særskilt såvel som for det (sub-)holdingselskab, som konsoliderer flere offentlige virksomheder.

48. Alle de oplysninger, der anmodes om, falder inden for ovennævnte gennemskuelighedsdirektivs generelle anvendelsesområde og formål (artikel 1) og vedrører specielt de mere detaljerede oplysninger, som medlemsstaterne har pligt til at stille til rådighed for Kommissionen (artikel 3).

49. Oplysningerne skal fremlægges for alle offentlige virksomheder:

— hvis omsætning i det seneste regnskabsår udgør mere end 250 mio. ECU

og

— hvis hovedaktivitetsområde (for holdingselskaber er det datterselskabernes hovedaktivitetsområde) falder inden for fremstillingsvirksomhed ...

De oplysninger, der anmodes om under punkt 46, litra b)-g), for de pågældende offentlige virksomheder, skal være Kommissionen i hænde senest seks måneder efter hvert års afslutning. De oplysninger, der anmodes om under punkt 46, litra a) og h), skal fremsendes ved årsregnskabernes offentliggørelse, dog ikke senere end ti måneder efter afslutningen af den pågældende virksomheds regnskabsår.«

6 Det står fast, at der er 14 franske virksomheder, der berøres af meddelelsen, og at de franske myndigheder den 25. juni 1991 meddelte Kommissionen virksomhedernes navne.

7 Hvad nærmere angår sagens baggrund, de faktiske omstændigheder, meddelelsens vedtagelse, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, der er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

8 Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning, idet den anfægtede retsakt, modsat sagsøgerens påstand, ikke føjer nye forpligtelser til dem, der er fastsat i direktivets artikel 5, og derfor heller ikke skaber nogen ny retsvirkning, som adskiller sig fra retsvirkningerne af denne artikel.

9 Det bemærkes, at annullationssøgsmål ifølge fast retspraksis kan anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form (dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263, præmis 42).

10 I denne sag drejer det sig om en meddelelse, som ifølge titlen skal præcisere, hvorledes bl.a. direktivets artikel 5 skal anvendes, som ikke angiver hjemmel, som er offentliggjort i sin helhed i EF-Tidendes serie C, og som, hvilket fremgår af sagens akter, er blevet meddelt hver enkelt medlemsstat ved skrivelse af 8. oktober 1991 fra det kompetente kommissionsmedlem.

11 Heraf følger, at vurderingen af, om formalitetsindsigelsen skal tages til følge, afhænger af vurderingen af Den Franske Republiks klager over den omtvistede retsakt, hvorfor indsigelsen må behandles sammen med sagens realitet.

Realiteten

12 Den Franske Republik har til støtte for sit søgsmål for det første påstået, at traktatens artikel 190 og retssikkerhedsprincippet er tilsidesat, idet meddelelsen føjer nye forpligtelser til dem, der pålægges medlemsstaterne ved direktivets artikel 5, stk. 2. Den Franske Republik har derefter anført, at Kommissionen ved denne meddelelse i betragtning af dens unødvendige og overdrevne karakter og den forskelsbehandling mellem offentlige og private virksomheder, den medfører, har overskredet grænserne for den skønsbeføjelse, der tillægges den ved traktatens artikel 90, stk. 3.

13 Kommissionen har herimod anført, at meddelelsen blot er en gennemførelsesforanstaltning, der dels skal sikre opfyldelsen af de i direktivets artikel 5, stk. 2, fastsatte forpligtelser, dels, at denne bestemmelse anvendes konsekvent i betragtning af udviklingen i erhvervslivet og i Domstolens praksis med hensyn til statsstøtte.

14 Det må derfor først undersøges, om meddelelsen alene uddyber den pligt til at underrette Kommissionen, som medlemsstaterne har ifølge direktivets artikel 5, stk. 2, eller om den fastsætter nye forpligtelser i forhold til denne bestemmelse.

15 Det bemærkes herved først, at direktivets artikel 5 alene pålægger medlemsstaterne pligt til at stille oplysningerne om de økonomiske forbindelser til rådighed for Kommissionen i fem år og meddele denne oplysningerne på anmodning.

16 Vedrørende en nærmere gennemgang af de relevante bestemmelser i meddelelsen henvises til punkt 7 i generaladvokatens forslag til afgørelse, idet det her alene bemærkes, at virksomheder inden for fremstillingsvirksomhed, hvis omsætning udgør mere end 250 mio. ECU, ifølge meddelelsen hvert år skal fremsende oplysninger om de økonomiske forbindelser, der er angivet i meddelelsens punkt 46.

17 Det må fastslås, at pligten for medlemsstaterne til systematisk og generelt at fremsende disse oplysninger ikke kan anses for at udgøre en del af de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 2, selv om denne pligt alene vedrører en vis kategori af virksomheder, hvis omsætning overstiger et vist beløb.

18 Kommissionen har imidlertid bestridt, at den forpligtelse, der således pålægges medlemsstaterne, er generel og systematisk, og anført, at meddelelsen udgør en samling individuelle retsakter, der specifikt tager sigte på hver enkelt berørt virksomhed eller gruppe af berørte virksomheder i de forskellige medlemsstater.

19 Dette argument kan ikke tiltrædes.

20 Meddelelsen indeholder nemlig en generel og abstrakt bestemmelse af forskellige virksomhedskategorier ud fra objektive kriterier, idet den inddeler dem efter sektor og omsætningens størrelse.

21 Denne konstatering ændres ikke af, at der foreligger en liste over de virksomheder, som den pågældende meddelelse finder anvendelse på, da de pågældende 14 franske virksomheder netop er fremstillingsvirksomheder med en omsætning på over

250 mio. ECU. Kommissionen har i øvrigt selv anerkendt denne konklusion, idet den har bekræftet, at den pågældende liste kan blive ændret, såfremt andre virksomheders årsomsætning overstiger over 250 mio. ECU.

22 Det fremgår af det ovenfor anførte, at Kommissionen ved at pålægge medlemsstaterne hvert år generelt og systematisk at meddele den oplysninger om de økonomiske forbindelser i en vis kategori af virksomheder med en vis omsætning, har føjet nye forpligtelser til dem, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 2.

23 Under disse omstændigheder må meddelelsen anses for en retsakt, der er bestemt til at afføde egne retsvirkninger, som adskiller sig fra retsvirkningerne af gennemskuelighedsdirektivets artikel 5, stk. 2, og som derfor kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

24 Det må dernæst undersøges, om Kommissionen ved at vedtage en retsakt, der pålægger medlemsstaterne forpligtelser, der ikke er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 2, uden at angive hjemmelen, har tilsidesat retssikkerhedsprincippet, som påstået af den franske regering.

25 Det bemærkes, at Kommissionen i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3, har kompetence til at vedtage passende direktiver eller beslutninger til gennemførelse af denne bestemmelse.

26 Som Domstolen imidlertid mange gange har fastslået, skal fællesskabslovgivningen være klar og dens anvendelse forudseelig for alle, der berøres deraf. Dette retssikkerhedskrav indebærer, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en fællesskabsretlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsakten skal have.

27 Heraf følger, at retsakter, der har til formål at ændre de i direktivets artikel 5, stk. 2, fastsatte forpligtelser eller at fastsætte andre forpligtelser end disse, alene kan vedtages under udtrykkelig henvisning til traktatens artikel 90, stk. 3.

28 For så vidt angår Kommissionens argument om, at listen over de 14 franske virksomheder, der berøres af meddelelsen, er fremsendt af de kompetente franske myndigheder, og at listen således udgør en retsakt, som Kommissionen har vedtaget sammen med den franske regering, bemærkes blot — uden at det er nødvendigt at undersøge, om den omtvistede retsakt faktisk udgør en sådan retsakt — at direktivets artikel 5, stk. 2, ikke hjemler mulighed for at vedtage en sådan retsakt.

29 Hvad endelig angår det af Kommissionen i retsmødet fremførte argument, hvorefter meddelelsen i virkeligheden var en cirkulæreskrivelse til Kommissionens tjenestegrene, ifølge hvilken disse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 2, skulle anmode medlemsstaterne om oplysninger om de pågældende virksomheders økonomiske forbindelser, bemærkes alene, at meddelelsen udtrykkelig er stilet til medlemsstaterne, som i øvrigt også har fået den tilsendt.

30 Det fremgår af det ovenfor anførte, uden at der er anledning til at tage stilling til de øvrige anbringender, der er påberåbt af Den Franske Republik, at Kommissionen ved at vedtage en retsakt, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uden udtrykkeligt at angive, hvilken fællesskabsretlig bestemmelse der giver den retskraft, har tilsidesat retssikkerhedsprincippet, som er del af de almindelige fællesskabsretlige principper, hvis overholdelse Domstolen skal overvåge.

31 Kommissionens meddelelse må følgelig annulleres, uden at der er anledning til at tage stilling til de øvrige anbringender, der er påberåbt af Den Franske Republik.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har tabt sagen, dømmes denne til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne — Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren — annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juni 1993.

J.-G. Giraud — O. Due

Justitssekretær — Præsident