ARREST VAN HET HOF
16 juni 1993 *

In zaak C-325/91,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard, adjunct-directeur bij de directie Juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. de Bergues, eerste adjunct-secretaris Buitenlandse zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur A. Abate en M. Nolin, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij N. Annecchino, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag en van artikel 5 van richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriesector (PB 1991, C 273, blz. 2) — Doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven — Stelsel van informatieverstrekking,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco en P. J. G. Kapteyn, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: J.-G. Giraud

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 24 november 1992, waar de Franse regering was vertegenwoordigd door P. Pouzoulet, adjunct-directeur bij de directie Juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, bijgestaan door C. de Salins, raadadviseur Buitenlandse zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 december 1991, heeft de Franse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag het Hof verzocht om nietigverklaring van een handeling van de Commissie met de titel „Mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten — Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag en van artikel 5 van richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriesector" (PB 1991, C 273, blz. 2; hierna: „mededeling").

2 Op grond van artikel 90, lid 3, van het Verdrag heeft de Commissie op 25 juni 1980 richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven vastgesteld (PB 1980, L 195, blz. 35; hierna: „richtlijn").

3 Artikel 5 van de richtlijn bepaalt het navolgende:

„1. De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen opdat de gegevens inzake de in artikel 1 bedoelde financiële betrekkingen gedurende vijf jaar, gerekend vanaf het eind van het boekjaar waarin de openbare middelen ter beschikking van de betrokken openbare bedrijven zijn gesteld, ter beschikking van de Commissie blijven.

Wanneer de openbare middelen in een later boekjaar zijn besteed, begint de termijn van vijf jaar evenwel van het eind van dat boekjaar te lopen.

2. Op verzoek van de Commissie en voor het geval zij zulks nodig acht, doen de Lid-Staten haar de in lid 1 bedoelde gegevens toekomen, alsmede de eventueel ten behoeve van de oordeelsvorming nodige gegevens, in het bijzonder de nagestreefde doelstellingen."

4 De bestreden mededeling bestaat uit twee gedeelten. In het eerste deel (punten 1 t/m 44) geeft de Commissie in hoofdzaak haar uitlegging van de rechtspraak van het Hof betreffende openbare bedrijven weer en zet zij uiteen, op welke wijze zij de regelgeving inzake staatssteun denkt toe te passen op overheidsbemoeiingen, met name voor wat betreft kapitaalinbreng, garanties, leningen en rendement op kapitaalinvesteringen.

5 In het tweede gedeelte (punten 45 e. v.) luiden de punten 46 tot en met 49 als volgt:

„46. Artikel 5 van de richtlijn inzake doorzichtigheid verplicht de Lid-Staten ertoe de Commissie, voor het geval zij zulks noodzakelijk acht, de gegevens te bezorgen die noodzakelijk zijn om die doorzichtigheid te verschaffen. Om de hierboven uiteengezette redenen is de Commissie thans van oordeel dat de Lid-Staten jaarlijks verslag moeten uitbrengen over overheidsbemoeiingen ten aanzien van openbare bedrijven in de industriesector. Onverminderd haar recht om nadere gegevens te vragen over specifieke gevallen en overeenkomstig de artikelen 1 en 5 van de richtlijn inzake doorzichtigheid vraagt de Commissie hierbij de Lid-Staten jaarlijks een verslag over te leggen waarin alle bijzonderheden zijn opgenomen betreffende de volgende aspecten van overheidsbemoeiing met elk van de openbare bedrijven waarop deze mededeling betrekking heeft:

a) het financiële jaarverslag (balans en winst- en verliesrekening) van de betrokken openbare bedrijven.

In de mate dat zij niet reeds in deze verslagen zijn vervat, worden voor elke onderneming tevens de hiernavolgende inlichtingen verschaft:

b) het verschaffen van (aandelen)kapitaal (aangeven op welke voorwaarden, bij voorbeeld gewone of preferentiële aandelen);

c) subsidies die niet of slechts onder bepaalde omstandigheden dienen te worden terugbetaald;

d) het verstrekken van leningen (te vermelden: rentevoet, voorwaarden en gestelde zekerheid);

e) garanties die met betrekking tot financiering via leningen aan de onderneming zijn gegeven (te vermelden: voorwaarden en eventuele kosten);

f) ontvangen dividenden en niet uitgekeerde winst;

g) wijzigingen in de voorwaarden die aan reeds bestaande staatsbemoeiingen zijn verbonden, met name de kwijtschelding van door een openbaar bedrijf aan de overheid verschuldigde bedragen (onder meer de terugbetaling van leningen, subsidies en dergelijke, de betaling van vennootschapsbelasting, sociale premies of soortgelijke schulden);

h) overeenkomstig de definitie, gegeven in de Vierde richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1975 betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen (PB nr. L 222 van 14.8.1978, blz. 11), de volgende gegevens:

— winst of verlies uit de normale bedrijfsuitoefening voor belasting (artikel 23, punten 14 en 15),

— rentelasten (artikel 23, punt 13),

— crediteuren: schulden met een resterende looptijd van meer dan een jaar (artikel 10, onder I, punten 1, 2, 6 en 7),

— eigen vermogen (artikel 10, onder L, punten I tot en met VI).

NB: Subsidies, leningen en garanties die zijn verstrekt in het kader van steunregelingen die door de Commissie zijn goedgekeurd (en welke verband houden met specifieke investeringsprojecten) dienen niet onder c), d) of e) te worden opgenomen.

47. Bovengenoemde gegevens dienen voor elk openbaar bedrijf afzonderlijk te worden verstrekt, ook voor openbare bedrijven die in andere Lid-Staten zijn gevestigd, en dienen zo nodig bijzonderheden te omvatten over alle intra- en interconcerntransacties tussen verschillende openbare bedrijven, alsmede over alle rechtstreekse transacties tussen openbare bedrijven en de Staat. Zo dient bijvoorbeeld het in punt 46, onder b), bedoelde aandelenkapitaal niet alleen het rechtstreeks door de Staat verschafte aandelenkapitaal te omvatten, maar ook dat wat door een openbare participatiemaatschappij of andere openbare bedrijven (met inbegrip van financiële instellingen), die al dan niet deel uitmaken van hetzelfde concern, is verschaft. De relatie tussen de kapitaalverschaffer en de ontvanger dient steeds te worden aangegeven. Ook de in punt 46, onder a) en h), bedoelde verslagen en gegevens dienen zowel voor elk openbaar bedrijf afzonderlijk als voor de (sub)holding waarin meerdere openbare bedrijven zijn verenigd, te worden verstrekt.

48. Alle gevraagde gegevens vallen binnen de algemene werkingssfeer en doelstellingen van de richtlijn inzake doorzichtigheid (artikel 1); meer specifiek heeft een en ander betrekking op de nadere gegevens die de Lid-Staten ter beschikking van de Commissie moeten houden (artikel 3).

49. De gegevens dienen te worden verstrekt voor alle openbare bedrijven

— wier omzet in het laatste boekjaar meer dan 250 miljoen ecu bedroeg,

en

— wier hoofdactiviteit, of, in het geval van participatiemaatschappijen, waarvan de hoofdactiviteit van dochterondernemingen, tot de industriesector behoort (...)

De gegevens die punt 46, onder b) tot en met g), over de betrokken openbare bedrijven worden gevraagd, moeten de Commissie uiterlijk zes maanden na het einde van elk jaar bereiken. De in punt 46, onder a) en h), gevraagde gegevens dienen te worden toegezonden bij publikatie van de jaarrekeningen, doch in geen geval meer dan tien maanden na het einde van het boekjaar van het betrokken bedrijf."

6 Vaststaat dat het aantal Franse ondernemingen, dat door de mededeling wordt geraakt, veertien bedraagt en dat hun naam op 25 juni 1991 door de Franse autoriteiten aan de Commissie is medegedeeld.

7 Voor een nadere uiteenzetting van de voorgeschiedenis en de feiten van het geschil, de totstandkoming van de mededeling, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De ontvankelijkheid van het beroep

8 De Commissie concludeert tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, omdat de bestreden handeling, anders dan verzoekster stelt, geen enkele nieuwe verplichting toevoegt aan de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde verplichtingen en derhalve geen enkel nieuw, van de rechtsgevolgen van die bepaling onderscheiden rechtsgevolg teweegbrengt.

9 Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het beroep tot nietigverklaring openstaat met betrekking tot alle door de instellingen getroffen bepalingen, ongeacht hun aard of vorm, die rechtsgevolgen teweeg beogen te brengen (arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263, r. o. 42).

10 In casu gaat het om een mededeling die volgens haar benaming de toepassingsmodaliteiten van, onder meer, artikel 5 van de richtlijn beoogt te preciseren, die een rechtsgrondslag mist, die integraal is gepubliceerd in de serie C van het Publikatieblad en die, zoals uit het dossier blijkt, door het bevoegde lid van de Commissie bij brief van 8 oktober 1991 ter kennis is gebracht van alle Lid-Staten.

11 Hieruit volgt, dat de beoordeling van de gegrondheid van de exceptie van niet-ontvankelijkheid afhangt van de beoordeling van de door de Franse Republiek tegen de bestreden handeling ingebrachte grieven. Mitsdien dient deze exceptie te zamen met de geschilpunten ten gronde te worden onderzocht.

Ten gronde

12 De Franse Republiek stelt in de eerste plaats schending van artikel 190 van het Verdrag en van het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de mededeling nieuwe verplichtingen toevoegt aan die welke door artikel 5, lid 2, van de richtlijn aan de Lid-Staten zijn opgelegd. Voorts voert zij aan, dat de Commissie met deze mededeling de grenzen van de haar bij artikel 90, lid 3, van het Verdrag toegekende discretionaire bevoegdheid heeft overschreden, gelet op het ontbreken van een noodzaak tot het doen van de mededeling, de onevenredigheid van de erbij opgelegde verplichtingen en de eruit voortvloeiende ongelijke behandeling van openbare bedrijven enerzijds en particuliere ondernemingen anderzijds.

13 De Commissie brengt hiertegen in, dat de mededeling een eenvoudige toepassings- en uitvoeringsmaatregel vormt betreffende de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn bedoelde verplichtingen, die beantwoordt aan de noodzaak om genoemde bepaling op coherente wijze toe te passen, rekening houdend met de ontwikkeling van het economisch leven en de rechtspraak van het Hof betreffende overheidssteun.

14 Derhalve dient in de eerste plaats te worden onderzocht, of de mededeling zich beperkt tot een precisering van de uit artikel 5, lid 2, van de richtlijn voortvloeiende verplichting voor Lid-Staten om de Commissie te informeren, dan wel of zij ten opzichte van deze bepaling nieuwe verplichtingen in het leven roept.

15 Er zij op gewezen, dat artikel 5 van de richtlijn slechts voorziet in een verplichting voor de Lid-Staten om de gegevens met betrekking tot de financiële betrekkingen gedurende vijf jaar ter beschikking van de Commissie te houden en ze desgevraagd aan de Commissie te doen toekomen.

16 Onder verwijzing naar punt 7 van de conclusie van de advocaat-generaal, waar een meer gedetailleerde analyse wordt gegeven van de relevante bepalingen van de mededeling, kan worden volstaan met de opmerking, dat de mededeling voor de ondernemingen in de industriesector met een omzet van meer dan 250 miljoen ECU, voorziet in een jaarlijkse overdracht van de gegevens met betrekking tot de in punt 46 gespecifieerde financiële betrekkingen.

17 Vastgesteld moet worden, dat de verplichting voor de Lid-Staten om in het algemeen en systematisch die gegevens te verstrekken, niet kan worden beschouwd als zijnde inherent aan de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn bedoelde verplichtingen, zelfs indien deze verplichting slechts bestaat met betrekking tot een bepaalde categorie bedrijven met meer dan een bepaalde omzet.

18 De Commissie bestrijdt echter, dat de aldus aan de Lid-Staten opgelegde verplichting een algemeen en systematisch karakter heeft. Volgens haar is de mededeling een bundel van individuele beschikkingen, die specifiek gericht zijn tot iedere betrokken onderneming of groep van ondernemingen in de verschillende Lid-Staten.

19 Dit argument is niet steekhoudend.

20 De mededeling heeft immers op algemene en abstracte wijze en op basis van objectieve criteria betrekking op groepen ondernemingen, doordat deze ondernemingen binnen haar werkingssfeer vallen op grond van criteria als het behoren tot een bepaalde sector en de grootte van hun omzet.

21 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat er een lijst bestaat van ondernemingen waarop de mededeling van toepassing is, aangezien de op die lijst voorkomende veertien Franse ondernemingen nu juist de ondernemingen van de industriesector met een omzet van meer dan 250 miljoen ECU zijn. De

Commissie heeft dit overigens zelf ook erkend met haar verklaring, dat de betrokken lijst wijzigingen kan ondergaan wanneer andere ondernemingen een omzet van meer dan 250 miljoen ECU bereiken.

22 Uit het voorgaande volgt, dat de Commissie, door de Lid-Staten te verplichten haar in het algemeen, jaarlijks en systematisch de gegevens met betrekking tot de financiële betrekkingen van een bepaalde categorie ondernemingen met een bepaalde omzet te verstrekken, nieuwe verplichtingen heeft toegevoegd aan die welke in artikel 5, lid 2, van de richtlijn zijn voorzien.

23 Onder deze omstandigheden dient de mededeling te worden beschouwd als een handeling die eigen rechtsgevolgen teweeg beoogt te brengen, welke zich onderscheiden van de rechtsgevolgen van artikel 5, lid 2, van de richtlijn inzake doorzichtigheid. Bijgevolg kan die mededeling voorwerp zijn van een beroep tot nietigverklaring.

24 In de tweede plaats moet worden onderzocht of de Commissie, door een handeling te verrichten die de Lid-Staten verplichtingen oplegt welke niet zijn voorzien in artikel 5, lid 2, van de richtlijn, zonder daarbij de rechtsgrondslag van die handeling te vermelden, het rechtszekerheidsbeginsel heeft miskend, zoals de Franse regering stelt.

25 Het verdient opmerking, dat artikel 90, lid 3, van het Verdrag de Commissie de bevoegdheid toekent om voor de toepassing van deze bepaling passende richtlijnen of beschikkingen vast te stellen.

26 Zoals het Hof al verschillende malen heeft geoordeeld, moet de communautaire wetgeving duidelijk zijn en haar toepassing voorzienbaar voor hen die erdoor worden geraakt. Ingevolge dit rechtszekerheidsvereiste dient elke handeling die rechtsgevolgen teweeg beoogt te brengen, haar verbindendheid te ontlenen aan een bepaling van het gemeenschapsrecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht.

27 Hieruit volgt, dat handelingen die bestemd zijn om de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn bedoelde verplichtingen te wijzigen of om andere verplichtingen in het leven te roepen, uitsluitend kunnen worden verricht op de grondslag van artikel 90, lid 3, van het Verdrag.

28 Met betrekking tot het argument van de Commissie, dat de lijst van de door de mededeling geraakte veertien Franse ondernemingen haar door de bevoegde Franse autoriteiten is toegezonden en dat deze lijst dus een tussen haar en de Franse regering „overeengekomen handeling" vormt, kan — zonder dat behoeft te worden onderzocht of de bestreden handeling daadwerkelijk een „overeengekomen" handeling is — worden volstaan met de constatering, dat de mogelijkheid om een dergelijke handeling te verrichten niet in artikel 5, lid 2, van de richtlijn is voorzien.

29 Wat ten slotte het argument betreft dat de Commissie ter terechtzitting naar voren heeft gebracht, te weten dat de mededeling in werkelijkheid een tot de diensten van de Commissie gerichte circulaire is betreffende de modaliteiten volgens welke deze diensten de Lid-Staten overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de richtlijn moeten verzoeken om de gegevens betreffende de financiële betrekkingen van de betrokken ondernemingen, kan worden volstaan met de constatering, dat de mededeling uitdrukkelijk tot de Lid-Staten is gericht, aan wie zij overigens ook ter kennis is gebracht.

30 Zonder dat behoeft te worden ingegaan op de overige door de Franse Republiek aangevoerde middelen, volgt uit het voorgaande, dat de Commissie, door een handeling te verrichten die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen zonder daarbij expliciet de bepaling van het gemeenschapsrecht te vermelden waaruit de verbindendheid van die handeling voortvloeit, het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, over de eerbieding waarvan het Hof heeft te waken.

31 Mitsdien moet de mededeling van de Commissie nietig worden verklaard, zonder dat behoeft te worden beslist over de overige door de Franse Republiek aangevoerde middelen.

Kosten

32 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig de mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten — Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag en van artikel 5 van richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriesector.

2) Verwijst de Commissie in de kosten.

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juni 1993.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due