της οδηγίας 80/723, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων, και η οποία δημοσιεύθηκε στη σειρά C της Επίσημης Εφημερίδας και κοινοποιήθηκε σε κάθε κράτος μέλος.

Συγκεκριμένα, η ανακοίνωση αυτή, που επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ανακοινώνουν στην Επιτροπή κατ' έτος, γενικά και συστηματικά, τα στοιχεία που αφορούν τις οικονομικές σχέσεις μιας συγκεκριμένης κατηγορίας επιχειρήσεων που πραγματοποιούν κύκλο εργασιών ορισμένου ύψους, αποτελεί πράξη που προορίζεται να παραγάγει ίδια έννομα αποτελέσματα, διαφορετικά από τα αποτελέσματα του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας, και επιβάλλει νέες υποχρεώσεις, πέραν αυτών που προβλέπει η προαναφερθείσα διάταξη.

2. Σύμφωνα με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, που αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης, η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να είναι σαφής και οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να προβλέψουν την εφαρμογή της. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δεσμευτικότητα κάθε πράξεως που προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα πρέπει, επί ποινή ακυρότητας, να απορρέει από διάταξη του κοινοτικού δικαίου, η οποία πρέπει να αναφέρεται ρητά ως νομική της βάση και η οποία προβλέπει τη νομική μορφή που πρέπει να περιβληθεί η πράξη αυτή.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-325/91 *

I — Περιστατικά και νομικό πλαίσιο

1. Στις 25 Ιουλίου 1980 η Επιτροπή εξέδωσε την οδηγία 80/273/ΕΟΚ, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 205), στο εξής: οδηγία. Η εν λόγω οδηγία ορίζει στο άρθρο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν υπό τους όρους της παρούσας οδηγίας τη διαφάνεια των οικονομικών σχέσεων μεταξύ δημοσίου και δημοσίων επιχειρήσεων επισημαίνοντας:

α) τους δημόσιους πόρους που διατίθενται άμεσα από το δημόσιο στις ενδιαφερόμενες δημόσιες επιχειρήσεις,

β) τους δημόσιους πόρους που διατίθενται από το δημόσιο μέσω δημοσίων επιχειρήσεων ή πιστωτικών οργανισμών,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

γ) την πραγματική χρησιμοποίηση αυτών των δημοσίων πόρων.»

και στο άρθρο 3, τα εξής:

«Οι μεταξύ δημοσίου και δημοσίων επιχειρήσεων οικονομικές σχέσεις των οποίων πρέπει να εξασφαλισθεί κατά το άρθρο 1 η διαφάνεια αφορούν ιδίως:

α) συμψηφισμό ζημιών διαχειρίσεως,

β) εισφορά στο κεφάλαιο ή επιχορηγήσεις,

γ) μη επιστρεπτέες εισφορές ή δάνεια με προνομιακούς όρους,

δ) χορήγηση οικονομικών ευεργετημάτων δια παραιτήσεως εκ του δικαιώματος επί των κερδών ή δια της μη ασκήσεως ενοχικών απαιτήσεων,

ε) παραίτηση από την κανονική απόδοση των δεσμευμένων δημοσίων πόρων,

στ) συμψηφισμό των εκ του δημοσίου επιβληθέντων βαρών.»

Το άρθρο 5 της οδηγίας έχει ως ακολούθως:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε τα στοιχεία για τις οικονομικές σχέσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 να παραμένουν στη διάθεση της Επιτροπής επί πέντε έτη από το τέλος της χρήσεως, κατά τη διάρκεια της οποίας διετέθησαν δημόσιοι πόροι σε δημόσια επιχείρηση.

Αν οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιηθούν κατά τη διάρκεια μεταγενέστερης χρήσεως, η πενταετής προθεσμία αρχίζει από το τέλος αυτής της χρήσεως.

2. Στις περιπτώσεις που η Επιτροπή το κρίνει αναγκαίο, τα κράτη μέλη της ανακοινώνουν, κατόπιν αιτήσεως, τα στοιχεία κατά την έννοια της παραγράφου 1 καθώς και τα τυχόν αναγκαία για την εκτίμησή τους στοιχεία, ιδίως δε τους επιδιωκομένους στόχους.»

2. Με έγγραφο της 8ης Οκτωβρίου 1991, η Επιτροπή κοινοποίησε στα κράτη μέλη μια ανακοίνωση για την εφαρμογή επί των δημοσίων επιχειρήσεων στον κλάδο της μεταποιήσεως των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 5 της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ (C 273, σ. 2), στο εξής: ανακοίνωση. Η ανακοίνωση αποτελείται από δύο μέρη.

Το πρώτο μέρος (σημεία 1 έως και 44) αφορά την ερμηνεία που δίνει η Επιτροπή στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις δημόσιες επιχειρήσεις και τον τρόπο με τον οποίο προτίθεται να εφαρμόσει τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων στις ακόλουθες κρατικές παρεμβάσεις: εισφορές κεφαλαίων, εγγυήσεις, δανειοδότηση, απόδοση των επενδύσεων.

Με το δεύτερο μέρος (σημεία 45 επ.) καλούνται τα κράτη μέλη να υποβάλλουν ετησίως στην Επιτροπή εκθέσεις, όπως ορίζει το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ. Οι εν λόγω εκθέσεις αφορούν τις δημόσιες επιχειρήσεις του μεταποιητικού τομέα των οποίων ο ετήσιος κύκλος εργασιών υπερβαίνει τα 250 εκατομμύρια ECU και, όπως ορίζει το άρθρο 46, πρέπει να περιλαμβάνουν λεπτομέρειες για τις ετήσιες λογιστικές καταστάσεις (τον ισολογισμό και τον λογαριασμό αποτελεσμάτων χρήσεως) κάθε ενδιαφερόμενης δημόσιας επιχειρήσεως.

Εφόσον οι λογιστικές καταστάσεις δεν είναι πλήρεις, πρέπει να υποβληθούν και τα ακόλουθα στοιχεία για κάθε επιχείρηση:

— χορήγηση πόρων υπό μορφή κεφαλαίου/μετοχικού κεφαλαίου,

— μη επιστρεπτέες επιχορηγήσεις ή επιχορηγήσεις οι οποίες επιστρέφονται μόνο υπό ορισμένες συνθήκες,

— χορήγηση οποιουδήποτε δανείου,

— εγγυήσεις που παρέχονται για τη χρηματοδότηση δανείου,

— διανεμηθέντα μερίσματα και κέρδη που δεν διανεμήθηκαν,

— μεταβολή των όρων όσον αφορά κάθε προηγούμενη κρατική παρέμβαση και ειδικότερα παραίτηση από το δικαίωμα επί των κερδών που οφείλονται στο κράτος από μια δημόσια επιχείρηση,

— σύμφωνα με τις διατάξεις της τέταρτης οδηγίας (78/660/ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1988, για τους ετήσιους λογαριασμούς εταιριών ορισμένων μορφών, τις ακόλουθες πληροφορίες:

— κέρδη ή ζημίες από τις συνήθεις δραστηριότητες πριν από την αφαίρεση των φόρων,

— τόκοι χρεωστικοί,

— πιστωτές: ποσά πληρωτέα πέραν του έτους,

— κεφάλαια και αποθεματικά.

3. Όσον αφορά τη Γαλλία, η αίτηση παροχής πληροφοριών που προβλέπεται στο άρθρο 5 της οδηγίας, περιορίστηκε σε 14 επιχειρήσεις. Ο εν λόγω κατάλογος περιέχεται στο από 25 Ιουνίου 1991 τηλετύπημα του γαλλικού Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Προϋπολογισμού και περιλαμβάνει τις ακόλουθες επιχειρήσεις: Bull, Thomson, Aérospatiale, Snecma, Rénault, Seita, Elf-Aquitaine, Rhône-Poulenc, Enterprise Minière et Chimique, Société nationale des poudres et explosifs, Usinor-Sacilor, Pechiney, Société le Nickel, Framatome.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

4. Η προσφυγή της Γαλλικής Δημοκρατίας πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Δεκεμβρίου 1991.

5. Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά. Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

6. Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την ανακοίνωση της Επιτροπής 91/C 273/02 σχετικά με την «εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 5 της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής επί των δημοσίων επιχειρήσεων στον κλάδο της μεταποίησης»,

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

7. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη ή ως αβάσιμη,

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

III — Λόγοι ακυρώσεως και επιχειρήματα των διαδίκων

Επί του παραδεκτού

8. Η Γαλλική Κυβέρνηση φρονεί ότι, παρά τον τίτλο της, η επίδικη πράξη αποτελεί πράξη υποκείμενη σε προσβολή. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να ασκηθεί κατά κάθε πράξεως των κοινοτικών οργάνων που προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα, ανεξάρτητα από τη φύση ή τη μορφή της. Επομένως, παρ'όλον ότι η επίμαχη πράξη έχει τη μορφή ανακοινώσεως και χρησιμοποιείται ο όρος «καλούνται», ο χαρακτήρας της ως πράξεως υποκείμενης σε προσφυγή δεν επηρεάζεται. Η εν λόγω ανακοίνωση στηρίζεται στο άρθρο 5 της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ. Ο σύνδεσμος που υπάρχει, κατά την Επιτροπή, μεταξύ της εν λόγω διατάξεως και της ανακοινώσεώς της δεν είναι τυχαίος, αλλ' αντίθετα υποδηλώνει τη σημασία που αποδίδει η Επιτροπή στην ανακοίνωση αυτή. Ο σύνδεσμος αυτός είναι ιδιαίτερα εμφανής στην παράγραφο 46, που καθορίζει τη φύση και το περιεχόμενο των στοιχείων που τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν στην Επιτροπή. Οι νέες αυτές απαιτήσεις συνεπάγονται την σύνταξη, για ορισμένου δημόσιους βιομηχανικούς ομίλους, πολυάριθμων εκθέσεων, αφού πολλές δεκάδες δημοσίων επιχειρήσεων που αποτελούν μέλη των παραπάνω ομίλων ανταποκρίνονται στα καθορισμένα κριτήρια. Κατά συνέπεια, η επίμαχη πράξη επιβάλλει πρόσθετες υποχρεώσεις τόσο στα κράτη μέλη όσο και στις δημόσιες επιχειρήσεις τους.

9. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, η ανακοίνωση, στο μέτρο που καλεί τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσιες συστηματικές εκθέσεις, βαίνει πέραν των υποχρεώσεων που προβλέπονται από το άρθρο 5 της οδηγίας 80/723 και ουσιαστικά επιβάλλει στα κράτη νέες υποχρεώσεις. Κατά τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεριμνούν ώστε να υπάρχουν στη διάθεση της Επιτροπής, επί πέντε έτη, τα στοιχεία που αφορούν τις οικονομικές σχέσεις και να τα ανακοινώνουν στην Επιτροπή κατόπιν αιτήσεώς της. Η εν λόγω οδηγία δεν προβλέπει εκθέσεις σε ετήσια βάση. Όπως τόνισε η Επιτροπή στις υποθέσεις 188 έως 190/80 (απόφαση της 6ης Ιουλίου 1982, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 2545), η οδηγία δεν απαιτεί παρά μια εκ των υστέρων πληροφόρηση και όχι μια

αυτόματη ή συστηματική πληροφόρηση. Καίτοι η Επιτροπή, με το από 17 Σεπτεμβρίου 1984 έγγραφο, απηύθυνε στα κράτη μέλη ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 στις δημόσιες επιχειρήσεις, η ανακοίνωση στερείται δεσμευτικότητας και έχει μόνο ενδεικτική αξία. Το άρθρο 5 της οδηγίας παρέχει μεν στην Επιτροπή ευρεία διακριτική εξουσία ως προς τις αιτήσεις της, η διάταξη όμως αυτή δεν πρέπει να ερμηνευτεί, όπως και η ίδια η Επιτροπή επεσήμανε κατά την κοινοποίησή της και κατά τη διάρκεια των διαφορών που επακολούθησαν, υπό την έννοια ότι παρέχει στο κοινοτικό αυτό όργανο την εξουσία να μετατρέψει μια διαδικασία πληροφορήσεως που εφαρμόζεται κατά περίπτωση σε διαδικασία συστηματικής διαβιβάσεως πληροφοριών.

10. Η Γαλλική Κυβέρνηση δέχεται ότι η οδηγία θα στερούνταν πρακτικής αποτελεσματικότητας, αν η Επιτροπή έπρεπε να περιορίζει σε κάθε περίπτωση τις αιτήσεις της σε μια επιχείρηση, σε μια συναλλαγή ή ακόμα και σε ένα συγκεκριμένο έτος. Όμως, η υποχρέωση που επιβάλλεται στους 14 μεγαλύτερους γαλλικούς ομίλους δημοσίων επιχειρήσεων να υποβάλλουν στο εξής συστηματικά και χωρίς χρονικό περιορισμό ετήσιες εκθέσεις στην Επιτροπή βαίνει πέραν του ίδιου του γράμματος του άρθρου 5 της οδηγίας. Η Γαλλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η Επιτροπή υπερεμύνθηκε αυτής της ερμηνείας στις προαναφερθείσες υποθέσεις 188 έως 190/80, καθώς και στην όγδοη και ένατη έκθεσή της σχετικά με την πολιτική ανταγωνισμού. Η Επιτροπή δεν μπορεί, επομένως, να ανατρέψει την ερμηνεία αυτή παρά μόνο μέσω τροποποιήσεως της οδηγίας της. Αντίθετα απ' ό,τι ισχυρίζεται η Επιτροπή, η ανακοίνωση έχει γενικό και συστηματικό χαρακτήρα. Δεν αποτελεί δέσμη ατομικών πράξεων, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, οι οποίες να αφορούν ειδικά το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και καθεμία από τις 14 ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Δεδομένου του τίτλου της και του περιεχομένου της, η ανακοίνωση εφαρμόζεται σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων, που προσδιορίζονται αφηρημένα και συνολικά. Στη συνέχεια, η Γαλλική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι η ερμηνεία και το κύρος μιας κοινοτικής πράξεως δεν προκύπτουν από την πεποίθηση και μόνο που σχημάτισε σχετικά το κοινοτικό όργανο που εξέδωσε την πράξη ή από τη συμφωνία μεταξύ του οργάνου αυτού και των αποδεκτών της πράξεως ως προς τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμοστεί. Αν θεωρηθεί ότι το περιεχόμενο και το κύρος της ανακοινώσεως πρέπει να εκτιμηθούν με βάση μία από τις 14 γαλλικές δημόσιες επιχειρήσεις του καταλόγου, θα συναχθεί το συμπέρασμα ότι το περιεχόμενο και το κύρος είναι δυνατόν να μεταβάλλονται ανάλογα με το περεχόμενο του καταλόγου, που η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα να τροποποιεί μονομερώς. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη, μετά την παρέλευση της δίμηνης προθεσίας για την άσκηση προσφυγής, δεν θα είχαν το δικαίωμα να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως κατά της πράξεως αυτής. Η ανακοίνωση προορίζεται πα παραγάγει έννομα αποτελέσματα και επομένως υπόκειται σε προσφυγή ακυρώσεως.

11. Κατά την Επιτροπή, από τις σκέψεις της επί της ουσίας προκύπτει ότι η ανακοίνωση δεν δημιουργεί καμία νέα υποχρέωση, πέραν αυτών που προβλέπονται στο άρθρο 5. Επειδή δεν πληρούται η προϋπόθεση παραγωγής νέων και διαφορετικών εννόμων αποτελεσμάτων, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί της ουσίας

12. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, η ανακοίνωση, επειδή επιβάλλει νέες υποχρεώσεις, έπρεπε να στηρίζεται σε συγκεκριμένη νομική βάση. Η έλλειψη αυτή προκαλεί αβεβαιότητα ως προς την ίδια την έκταση των νέων υποχρεώσεων που επιβάλλονται με την ανακοίνωση. Η Επιτροπή δεν μπορεί όμως να τροποποιεί μια οδηγία εκδίδοντας μια απλή ανακοίνωση, κατά παράβαση του θεμελιώδους κανόνα περί παραλλήλων

νομικών μορφών. Πράγματι, απλές ανακοινώσεις όπως και υπηρεσιακές οδηγίες εσωτερικής χρήσεως δεν μπορούν να δημιουργούν νέες νομικές υποχρεώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης. Η έλλειψη νομικής βάσεως συνιστά παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης. Εξάλλου, είναι αντίθετη προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, κατά την οποία η κοινοτική ρύμιση πρέπει να είναι απαλλαγμένη αμφισημίας.

13. Η απλή επίκληση αφενός του σύνθετου χαρακτήρα των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των δημοσίων αρχών και των ιδιωτικών επιχειρήσεων και αφετέρου των διαφορετικών μορφών των δημοσίων επιχειρήσεων στα διάφορα κράτη μέλη δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την επιβολή περαιτέρω υποχρεώσεων σε ορισμένες επιχειρήσεις για μόνο τον λόγο ότι υπάγονται στον δημόσιο τομέα.

Η Γαλλική Κυβέρνηση φρονεί ότι με την υποχρέωση υποβολής στο εξής ετησίων συστηματικών εκθέσεων επιδιώκεται μια πλήρης καταγραφή των οικονομικών πράξεων των δημοσίων επιχειρήσεων, δυσανάλογη σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους. Η Επιτροπή, για να δικαιολογήσει την έκδοση του εν λόγω κειμένου, επικαλέστηκε την ανεπάρκεια της ρυθμίσεως σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις. Οι εν λόγω εξηγήσεις αποδεικνύονται ανακριβείς, καθόσον η οδηγία περί της διαφάνειας αφορά το σύνολο των δημοσίων επιχειρήσεων και των οικονομικών ενισχύσεων που τους χορηγούνται. Η τόσο λεπτομερειακή ρύθμιση της ανακοινώσεως παρίσταται προδήλως υπερβολική, αν ληφθούν υπόψη οι επιταγές των άρθρων 92 και 93, που προβλέπουν ήδη την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποιήσεως.

14. Οι νέες υποχρεώσεις που επιβάλλονται με την ανακοίνωση επάγονται διάκριση σε βάρος των δημοσίων επιχειρήσεων και αποδεικνύουν μια γενική καχυποψία της Επιτροπής έναντι των επιχειρήσεων αυτών. Ενόψει της ενιαίας αγοράς, δεν είναι δυνατόν να επιβάλλεται μόνο στις δημόσιες επιχειρήσεις η υποχρέωση να εκπονούν και να χρησιμοποιούν ένα ειδικό λογιστικό μέσο, που δημιουργήθηκε με αποκλειστικό σκοπό την ικανοποίηση των αιτήσεων πληροφορήσεως της Επιτροπής. Η απαίτηση λεπτομερούς καταγραφής των σχέσεων μεταξύ δημοσίων επιχειρήσεων που ανήκουν στον ίδιο όμιλο συνεπάγεται δυσμενή διάκριση. Υπονοείται δε ότι η Επιτροπή δεν εγκρίνει τις εσωτερικές χρηματοδοτικές ροές που πραγματοποιούνται εντός του ίδιου ομίλου μεταξύ των κερδοφόρων, σε μια δεδομένη στιγμή, κλάδων και όσων εμφανίζουν παθητικό, πράγμα όμως που αποτελεί συνήθη πρακτική στον ιδιωτικό τομέα.

15. Η ανακοίνωση δεν τηρεί τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Επειδή δεν τάσσεται καμιά προθεσμία εντός της οποίας η Επιτροπή θα αποφαίνεται επί των σχετικών εγγράφων, οι δημόσιες επιχειρήσεις μένουν εκτεθειμένες, χωρίς καμία εγγύηση, στον κίνδυνο εμπλοκής σε δικαστικούς αγώνες επί πολλά έτη μετά την επέλευση των ενδεχομένως επίδικων γεγονότων. Αβεβαιότητα υπάρχει επίσης σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της ανακοινώσεως, δεδομένου ότι η Επιτροπή επιφυλάσσεται του δικαιώματος να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της και πέρα από τη μεταποιητική βιομηχανία. Η ανακοίνωση, που στερείται ούτως ή άλλως νομικής βάσεως, υπερβαίνει τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που παρέχει στην Επιτροπή το άρθρο 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι δεν ήταν αναγκαία, ότι οι απαιτήσεις που επιβάλλει είναι δυσανάλογες και ότι επιχειρεί διάκριση μεταξύ των δημοσίων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

16. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 5 δεν αντιτίθε-

νται καταρχήν στη θέσπιση υποχρεώσεως γενικής και συστηματικής ενημερώσεως. Η οδηγία θα αποστερηθεί κάθε πρακτικής αποτελεσματικότητας, αν οι αιτήσεις της Επιτροπής πρέπει πάντοτε να αφορούν συγκεκριμένη εταιρία ή συναλλαγή. Η Επιτροπή έχει το δικαίωμα και την υποχρέωση να προβεί τώρα σε διαφορετική ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 5 σε σχέση με την ερμηνεία που επιχειρήθηκε στο παρελθόν. Πάντως, η ανακοίνωση δεν θεσπίζει νέα υποχρέωση γενικής και συστηματικής ενημερώσεως. Τα ζητούμενα στοιχεία αφορούν αποκλειστικά τις επιχειρήσεις του κλάδου της μεταποιήσεως, και μάλιστα μόνο αυτές των οποίων ο κύκλος εργασιών υπερβαίνει τα 250 εκατομμύρια ECU.

17. Εξάλλου, κατόπιν των διμερών διαπραγματεύσεων που διεξήχθησαν πριν από την έκδοση της ανακοινώσεως, η αίτηση πληροφοριών του άρθρου 5 περιορίστηκε σε 14 επιχειρήσεις. Πρόκειται για κατάλογο που καταρτίσθηκε με κοινή συμφωνία, κατόπιν της ανταλλαγής απόψεων μεταξύ της Επιτροπής, και της Γαλλίας. Η ανακοίνωση πρέπει να διαβάζεται, να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται με βάση τα έγγραφα που αντηλλάγησαν με τις γαλλικές αρχές πριν από την έκδοσή της και τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της. Όσον αφορά τη Γαλλία, σκοπός της ανακοινώσεως ήταν και είναι η παροχή εκ των υστέρων στοιχείων σχετικών με τις 14 επιχειρήσεις που προσδιορίστηκαν επαρκώς και γνωστοποιήθηκαν ονομαστικά από τις γαλλικές αρχές. Ως εκ τούτου, η ανακοίνωση συνιστά απλό μέτρο εφαρμογής και εκπληρώσεως των υποχρεώσεων του άρθρου 5. Πρόκειται, σε τελική ανάλυση, για σύνθετη πράξη, αποτελούμενη από δέσμη ατομικών πράξεων που αφορούν ειδικά κάθε κράτος μέλος και κάθε επιχείρηση ή όμιλο επιχειρήσεων για τους οποίους η Επιτροπή αναμένει τη διαβίβαση στοιχείων, κατά τα άρθρα 3 και 5 της οδηγίας.

18. Ως προς το ζήτημα της αναγκαιότητας, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι πολλές ενισχύσεις έχουν χορηγηθεί σε δημόσιες επιχειρήσεις κατά παράβαση του άρθρου 93, παράγραφος 3. Από τα σχετικά αριθμητικά στοιχεία προκύπτει ότι ο αριθμός των μη κοινοποιηθεισών κρατικών ενισχύσεων που δόθηκαν στις δημόσιες επιχειρήσεις ήταν τριπλάσιος από τον αριθμό των μη κοινοποιηθεισών κρατικών ενισχύσεων που δόθηκαν σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

19. Σχετικά με τη διάρκεια της υποχρεώσεως πληροφορήσεως, το άρθρο 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης και το άρθρο 5 δεν τάσσουν προθεσμία ούτε για την άσκηση των εξουσιών ελέγχου από την Επιτροπή ούτε για την εκπλήρωση της υποχρεώσεως των κρατών μελών να παράσχουν στην Επιτροπή τα αναγκαία στοιχεία.

20. Στη συνέχεια, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η θέση που έλαβε με την ανακοίνωση του 1991 δεν συμπίπτει με τη θέση που είχε λάβει η ίδια κατά το 1980. Το νέο στοιχείο, που αποτελεί μια πραγματική καμπή στο θέμα των κρατικών ενισχύσεων, απορρέει από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις επιχορηγήσεις που δίνονται μέσω επιχειρήσεων που δεν είναι μεν δημόσιες, ελέγχονται όμως από το Δημόσιο. Στόχος της ανακοινώσεως είναι να θεσμοθετήσει τη διαβίβαση και την εξέταση εκ μέρους της Επιτροπής των λογιστικών και οικονομικών στοιχείων τα οποία έχουν ήδη χρησιμοποιήσει οι όμιλοι επιχειρήσεων, όπως επιβάλλει η νομολογία του Δικαστηρίου. Η ένταξη στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 5 των κινήσεων κεφαλαίων που πραγματοποιούνται εντός των ομίλων δημοσίων επιχειρήσεων εξυπηρετεί την ανάγκη εφαρμογής της οδηγίας κατά τρόπο σύμφωνο με την εξέλιξη της οικονομικής ζωής και, κυρίως, της επί του θέματος νομολογίας του Δικαστηρίου. Η άποψη αυτή, ακόμα και αν διαφέρει από εκείνη που υιοθετήθηκε το 1980, δεν είναι αντίθετη προς το πνεύμα και το γράμμα του επίμαχου άρθρου 5, αφού το γράμμα της διατάξεως δεν διακρίνει τους δημόσιους πόρους ανάλογα με το αν η μετα-

φορά των πόρων πραγματοποιείται εντός του ιδίου ομίλου δημοσίων επιχειρήσεων ή όχι. Η ανακοίνωση τονίζει σαφώς, στο σημείο 29, ότι οι διασταυρούμενες επιχορηγήσεις εντός ενός ομίλου δεν αποτελούν καθεαυτές κρατική ενίσχυση. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι μεταφορές κεφαλαίων εντός του ίδιου ομίλου μπορούν να συνιστούν κρατική ενίσχυση. Δεν υπάρχει κανένας λόγος να εξαιρούνται οι μεταφορές αυτές από την εποπτική λειτουργία που οφείλει να επιτελεί η Επιτροπή.

21. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 5 αποτελεί τη νομική βάση της ανακοινώσεως και ότι, λαμβανομένης υπόψη της περιορισμένης εκτάσεως που έχει ως διοικητική πράξη περιλαμβάνουσα μια δέσμη ατομικών πράξεων, δεν απαιτούνταν να περιβληθεί τη μορφή οδηγίας κατά την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης. Όσον αφορά την αρχή της ασφάλειας δικαίου, τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα απλό μέσο για την επίτευξη ασφάλειας στις οικονομικές τους σχέσεις με τις δημόσιες επιχειρήσεις: αρκεί να προβαίνουν σε κοινοποίηση.

22. Όσον αφορά το σύνολο των απαιτούμενων στοιχείων, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η διαβίβαση των στοιχείων αυτών πρόκειται να δημιουργήσει νέα βάρη για τις δημόσιες επιχειρήσεις, αφού υπόκεινται ήδη στις λογιστικές υποχρεώσεις της 4ης οδηγίας. Αφού η κατάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων ως προς τις οικονομικές πράξεις που επιχειρούν δεν μπορεί να συγκριθεί με την κατάσταση των ιδιωτικών επιχειρήσεων, ο έλεγχος της Επιτροπής προς τον σκοπό της τηρήσεως των διατάξεων του άρθρου 92 είναι απολύτως δικαιολογημένος, και μάλιστα αναγκαίος.

P. J. G. Kapteyn
εισηγητής δικαστής