DOMSTOLENS DOM
av den 16 juni 1993*

Mål C-325/91

Frankrike, företrätt av Edwige Belliard, directeur-adjoint vid utrikesministeriets rättsavdelning och Géraud de Bergues, secrétaire adjoint principal des affaires étrangères vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince Henri,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Antonio Abate och Michel Nolin, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nicola Annecchino, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens meddelande till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget och artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga företag i tillverkningsindustrin (EGT C 273, s. 2, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) – Insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag – Rapporteringssystem.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena M. Zuleeg och J. L. Murray samt domarna G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco och P. J. G. Kapteyn,

* Rättegångsspråk: franska.

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

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden vid sammanträde den 24 november 1991, vid vilket den franska regeringen företräddes av Philippe Pouzoulet, sous-directeur vid utrikesministeriets rättsavdelning, biträdd av Catherine de Salins, conseiller des affaires étrangères vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 16 december 1992,

meddelar följande

dom

1 Frankrike har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 december 1991 med stöd av artikel 173 första stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som antagits av kommissionen och som har rubriken "Kommissionens meddelande till medlemsstaterna - Tillämpning av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget och artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga företag i tillverkningsindustrin (EGT C 273, s. 2, nedan benämnt meddelandet).

2 Kommissionen antog den 25 juni 1980 med stöd av artikel 90.3 i fördraget direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag (EGT L 195, s. 35, fransk version; svensk specialutgåva, del 8, volym 01, s. 54, nedan benämnt direktivet).

3 Artikel 5 i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall se till att information om finansiella förbindelser enligt artikel 1 hålls tillgänglig för kommissionen under fem år efter utgången av det räkenskapsår, då de allmänna medlen tillfördes det offentliga företaget. Om emellertid medlen används under ett senare räkenskapsår, skall de fem åren räknas från det årets utgång.

2. Medlemsstaterna skall när kommissionen finner det nödvändigt på begäran lämna information enligt punkt 1, tillsammans med övrig nödvändig information, särskilt angående ändamålet med verksamheten."

4 Det omtvistade meddelandet består av två delar. I den första delen (punkt 1-44) redogör kommissionen i huvudsak för sin tolkning av domstolens rättspraxis i fråga om offentliga företag och på vilket sätt den har för avsikt att tillämpa reglerna om statligt stöd i fall som avser offentligt ingripande, särskilt beträffande kapitaltillskott, garantier, lån och avkastning på det investerade kapitalet.

5 I den andra delen (punkt 45 ff.) lyder punkt 46-49 som följer:

"46. Enligt artikel 5 i direktivet om insyn skall medlemsstaterna när kommissionen finner det nödvändigt på begäran lämna den information som krävs för att tillförsäkra insyn. Kommissionen anser nu – av de skäl som angetts ovan – att det är nödvändigt att medlemsstaterna varje år lägger fram rapporter för kommissionen om offentliga myndigheters ingripanden i offentliga företag i tillverkningsindustrin. Utan att det påverkar dess rätt att kräva mer detaljerade upplysningar om enskilda ärenden, anmodar kommissionen därför medlemsstaterna i enlighet med artiklarna 1 och 5 i direktiv 80/723/EEG om insyn att tillställa den en årlig rapport med en detaljerad redogörelse i följande avseenden i fall av statliga ingripanden i de offentliga företag som avses med föreliggande meddelande:

a) Årsbokslut (balans- och resultaträkning) för varje berört offentligt företag.

Därutöver skall följande information lämnas för varje berört företag i den mån den inte framgår av dessa rapporter:

b) Kapitaltillskott/förvärv av intressen med uppgift om villkoren (t.ex. ordinära villkor, villkor om företrädesrätt).

c) Bidrag eller bidrag med villkorlig återbetalning.

d) Beviljade lån till företaget (med angivande av räntesatser och lånevillkor samt i förekommande fall den säkerhet som företaget lämnat långivaren).

e) Garantier som givits till företaget vid lånefinansiering (med angivande av villkor och de avgifter som företaget har betalat för garantiåtagandena).

f) Lämnad utdelning och balanserade vinstmedel.

g) Ändringar i villkoren för tidigare statliga stöd, i synnerhet efterskänkande av staten tillkommande belopp (däribland sådana som avser återbetalning av lån, bidrag osv., bolagsskatt, sociala avgifter eller liknande skulder).

h) Följande uppgifter enligt definitionen i rådets fjärde direktiv 78/660/EEG av den 25 juli 1978 om årsbokslut i vissa typer av bolag:

— Resultat av den normala verksamheten före skatt (artikel 23 posterna 14 och 15).

— Räntekostnader (artikel 23 post 13).

— Långfristiga skulder (förfaller till betalning efter mer än ett år) (artikel 10 I posterna 1, 2, 6 och 7).

— Kapital och reserver (artikel 10 L post I-IV).

Anmärkning: Bidrag, lån och garantier som beviljats inom ramen för stödordningar som godkänts av kommissionen (och som är knutna till bestämda investeringsprojekt) skall inte rapporteras enligt punkterna c), d) eller e).

47. Information enligt ovan skall lämnas för varje offentligt företag för sig inklusive sådana som är belägna i andra medlemsstater och skall i förekommande fall innefatta närmare uppgifter om alla transaktioner mellan offentliga företag inom samma koncern och mellan olika koncerner bestående av offentliga företag liksom direkt mellan offentliga företag och staten. Således skall till exempel det egna kapital som avses i punkt 46 b) inte endast omfatta tillskott av eget kapital direkt från staten utan även eget kapital som tillskjutits av offentliga holdingbolag eller andra offentliga företag (inklusive finansinstitut) oberoende av om de tillhör samma koncern eller inte. Relationen mellan finansiär och mottagare skall alltid anges. På motsvarande sätt skall de rapporter och upplysningar som krävs enligt punkt 46 punkterna a) och h) lämnas för varje offentligt företag för sig och därjämte för

holdingbolag och underordnade holdingbolag som är moderbolag i en koncern bestående av flera offentliga företag.

48. All begärd information omfattas av det ovannämnda insynsdirektivets allmänna tillämpningsområde och mål (artikel 1) och berör i synnerhet den detaljerade information som medlemsstaterna är skyldiga att hålla tillgänglig för kommissionen (artikel 3).

49. Informationen skall lämnas för alla offentliga företag

— med en omsättning på mer än 250 miljoner ecu under det senaste räkenskapsåret

och

— vars huvudsakliga verksamhet (eller för holdingbolag, vars dotterbolags huvudsakliga verksamhet) är tillverkning...

Den information om de offentliga företagen som avses i punkt 46 b)-g) skall vara kommissionen tillhanda senast sex månader efter utgången av varje år. Informationen som avses i punkt 46 a) och h) skall lämnas vid årsbokslutets offentliggörande, dock inte senare än tio månader efter utgången av det ifrågavarande företagets räkenskapsår.

6 Det är ostridigt att fjorton franska företag berörs av meddelandet och att de franska myndigheterna meddelade kommissionen namnen på dessa företag den 25 juni 1991.

7 För en utförligare redogörelse för bakgrunden till tvisten, omständigheterna i denna, tillkomsten av meddelandet, rättegångens förlopp samt parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Talans upptagande till sakprövning

8 Kommissionen har yrkat att domstolen skall förklara att talan inte kan prövas, eftersom – i motsats till vad sökanden påstår – den angripna rättsakten inte lägger några nya skyldigheter till dem som föreskrivs i artikel

5 i direktivet och därmed inte heller medför några nya rättsverkningar, skilda från denna bestämmelses rättsverkningar.

9 Det skall anmärkas att det enligt domstolens fasta rättspraxis är möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring i fråga om alla sådana åtgärder vidtagna av institutionerna - oavsett dessa åtgärders karaktär eller form - vilka är avsedda att ha rättsliga verkningar (dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70 kommissionen mot rådet, Rec. 1971, s. 263, punkt 42).

10 I det föreliggande fallet rör det sig om ett meddelande som enligt dess rubrik syftar till att närmare ange hur tillämpningen skall ske av i synnerhet artikel 5 i direktivet, som saknar rättslig grund, som har offentliggjorts i sin helhet i serie C i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och som, vilket framgår av handlingarna i målet, har anmälts till varje medlemsstat genom skrivelse av den 8 oktober 1991 från den behöriga ledamoten av kommissionen.

11 Härav följer att bedömningen av om invändningen att talan inte kan tas upp till sakprövning är välgrundad beror på bedömningen av Frankrikes anmärkningar mot den omtvistade rättsakten, och att denna invändning därför måste prövas tillsammans med frågorna rörande själva saken i målet.

Saken

12 Till stöd för sin talan har Frankrike för det första åberopat att artikel 190 i fördraget och rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts, eftersom meddelandet lägger nya skyldigheter till dem som åläggs medlemsstaterna genom artikel 5.2 i direktivet. Frankrike har vidare gjort gällande att kommissionen genom detta meddelande har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 90.3 i fördraget, eftersom meddelandet inte var nödvändigt, kraven i meddelandet är oproportionerliga och meddelandet medför en diskriminering av de offentliga företagen gentemot de privata.

13 Kommissionen har däremot anfört att meddelandet endast utgör en åtgärd med avseende på tillämpningen och genomförandet av skyldigheterna enligt artikel 5.2 i direktivet, vilken åtgärd svarar mot behovet av att denna bestämmelse tillämpas konsekvent med hänsyn till utvecklingen i näringslivet och i domstolens rättspraxis rörande statligt stöd.

14 Det bör således först undersökas huruvida meddelandet begränsar sig till att tydliggöra den skyldighet att informera kommissionen som medlemsstaterna har enligt artikel 5.2 i direktivet eller om det skapar nya skyldigheter i förhållande till denna bestämmelse.

15 I detta hänseende skall det för det första påpekas att det i artikel 5.2 i direktivet endast föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att för kommissionen hålla uppgifter om de finansiella förbindelserna tillgängliga i fem år och att på begäran tillställa kommissionen dessa uppgifter.

16 För en mer detaljerad analys av de relevanta bestämmelserna i meddelandet hänvisas till punkt 7 i generaladvokatens förslag till avgörande. Här är det tillräckligt att framhålla att det i meddelandet – i fråga om företag i tillverkningsindustrin med en omsättning på mer än 250 miljoner ecu – föreskrivs att uppgifter årligen skall översändas om de finansiella förbindelser som anges i punkt 46 i meddelandet.

17 Det skall fastslås att medlemsstaternas skyldighet att på ett systematiskt och allmänt sätt lämna dessa uppgifter inte kan anses utgöra en del av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5.2 i direktivet, även om denna skyldighet endast berör en viss kategori företag vars omsättning överstiger ett visst belopp.

18 Kommissionen har emellertid bestritt att den skyldighet som därigenom åläggs medlemsstaterna har allmän och systematisk karaktär och har gjort gällande att meddelandet utgör ett antal individuella rättsakter som särskilt riktar sig till varje berört företag eller varje berörd koncern i de olika medlemsstaterna.

19 Detta argument kan inte godtas.

20 Meddelandet avser nämligen företagskategorier på ett allmänt och abstrakt sätt utifrån objektiva kriterier, genom att det omfattar företag på grundval av kriterier som avser företagens tillhörighet till en viss sektor och storleken på deras omsättning.

21 Detta konstaterande motsägs inte av att det föreligger en lista med de företag på vilka det ifrågavarande meddelandet är tillämpligt, eftersom de fjorton berörda franska företagen är just de företag i tillverkningsindustrin vars omsättning överstiger 250 miljoner ecu. Kommissionen har för övrigt själv medgivit detta, eftersom den har bekräftat att den ifrågavarande listan kan ändras om andra företags årliga omsättning skulle överstiga 250 miljoner ecu.

22 Av det anförda följer att kommissionen har lagt nya skyldigheter till dem som föreskrivs i artikel 5.2 i direktivet, genom att ålägga medlemsstaterna att till kommissionen årligen på ett allmänt och systematiskt sätt lämna uppgifter om de finansiella förbindelserna hos en viss kategori företag vars omsättning uppgår till ett visst belopp.

23 Under dessa omständigheter måste det anses att meddelandet utgör en rättsakt som är avsedd att ha egna rättsverkningar, skilda från dem som följer av artikel 5.2 i direktivet om insyn, och att det därför kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

24 Därefter skall det undersökas om kommissionen - som den franska regeringen har påstått - har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen genom att anta en rättsakt i vilken medlemsstaterna åläggs skyldigheter som inte föreskrivs i artikel 5.2 i direktivet utan att i rättsakten ange den rättsliga grunden.

25 I detta hänseende skall det anmärkas att kommissionen enligt artikel 90.3 i fördraget har behörighet att anta lämpliga direktiv eller beslut för tillämpningen av artikel 90.

26 Domstolen har emellertid vid ett flertal tillfällen slagit fast att gemenskapslagstiftningen skall vara klar och dess tillämpning förutsebar för alla som berörs av den. Detta krav på rättssäkerhet medför att varje rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar måste stödja sin bindande verkan på en bestämmelse i gemenskapsrätten, vilken uttryckligen måste anges som rättslig grund och vari föreskrivs den rättsliga form rättsakten skall ha.

27 Härav följer att rättsakter som är avsedda att ändra de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5.2 i direktivet eller att fastställa andra skyldigheter än dessa, endast kan antas på uttrycklig grundval av artikel 90.3 i fördraget.

28 Kommissionen har framfört argumentet att listan över de fjorton franska företag som berörs av meddelandet ingavs av de behöriga franska myndigheterna och att meddelandet således utgör en rättsakt som tillkommit genom överenskommelse mellan kommissionen och den franska regeringen. I detta hänseende är det tillräckligt att fastslå att det i artikel 5.2 i direktivet inte föreskrivs någon möjlighet att anta en sådan rättsakt, utan att det behöver prövas om den omtvistade rättsakten verkligen utgör en sådan rättsakt.

29 Slutligen har kommissionen vid den muntliga förhandlingen framfört argumentet att meddelandet i själva verket är en cirkulärskrivelse riktad till kommissionens avdelningar för att dessa enligt artikel 5.2 i direktivet skall begära upplysningar av medlemsstaterna om de berörda företagens finansiella förbindelser. I detta hänseende är det tillräckligt att fastslå att meddelandet uttryckligen är riktat till medlemsstaterna, som det för övrigt har anmälts till.

30 Av det anförda följer, utan att det är nödvändigt att ta ställning till de övriga grunder som Frankrike har anfört, att kommissionen har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen, som är en av de allmänna principer vars upprätthållande det åligger domstolen att säkerställa, genom att anta en rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar utan att uttryckligen ange från vilken gemenskapsrättslig bestämmelse dess bindande verkan härleds.

31 Följaktligen skall kommissionens meddelande förklaras ogiltigt, utan att det är nödvändigt att ta ställning till de övriga grunder som Frankrike har anfört.

Rättegångskostnader

32 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Kommissionens meddelande till medlemsstaterna — Tillämpning av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget och artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga företag i tillverkningsindustrin förklaras ogiltigt.**

2) **Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 juni 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande