

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

16 юни 1993 година*

„Акт, който може да се оспорва”

По дело С-325/91

Френската република, за която се явяват г-жа Edwige Belliard, заместник-директор на Дирекцията по правни въпроси в Министерство на външните работи, и г-н Géraud de Bergues, главен заместник-секретар по външни работи в същото министерство, в качеството на представители, със служебен адрес в Люксембург, в сградата на френското посолство,

ищец,

срещу

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н Antonino Abate, главен правен съветник, и г-н Michel Nolin от нейната правна служба, в качеството на представители, със служебен адрес в Люксембург в кантората на г-н Nicola Anneschino, от неговата правна служба, Wagner Centre, Kirchberg,

ответник,

с предмет иск за отмяна на известие на Комисията до държавите-членки за приложението на членове 92 и 93 от Договора за ЕИО, на член 5 от Директива 80/723/ЕИО на Комисията за държавните предприятия в производствения сектор (ОВ 1991 г. С 273, стр. 2) – относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия – Система за докладване,

СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н М. Zuleeg и г-н J.L. Murray, председатели на състав, г-н G.F. Mancini, г-н F.A. Schockweiler, г-н J.C. Moitinho de Almeida, г-н F. Grévisse, г-н М. Díez de Velasco и г-н P.J.G. Картеун, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Tesauero,

секретар: г-н J.-G. Giraud,

като има предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на страните на съдебното заседание от 24 ноември 1992 г., в което за френското правителство се явява г-н Philippe Rouzoulet, Директор, втори ранг, в Дирекцията по правни въпроси на Министерство на външните работи, подпомаган от г-жа Catherine de

* Език на производство то: френски.

Salins, съветник по външни работи в същото министерство, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в заседанието от 16 декември 1992 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 14 декември 1991 г., Френската република е завела иск на основание член 173 от Договора за ЕИО за отмяна на акт, приет от Комисията, със заглавие „Известие на Комисията до държавите-членки – Приложение на членове 92 и 93 от Договора за ЕИО и на член 5 от Директива 80/723/ЕИО на Комисията за държавни предприятия в производствения сектор” (ОВ 1991 г., С 273, стр. 2, наричано по-нататък „известieto”).

2. На 25 юни 1980 г. Комисията е приела, съгласно член 90, параграф 3 от Договора, Директива 80/723/ЕИО за прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия (ОВ 1980 г., L 195, стр. 35, наричана по-нататък „Директивата”).

3. Член 5 от Директивата гласи следното:

Съобщението

„1. Държавите-членки гарантират, че информацията относно финансовите отношения, упоменати в член 1, ще бъде на разположение на Комисията в продължение на пет години от края на финансовата година, през която държавните средства са били отпуснати на съответните държавни предприятия. Когато, обаче, същите средства са изразходвани по време на по-късна финансова година, петгодишният срок започва да тече от края на тази финансова година.

2. Държавите-членки, когато Комисията сметне за необходимо да поиска това, ѝ предоставят информацията, упомената в параграф 1, заедно с необходимата предварителна информация, и по-специално за преследваните цели”.

4. Въпросното известие е съставено от две части. В първата (точки 1 - 44), Комисията по същество излага своето тълкуване за практиката на Съда относно публичните предприятия и начина, по който тя възнамерява да прилага правилата за държавни помощи в случай на обществена интервенция, по-специално във връзка с предоставяне на капитал, гаранции, заеми и възвръщане на инвестирания капитал.

5. Във втората част (точки 45 и последващи), точки 46 - 49, упоменати, както следва:

„46. Член 5 от Директива (80/723/ЕИО) относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия задължава държавите-членки да предоставят изискваната информация за осигуряване на прозрачността, в случай че Комисията счете това за необходимо. Комисията, поради причините, изтъкнати по-горе, сега счита за необходимо държавите-членки да представят годишни доклади за държавната намеса за държавни предприятия в сферата на производството. Следователно, без с това да ограничава правото си да иска по-подробна информация за специални случаи и съгласно членове 1 и 5 от упоменатата директива, с настоящото Комисията изисква от държавите-членки да ѝ представят годишен доклад, съдържащ всички подробности във връзка със следните аспекти на държавната намеса за всяко отделно държавно предприятие, засегнато от това известие:

а) годишните финансови отчети (счетоводен баланс и отчет на приходи и разходи) на всяко засегнато държавно предприятие.

За всяко предприятие следва да се представят и следните данни, освен ако те не се съдържат в упоменатите по-горе отчети:

б) обезпечаване на капитал/ценни книжа (определяне вида на обезпечаване – например обикновено, привилегировано);

в) предоставяне на субсидии, които не подлежат на връщане или на субсидии, които се връщат само при определени обстоятелства;

г) отпускане на заеми на предприятието (посочват се лихвите и сроковете на договора и гаранцията, ако има такава, които се дават на заемодателя от предприятието, получаващо заема;

д) гаранции, давани на предприятието във връзка с финансиране на заема (определят се срокове и лихви, плащани от предприятието за тези гаранции);

е) плащани дивиденди и запазване на печалби;

ж) промяната в условията на предходна държавна намеса, и по-специално отказа от суми, дължими на държавата от държавно предприятие (това включва, *inter alia*, изплащане на заеми, субсидии и т.н., заплащане на корпоративни данъци или социални осигуровки или други подобни задължения);

з) съгласно дефиницията на Четвърта директива 78/660/ЕИО на Съвета от 25 юли 1978 г. за годишното счетоводство на определени видове дружества (ОВ L 222, 14 август 1978 г., стр. 11) следната информация:

- печалби или загуби от обикновени дейности преди данъчно облагане (точки 14 и 15 от член 23),

- изплащана лихва (точка 13 от член 23),

- кредитори: суми, които стават изискуеми след повече от една година (точки 1, 2, 6 и 7 от член 10.I),

- капитали и капиталови резерви (точки I - VI от член 10.L).

Забележка: Субсидии, заеми и гаранции, отпуснати съгласно схеми за помощи, които са били одобрени от Комисията (и които са свързани със специални инвестиционни проекти), не следва да се включват в посочените по-горе точки в), г) или д).

47. Упоменатата по-горе изисквана информация следва да се предоставя поотделно за всяко държавно предприятие, включително за тези, разположени в други държави-членки, и трябва да включва, ако е необходимо, подробности за вътрешни сделки или за сделки между определени групи различни държавни предприятия, както и между държавни предприятия и държавата. По този начин, например, ценните книжа, посочени в параграф 46, буква б) включват не само ценни книжа, директно от държавата, но и всички ценни книжа от държавни холдингови дружества или друго държавно предприятие (включително финансови институции) вътре или извън същата група. Връзката между предоставящия паричните средства и получателя винаги трябва да се определи. По сходен начин, отчетите и изискваната информация съгласно параграф 46, букви а) и з) трябва да е отделно за всяко държавно предприятие, както и за подчиненото холдингово дружество което обединява няколко държавни предприятия.

48. Цялата изисквана информация попада под общото приложно поле и цел на посочената по-горе Директива за прозрачност (член 1), и по-специално тя се отнася за подробната информация, която държавите-членки са длъжни да предоставят на разположение на Комисията (член 3).

49. Информацията се предоставя за всички държавни предприятия, които:

- имат оборот за последната финансова година е над 250 милиона ECU, и
- имат за основен предмет на дейност (или в случай на холдинг – дружества, чиито собственик има за основен предмет на дейност) производство.

Информацията, изисквана съгласно параграф 46, букви б) - ж) за съответните държавни предприятия следва да пристигне в Комисията не по-късно от шест месеца след края на финансовата година на съответното предприятие”.

6. Става ясно, че 14 френски предприятия са засегнати от известието, и че френските власти са съобщили техните имена на Комисията на 25 юни 1991 г.

7. Прави се позоваване на Протокола от заседанието, за пълно отчитане на фактите по делото и предшестващите ги обстоятелства, произхода на

известие, процедурата, исканията и доводите на страните, които се упоменават или обсъждат по-нататък само доколкото е необходимо с оглед изготвяне на мотивите на Съда.

Допустимост на жалбата

8. Комисията иска молбата да се обяви за недопустима, тъй като в противоречие на твърденията на ищеца, оспорваната мярка не прибавя нови задължения към тези, установени с член 5 от Директивата и следователно не поражда нови правни последици, различни от последиците на тази разпоредба.

9. Трябва да се изтъкне, че, както Съдът последователно твърди, има възможност да се заведе дело за отмяна на всички мерки, приети от институциите, без оглед техния характер или форма, които целят да породят правни последици, (Решение от 31 март 1971 г. по дело 22/70 Комисия/Съвет, Recueil, стр. 263, точка 42).

10. Това, което се обсъжда в този случай, е известие, което, според заглавието си, цели да определи начина на прилагане на член 5 от Директивата, и което няма правно основание, публикувано в серия „С” на *Официален вестник* и , както става ясно от документите, представени пред Съда, е съобщено на всяка държава-членка с писмо от компетентния член на Комисията с дата 8 октомври 1991 г.

11. Следователно, оценката за това дали възражението за недопустимост е основателно зависи от оценката на оплакванията на Френската република от оспорвания акт и възражението за недопустимост трябва да се разгледа във връзка с въпросите по същество, които за повдигнати по делото.

По същество

12. В подкрепа на иска си, Френската република твърди, че член 190 от Договора и принципа за върховенство на закона са били нарушени, тъй като известие добавя нови задължения към задълженията, възложени на държавите-членки с член 5, параграф 2 от Директивата. На следващо място, тя твърди, че в резултат на известие, Комисията е надхвърлила границите на своята компетентност съгласно член 90, параграф 3 от Договора, тъй като не е имало необходимост от известие, като изискванията, които то поставя са непропорционални и създават дискриминация между държавни и частни предприятия.

13. От своя страна, Комисията твърди, че известие представлява само мярка за прилагане и изпълнение на задълженията, определени в член 5, параграф 2 от Директивата и отговаря на нуждата да прилага тази разпоредба последователно, като отчита развитието на икономическия живот и на практиката на Съда в областта на държавната помощ.

14. Следователно, подходящо е на първо място да се отчете, дали известие се ограничава до изпълнение на задължението за уведомяване на Комисията,

което е наложено на държавите-членки с член 5, параграф 2 от Директивата или то установява нови задължения, в сравнение с тази разпоредба.

15. В тази връзка, трябва да се подчертае на първо място, че член 5 от Директивата единствено установява задължение за държавите-членки в петгодишен срок да съхраняват на разположение на Комисията информация за финансови отношения и да я предоставят на Комисията при поискване.

16. Докато за по-подробен анализ на съответните клаузи от известието се прави препращане към точка 7 от заключението на генералния адвокат, достатъчно е да се отбележи, че известието предвижда относно предприятия в производствения сектор с оборот над 250 милиона ECU годишно да съобщават данните за финансовите отношения, конкретизирани в точка 46 от известието.

17. Трябва да се потвърди, че задължението на държавите-членки да съобщават тези данни систематично и по принцип не може да се разглежда като присъщо на задълженията, установени в член 5, параграф 2 от Директивата, дори ако това задължение е свързано само с определена група предприятия, чиито оборот надвишава определен размер.

18. От друга страна, Комисията отрича, че задължение, което е възложено на държавите-членки по този начин е общо и систематично и оспорва твърдението, че известието представлява сбор от индивидуални актове, специално предназначени за всяко предприятие или група от предприятия в различни държави-членки.

19. Този аргумент не може да бъде приет.

20. В действителност, известието визира категории от предприятия като цяло, общите условия за които зависят от обективни критерии, доколкото то обхваща предприятия въз основа на критерии, които се свеждат до тяхната принадлежност към определен сектор или размера на оборота.

21. Тази констатация не може да бъде отменена поради наличието на списък с предприятия, за които въпросното известие се отнася, тъй като 14 засегнати френски предприятия наистина спадат към производствения сектор и техният оборот е над 250 милиона ECU. Това се признава и от самата Комисия, която потвърждава, че въпросният списък подлежи на промяна, в случай че годишният оборот на други предприятия надвишава 250 милиона ECU.

22. От упоменатото по-горе следва, че изисквайки от държавите-членки като правило, систематично ежегодно да докладват данни, свързани с финансовите отношения на определена категория предприятия, които достигат определен оборот, Комисията им е възложила нови задължения, които не са предвидени в член 5, параграф 2 от Директивата.

23. Следователно, трябва да се счита, че известието представлява акт, който е предназначен да поражда самостоятелни правни последици, отделно от

тези на член 5, параграф 2 от Директивата за прозрачността, и че в резултат на това, срещу него е подаден иск за отмяна.

24. На второ място, трябва да се вземе предвид, дали, като приема акт, възлагащ на държавите-членки задължения, които не са предвидени в член 5, параграф 2 от Директивата без да посочва в него правното основание, Комисията, както твърди френското правителство, нарушава принципа на върховенство на закона.

25. В тази връзка следва да се отбележи, че член 90, параграф 3 от Договора дава право на Комисията да приема директиви или решения, подходящи за прилагане на член 90.

26. От друга страна, както Съдът определя и в настоящото решение, законодателството на Общността трябва да е ясно, а приложението му да е предвидимо за всички заинтересовани страни. В резултат от това изискване за върховенство на закона, задължителната сила на всеки акт, предназначен да поражда правни последици, трябва да се извлича от разпоредба на правото на Общността, която предписва правната форма на акта и която трябва да е изрично посочена в акта като правно основание.

27. Следователно, актове, предназначени да изменят задължения, възложени от член 5, параграф 2 от Директивата, или да създадат различни задължения, могат да се приемат само изрично въз основа на член 90, параграф 3 от Договора.

28. По отношение на аргументите на Комисията, свързани с това, че списъкът на 14 френски предприятия, засегнати от съобщенията, е изпратен от компетентните френски власти, известието представлява акт, договорен между нея и френското правителство, достатъчно е да се изтъкне, че възможността за приемане на такъв акт не е предвиден от член 5, параграф 2 от Директивата и не е необходимо да се вземе предвид дали въпросният акт на практика представлява договор.

29. И на последно място, що се отнася до аргумента на Комисията, изтъкнат на заседанието в смисъл, че известието в действителност е изпратено до редица адресати от отдели на Комисията, с оглед на тяхното искане спрямо държавите-членки, съгласно член 5, параграф 2 от Директивата, да предоставят данни, свързани с финансови отношения на съответните предприятия, достатъчно е да се отбележи, че известието се отнася изрично за държавите-членки и освен това е сведено до знанието им.

30. От всички упоменати по-горе съображения и без да се налага да се произнася по други искания, на които се позовава Френската република, свързани с това, че приемайки акт, предназначен да породи правни последици, без изрично в него да е посочена разпоредбата от правото на Общността, от която този акт черпи своята задължителна сила, Комисията е нарушила принципа за върховенство на закона, който представлява част от общите принципи на правото на Общността, като задачата на Съда е да осигури спазването на тези принципи.

31. Следователно известието на Комисията трябва да бъде отменено и няма нужда от постановяване на решение за другите искания, на които Френската република се позовава.

По съдебните разноски

32. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Тъй като Комисията е загубила делото, следва да бъде осъдена да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отменя известие на Комисията до държавите-членки – Приложение на членове 92 и 93 от Договора за ЕИО и член 5 от Директива 80/723/ЕИО на Комисията за държавни предприятия в производствения сектор.

2. Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 16 юни 1993 година.

Подписи