

HOTĂRÂREA CURȚII
16 iunie 1993*

Republica Franceză
împotriva
Comisiei Comunităților Europene

„Act atacabil”

Cauza C-325/91

În cauza C-325/91,

Republica Franceză, reprezentată de către doamna Edwige Belliard, director adjunct al Direcției Juridice din Ministerul Afacerilor Externe și de către domnul Géraud de Bergues, secretar adjunct principal pentru Afaceri Externe în același minister, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul ambasadei Franței, 9, Boulevard du Prince Henri,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de către domni Antonino Abate, consilier juridic principal și Michel Nolin, membru al Serviciului Juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Nicola Anecchino, membru al Serviciului Juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

pârâtă,

având ca obiect anularea Comunicării Comisiei către statele membre privind aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei către întreprinderile publice din industria prelucrătoare (JO C 273, p. 2) – Transparența relațiilor financiare ale statelor membre cu întreprinderile publice naționale – Sistem de comunicare a informațiilor,

CURTEA,

compusă din domni O. Due, președinte, M. Zuleeg și J. L. Murray, președinți de cameră, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco și P. J. G. Kapteyn, judecători,

* Limba de procedură: franceza.

avocat general: domnul G. Tesaurò

grefier: domnul J.-G. Giraud

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea expunerilor orale ale părților în ședința din 24 noiembrie 1991, în cursul căreia guvernul francez a fost reprezentat de către domnul Philippe Pouzoulet, director adjunct al Direcției Juridice din Ministerul Afacerilor Externe, asistat de către doamna Catherine de Salins, consilier pentru Afaceri Externe în același minister, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 16 decembrie 1992,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 14 decembrie 1991, Republica Franceză a solicitat, în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CEE, anularea unui act adoptat de Comisie și intitulat „Comunicarea Comisiei către statele membre – Aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei către întreprinderile publice din industria prelucrătoare” (JO 1991, C 273, p. 2, denumită în continuare „comunicare”).

2 În temeiul articolului 90 alineatul (3) din tratat, Comisia a adoptat, la 25 iunie 1980, Directiva 80/723/CEE privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice (JO L 195, p. 35, denumită în continuare „directiva”).

3 Articolul 5 din directivă dispune că:

„1. Statele membre iau măsurile necesare pentru ca datele referitoare la relațiile financiare menționate la articolul 1 să rămână la dispoziția Comisiei pentru o perioadă de cinci ani începând de la sfârșitul exercițiului financiar în cursul căruia fondurile publice au fost puse la dispoziția întreprinderilor publice în cauză.

Cu toate acestea, în cazul în care fondurile publice se utilizează în cursul unui exercițiu financiar ulterior, termenul de cinci ani începe de la finele respectivului exercițiu.

2. La cererea Comisiei și în cazul în care ea consideră necesar acest lucru, statele membre îi comunică datele vizate la alineatul (1), precum și elementele de apreciere care ar putea fi necesare și, în special, obiectivele urmărite.”

4 Comunicarea contestată cuprinde două părți. În prima parte (punctele 1 – 44), Comisia prezintă, în esență, interpretarea sa cu privire la jurisprudența Curții în legătură cu întreprinderile publice, precum și modul în care aceasta intenționează să pună în aplicare normele referitoare la ajutoarele de stat în caz de intervenție publică, în special în ceea ce privește aporturile de capital, garanțiile, împrumuturile și randamentul capitalului investit.

5 În a doua parte (punctul 45 și următoarele), punctele 46 – 49 sunt formulate după cum urmează:

„46. În conformitate cu articolul 5 din Directiva 80/723/CEE privind transparența, statele membre trebuie, la cererea Comisiei și în cazul în care aceasta consideră necesar acest lucru, să îi comunice datele cerute pentru asigurarea transparenței. Având în vedere motivele prezentate anterior, Comisia consideră necesar de acum înainte ca statele membre să îi prezinte declarații anuale privind intervențiile puterilor publice în întreprinderile publice din industria prelucrătoare. Prin urmare, fără a aduce atingere dreptului său de a solicita informații mai detaliate cu privire la cazuri particulare și în conformitate cu articolele 1 și 5 din Directiva 80/723/CEE privind transparența, Comisia invită statele membre să îi prezinte o declarație anuală care să conțină toate detaliile referitoare la următoarele aspecte ale intervențiilor de stat în fiecare din întreprinderile publice vizate de prezenta comunicare:

a) evidențele fiscale anuale (bilanțul și contul de profit și de pierderi) ale fiecărei întreprinderi publice în cauză;

În măsura în care nu sunt deja incluse în aceste rapoarte, următoarele informații ar trebui, de asemenea, furnizate pentru fiecare întreprindere:

b) aporturile de capital/participările la capital (a se specifica condițiile aportului; obișnuit, preferențial etc.);

c) subvențiile nerambursabile sau rambursabile numai în anumite condiții;

d) acordarea de împrumuturi întreprinderii (a se preciza rata dobânzii și condițiile împrumutului și, după caz, garanțiile oferite de întreprinderea care primește împrumutul);

e) garanțiile oferite întreprinderii pentru garantarea împrumuturilor (a se preciza condițiile și eventualele prime plătite de întreprinderi pentru aceste garanții);

f) dividendele plătite și beneficiile nedistribuite;

g) modificările aduse condițiilor intervențiilor anterioare ale statului și, în special, renunțarea la sumele datorate statului de către întreprinderile publice (inclusiv, în special, rambursarea împrumuturilor, a subvențiilor etc., plata impozitelor pe profit, a contribuțiilor sociale sau a altor datorii similare);

h) conform definiției din A patra Directivă a Consiliului 78/660/CEE din 25 iulie 1978 privind conturile anuale ale anumitor tipuri de societăți, următoarele informații:

— profiturile sau pierderile din activitățile obișnuite anterior impozitării (articolul 23 punctele 14 și 15),

— dobânzi datorate (articolul 23 punctul 13),

— creditorii: datorii a căror durată reziduală depășește un an (articolul 10 I punctele 1, 2, 6 și 7),

— capital și rezerve (articolul L I-IV).

Notă: subvențiile, împrumuturile și garanțiile acordate în cadrul sistemelor de ajutoare aprobate de Comisie (și legate de anumite proiecte de investiții) nu trebuie declarate în temeiul literelor (c), (d) sau (e).

47. Informațiile menționate anterior se furnizează separat pentru fiecare întreprindere publică în parte, inclusiv cele situate în alte statele membre și trebuie să conțină în detaliu, după caz, toate tranzacțiile efectuate în interiorul aceluiași grup sau între diferite grupuri de întreprinderi publice, precum cele efectuate direct între întreprinderile publice și stat. Prin urmare, de exemplu, fondurile proprii menționate la alineatul (46) litera (b) cuprind nu numai fondurile proprii furnizate direct de către stat, ci, de asemenea, fondurile provenite de la holdingurile publice sau de la alte întreprinderi publice (inclusiv instituții financiare) aparținând sau nu aceluiași grup. Relația dintre furnizorul de fonduri și beneficiar trebuie întotdeauna precizată. De asemenea, declarațiile și informațiile menționate la alineatul (46) literele (a) și (h) trebuie furnizate separat pentru fiecare întreprindere publică în parte, precum și pentru (sub)holdingurile în cadrul cărora sunt reunite mai multe întreprinderi publice.

48. Toate informațiile solicitate intră în sfera de aplicare și în sfera obiectivelor generale ale Directivei 80/723/CEE privind transparența (articolul 1); mai precis, este vorba despre informații detaliate pe care statele membre sunt obligate să le pună la dispoziția Comisiei (articolul 3 din directivă).

49. Aceste informații trebuie furnizate pentru toate întreprinderile publice:

— a căror cifră de afaceri din ultimul exercițiu financiar depășește 250 de milioane ECU

și

— al căror principal domeniu de activitate (sau cel al filialelor în cazul unui holding) este legat de industria prelucrătoare [...]

Informațiile privind întreprinderile publice, menționate la alineatul (46) literele (b) – (g), trebuie puse la dispoziția Comisiei în cel mult șase luni de la încheierea fiecărui an. Cele menționate la punctul 46 literele (a) și (h) trebuie trimise la publicarea conturilor anuale, și, cel târziu, la zece luni după închiderea exercițiului financiar al întreprinderii în cauză.”

6 Este cunoscut faptul că întreprinderile franceze la care se referă comunicarea sunt în număr de 14, iar denumirile acestora fuseseră comunicate Comisiei la 25 iunie 1991 de autoritățile franceze.

7 Pentru o expunere mai amplă a contextului și a faptelor litigiului, a originii comunicării, a derulării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților, se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în cele ce urmează decât în măsura în care acest lucru este necesar pentru raționamentul Curții.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

8 Comisia a cerut ca acțiunea să fie declarată inadmisibilă întrucât, contrar afirmațiilor reclamantei, actul atacat nu aduce nicio obligație suplimentară pe lângă cele prevăzute la articolul 5 din directivă și, prin urmare, nu produce niciun efect juridic nou, diferit de cele ale dispoziției respective.

9 Este necesar să se arate că, în temeiul unei jurisprudențe constante, acțiunea în anulare este disponibilă în ceea ce privește toate dispozițiile adoptate de către instituții, indiferent de natura sau de forma lor, care vizează să producă efecte de drept (Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, Rec. p. 263, punctul 42).

10 În cazul din speță, este vorba despre o comunicare care, conform titlului său, urmărește să stabilească modalitățile de aplicare, în special, ale articolului 5 din directivă, care este lipsită de temei juridic, care a fost publicată integral în seria C a Jurnalului Oficial și care, astfel cum reiese din dosar, a fost notificată fiecărui stat membru printr-o scrisoare din partea comisarului competent, la data de 8 octombrie 1991.

11 Rezultă că evaluarea temeiului motivului de inadmisibilitate depinde de cea care trebuie făcută pe baza obiecțiilor invocate de Republica Franceză împotriva actului contestat, iar respectivul motiv de inadmisibilitate trebuie, prin urmare, analizat împreună cu chestiunile de fond adresate de litigiu.

Cu privire la fond

12 În sprijinul acțiunii sale, Republica Franceză invocă în primul rând încălcarea articolului 190 din tratat și a principiului securității juridice în măsura în care comunicarea adaugă noi obligații la cele impuse statelor membre de articolul 5 alineatul (2) din directivă. Aceasta susține că, prin această comunicare, Comisia a depășit limitele competenței discreționare care îi este conferită de articolul 90 alineatul (3) din tratat, având în vedere lipsa necesității acestei comunicări, caracterul disproporționat al cerințelor impuse de aceasta și discriminarea pe care o face între întreprinderile publice și întreprinderile private.

13 Comisia susține, pe de altă parte, că respectiva comunicare constituie o simplă măsură de aplicare și de executare a obligațiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din directivă, care răspunde necesității de aplicare a acestei dispoziții în mod coerent, ținând seama de evoluția vieții economice și de jurisprudența Curții în materie de ajutoare de stat.

14 Prin urmare, este necesar să se analizeze, în primul rând, dacă respectiva comunicare se limitează la a clarifica obligația de a informa Comisia, impusă statelor membre prin articolul 5 alineatul (2) din directivă sau dacă aceasta stabilește noi obligații în raport cu respectiva dispoziție.

15 În acest sens, este necesar să se sublinieze, mai întâi, faptul că articolul 5 din directivă nu prevede decât obligația statelor membre de a pune la dispoziția Comisiei datele referitoare la relațiile financiare pentru o perioadă de cinci ani și de a le comunica la cererea acesteia.

16 Făcând trimitere pentru o analiză mai detaliată a dispozițiilor relevante ale comunicării la punctul 7 din concluziile avocatul general, este necesar să se arate că respectiva comunicare prevede, în ceea ce privește întreprinderile din industria prelucrătoare a căror cifră de afaceri depășește 250 milioane ECU, transmiterea anuală a datelor referitoare la relațiile financiare specificate la punctul 46 din aceasta.

17 Este necesar să se constate că obligația statelor membre de a comunica în mod sistematic și generalizat aceste date nu poate fi considerată inerentă obligațiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din directivă, chiar dacă această obligație nu îi este impusă decât unei anumite categorii de întreprinderi care depășesc o anumită cifră de afaceri.

18 Cu toate acestea, Comisia contestă caracterul general și sistematic al obligației astfel impuse statelor membre, susținând că respectiva comunicare constituie un fascicul de acte individuale, adresate în mod specific fiecărei întreprinderi sau grup de întreprinderi interesate din diferitele state membre.

19 Acest argument nu poate fi acceptat.

20 Într-adevăr, comunicarea are în vedere categorii de întreprinderi în mod general și abstract, în funcție de criterii obiective, prin faptul că face trimitere la întreprinderi în funcție de criterii referitoare la apartenența acestora la un anumit sector și la nivelul cifrei de afaceri a acestora.

21 Această constatare nu poate fi infirmată de existența unei liste de întreprinderi cărora li se aplică respectiva comunicare, având în vedere că cele 14 întreprinderi franceze în cauză sunt exact cele din industria prelucrătoare, a căror cifră de afaceri depășește 250 milioane ECU. Mai mult, această concluzie a fost admisă de Comisia însăși, care a confirmat că lista în cauză putea suferi schimbări, în cazul în care cifra de afaceri anuală a altor întreprinderi depășea 250 milioane ECU.

22 Din considerațiile precedente reiese că impunând statelor membre să îi comunice anual și în mod general și sistematic datele referitoare la relațiile financiare ale unei anumite categorii de întreprinderi care realizează o anumită cifră de afaceri, Comisia a adăugat noi obligații la cele prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din directivă.

23 În aceste condiții, este necesar să se considere că respectiva comunicare constituie un act destinat să producă efecte juridice proprii, diferite de cele ale articolului 5 alineatul (2) din directivă asupra transparenței și că, prin urmare, aceasta poate face obiectul unei acțiuni în anulare.

24 În al doilea rând, este necesar să se analizeze dacă, prin adoptarea unui act care le impune statelor membre obligații neprevăzute la articolul 5 alineatul (2) din directivă, fără să indice temeiul legal, Comisia a încălcat, astfel cum susține guvernul francez, principiul securității juridice.

25 În acest sens, trebuie remarcat că articolul 90 alineatul (3) din tratat conferă Comisiei competența de a adopta directive sau decizii corespunzătoare pentru aplicarea acestei dispoziții.

26 Însă, astfel cum a hotărât Curtea în repetate rânduri, legislația comunitară trebuie să fie clară, iar aplicarea sa, previzibilă pentru toate părțile vizate. Acest imperativ de securitate juridică cere ca orice act care vizează să producă efecte juridice să împrumute caracterul obligatoriu de la o dispoziție de drept comunitar care trebuie indicată în mod expres ca temei legal și care prescrie forma juridică pe care actul respectiv trebuie să o ia.

27 Din actele destinate să modifice obligațiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din directivă sau să formuleze alte obligații reiese că acestea nu pot fi adoptate decât în temeiul expres al articolului 90 alineatul (3) din tratat.

28 În ceea ce privește argumentul Comisiei, întemeiat pe faptul că lista de 14 întreprinderi franceze la care se referă comunicarea a fost trimisă de autoritățile franceze competente și că, prin urmare, aceasta constituie un act negociat între ea și guvernul francez, este necesar să se constate, fără a fi necesar să se analizeze dacă actul contestat constituie efectiv un act negociat, că posibilitatea adoptării unui astfel de act nu este prevăzută de articolul 5 alineatul (2) din directivă.

29 În cele din urmă, în ceea ce privește argumentul Comisiei, prezentat în ședință, conform căruia comunicarea reprezintă, de fapt, o circulară adresată serviciilor Comisiei, pentru ca acestea să le ceară statelor membre, în conformitate cu articolul 5 alineatul (2) din directivă, datele referitoare la relațiile financiare ale întreprinderilor în cauză, este suficient să se constate că respectiva comunicare vizează în mod expres statele membre, cărora le-a fost, de altfel, notificată.

30 Din toate considerațiile precedente și fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive invocate de Republica Franceză, reiese că, prin adoptarea unui act care vizează să producă efecte juridice fără a indica în mod expres dispoziția de drept comunitar de unde provine caracterul său obligatoriu, Comisia a încălcat principiul securității juridice care face parte din principiile generale de drept comunitar a căror respectare trebuie asigurată de către Curte.

31 Prin urmare, trebuie anulată comunicarea Comisiei, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive invocate de Republica Franceză.

Cu privire la cheltuielile de judecată

32 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

1) Anulează Comunicarea Comisiei către statele membre – Aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei către întreprinderile publice din industria prelucrătoare.

2) Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

Due	Zuleeg	Murray	Mancini	
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Díez de Velasco	Kapteyn

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 16 iunie 1993.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due

