

PRESUDA SUDA

16. lipnja 1993. (\*)

„Akt koji se može pobijati”

U predmetu C-325/91,

**Francuska Republika**, koju zastupaju Edwige Belliard, zamjenica direktora u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Géraud de Bergues, glavni zamjenik tajnika za vanjske poslove u istom ministarstvu, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri francuskom veleposlanstvu, 9 Boulevard du Prince Henri,

tužitelj,

protiv

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupaju Antonino Abate, glavni pravni savjetnik, i Michel Nolin, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Nicole Annecchina, člana pravne službe, Wagner Centre, Kirchberg,

tuženik,

povodom tužbe za poništenje Priopćenja Komisije državama članicama o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u i članka 5. Direktive Komisije 80/723/EEZ na javna poduzeća u sektoru proizvodnje (SL C 273, 18. 10. 1991., str. 2.) - Transparentnost finansijskih odnosa između država članica i nacionalnih javnih poduzeća - Sustav izvješćivanja,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, M. Zuleeg i J. L. Murray, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco i P. J. G. Kapteyn, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: J.-G. Giraud,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmeno očitovanje stranaka na raspravi održanoj 24. studenoga 1992., na kojoj je francusku vladu zastupao Philippe Pouzoulet, zamjenik direktora u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, uz asistenciju Catherine de Salins, savjetnice za vanjske poslove u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. prosinca 1992.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 14. prosinca 1991., Francuska Republika je na temelju prvog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u podnijela zahtjev za poništenje akta koji je donijela Komisija pod naslovom „Priopćenje Komisije državama članicama - Primjena članaka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u i članka 5. Direktive Komisije 80/723/EEZ na javna poduzeća u sektoru proizvodnje” (SL C 273, str. 2.; dalje u tekstu: Priopćenje).
- 2 Na temelju članka 90. stavka 3. Ugovora, Komisija je 25. lipnja 1980. donijela Direktivu 80/723/EEZ o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća (SL L 195, str. 35., dalje u tekstu: Direktiva).
- 3 Člankom 5. Direktive predviđa se sljedeće:
  - „1. Države članice osiguravaju da podaci koji se odnose na finansijske odnose iz članka 1. budu na raspolaganju Komisiji pet godina nakon završetka finansijske godine u kojoj su javna sredstva bila stavljeni na raspolaganje predmetnim javnim poduzećima. Međutim, ako se ista sredstva koriste tijekom kasnije finansijske godine, petogodišnje razdoblje teče od završetka te finansijske godine.
  2. Države članice Komisiji na njezin zahtjev i ako ona to smatra potrebnim dostavljaju podatke iz stavka 1., zajedno sa svim potrebnim popratnim podacima, posebno u vezi s ciljevima koji se nastoje ostvariti.” [neslužbeni prijevod]
- 4 Predmetno Priopćenje sastoji se od dva dijela. U prvom dijelu (točke 1. do 44.), Komisija u bitnome iznosi svoje tumačenje sudske prakse Suda u vezi s javnim poduzećima i način na koji namjerava primjenjivati pravila o državnim potporama u slučaju javne intervencije, posebno što se tiče dokapitalizacija, jamstava, zajmova i povrata uloženog kapitala.
- 5 U drugom dijelu (točka 45. i sljedeće), točke od 46. do 49. glase:

„46. Člankom 5. Direktive 80/723/EEZ o transparentnosti države članice obvezuju se da će dostavljati podatke potrebne za osiguravanje transparentnosti na zahtjev Komisije i kada to Komisija smatra potrebnim. Zbog gore navedenih razloga Komisija sada smatra potrebnim da države članice svake godine dostavljaju izvješća o državnoj intervenciji za javna poduzeća u sektoru proizvodnje. Stoga, ne dovodeći u pitanje svoje pravo traženja detaljnijih podataka o određenim slučajevima te u skladu s člancima 1. do 5. navedene Direktive, Komisija ovime od država članica zahtjeva da joj dostavljaju godišnje izvješće u kojem su navedeni svi detalji u vezi sa sljedećim aspektima državne intervencije u svakom pojedinačnom poduzeću na koje se odnosi Priopćenje:

(a) godišnji finansijski izvještaji (bilanca stanja i račun dobiti i gubitka) svakog predmetnog javnog poduzeća.

Ukoliko već nisu sadržani u tim izvještajima, za svako se poduzeće dostavljaju i sljedeći podaci:

(b) dodjela bilo kakvog kapitala/vlasničkog kapitala (potrebno je navesti uvjete dodjele (npr. uobičajena, preferencijalna));

(c) bespovratna sredstva ili sredstva koja se vraćaju samo u određenim okolnostima;

(d) dodjela bilo kakvih zajmova poduzeću (navesti kamatne stope te uvjete zajma i, ako postoje, jamstva zajmodavcu koje daje poduzeće koje je primatelj zajma);

(e) jamstva koja se daju poduzeću u vezi s financiranjem zajma (navesti uvjete i bilo kakve pristojbe koje poduzeće plaća za ta jamstva);

(f) isplaćene dividende i zadržana dobit;

(g) promjene uvjeta za bilo kakvu raniju državnu intervenciju, posebno odricanje od iznosa koje javno poduzeće duguje državi, (to, između ostalog, uključuje otplatu zajmova, dodijeljenih sredstava, itd., plaćanje poreza koji se odnose na poduzeća ili socijalnih davanja ili bilo koje slične dugove);

(h) u skladu s definicijom Četvrte direktive Vijeća 78/660/EEZ od 25. srpnja 1978. o godišnjim finansijskim izvještajima za određene vrste trgovačkih društava (SL L 222, 14. 8. 1978., str. 11.) sljedeći podaci:

- dobit ili gubitak iz redovitog poslovanja prije oporezivanja (stavci 14. i 15. članka 23.),

- dospjele kamate (stavak 13. članka 23.),

- vjerovnici: potraživanja koja dospijevaju u roku dužem od godine dana (točke 1., 2., 6. i 7. članka 10. stavka I.),

- kapital i rezerve (točke I. do VI. članka 10. stavka L).

Napomena: Dodijeljena sredstva, zajmovi i jamstva dati u okviru programa pomoći, koje je odobrila Komisija (i koji su povezani s određenim investicijskim projektima) ne uključuju se u gornje točke (c), (d) ili (e).

47. Gore navedeni podaci dostavljaju se za svako javno poduzeće uključujući i ona koja se nalaze u drugim državama članicama, te prema potrebi uključuju detalje o svim transakcijama unutar grupe i između grupa različitih javnih poduzeća, kao i o transakcijama koje se obavljaju izravno između javnih poduzeća i države. Tako, na primjer, vlasnički kapital iz točke 46. podtočke (b) ne uključuje samo vlasnički kapital primljen izravno od države, nego i bilo koji vlasnički kapital primljen od javnog holding društva ili drugog javnog poduzeća (uključujući finansijske institucije) bilo unutar ili izvan iste skupine. Uvijek se mora navesti odnos između davatelja i primatelja finansijskih sredstava. Slično tome, izvještaji i podaci koji se zahtijevaju u točki 46. podtočkama (a) i (h) moraju se dostavljati zasebno za svako pojedino javno poduzeće te za (pod)holding društvo koje objedinjuje nekoliko javnih poduzeća.

48. Svi zahtijevani podaci pripadaju u općenito područje primjene i cilj gore navedene Direktive o transparentnosti (članak 1.); točnije, odnose se na detaljne podatke koje države članice moraju staviti na raspolaganje Komisiji (članak 3.).

49. Podaci se dostavljaju za sva javna poduzeća:

- čiji je promet za posljednju finansijsku godinu veći od 250 milijuna ECU, i
- čije je glavno područje djelatnosti (ili u slučaju holding društava, područje djelatnosti društava kćeri) proizvodnja. [...]

Podaci koji se na temelju točke 46. podtočaka (b) do (g) zahtijevaju za predmetna javna poduzeća dostavljaju se Komisiji svake godine najkasnije šest mjeseci nakon kraja godine. Podaci koji se zahtijevaju u točki 46. podtočkama (a) i (h) šalju se pri objavlјivanju godišnjih finansijskih izvještaja, ali u svakom slučaju najkasnije 10 mjeseci nakon kraja finansijske godine predmetnog poduzeća.” [neslužbeni prijevod]

- 6 Nesporno je da se Priopćenje odnosi na 14 francuskih poduzeća te da su francuska tijela 25. lipnja 1991. njihove nazine dostavila Komisiji.
- 7 Za potpuniji prikaz okolnosti i činjenica u sporu, nastanka Priopćenja, tijeka postupka te tužbenih razloga i argumenata stranaka, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku navode se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje Suda.

### **Dopuštenost tužbe**

- 8 Komisija traži da se tužba proglaši nedopuštenom, jer suprotno onome što tvrdi tužitelj, obvezama predviđenim člankom 5. Direktive pobijani akt ne dodaje novu obvezu i stoga nema nove pravne učinke različite od pravnih učinaka te odredbe.
- 9 Treba podsjetiti, kao što proizlazi iz ustaljene prakse Suda, da je tužba za poništenje dostupna protiv svih odredaba koje su donijele institucije, i koje su usmjerene na stvaranje pravnih učinaka neovisno o njihovoj prirodi ili obliku (presuda od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, C-22/70, Zb., str. 263., t. 42.).
- 10 U ovom slučaju radi se o priopćenju koje, u skladu s njegovim naslovom, ima za cilj odrediti način primjene, posebno, članka 5. Direktive, a koje nema pravnu osnovu, koje je u cijelosti objavljeno u seriji C Službenog lista i koje je, kako proizlazi iz spisa koji je podnesen Sudu, dostavljeno svakoj državi članici u obliku pisma nadležnog člana Komisije 8. listopada 1991.
- 11 Iz toga slijedi da ocjena utemeljenosti prigovora nedopuštenosti ovisi o ocijeni prigovorâ Francuske Republike na pobijani akt, te da prigovor nedopuštenosti stoga valja razmatrati zajedno s pitanjima merituma koja se javljaju u postupku.

### **Meritum**

- 12 U prilog osnovanosti svoje tužbe, Francuska Republika prvo navodi da je došlo do povrede članka 190. Ugovora i načela pravne sigurnosti u mjeri u kojoj se Priopćenjem

dodaju nove obveze onima koje su državama članicama propisane člankom 5. stavkom 2. Direktive. Potom navodi da je Komisija tim Priopćenjem prekoračila granice svoje ovlasti koje ima na temelju članka 90. stavka 3. Ugovora, budući da nije postojala potreba za Priopćenjem, da su zahtjevi koji se njime utvrđuju neproporcionalni te da se njime dovodi do diskriminacije između javnih i privatnih poduzeća.

- 13 Komisija, s druge strane, navodi da je Priopćenje samo mjera kojom se primjenjuju i provode obveze predviđene u članku 5. stavku 2. Direktive i koja odgovara na potrebu da se ta odredba primjenjuje dosljedno, uzimajući u obzir razvoj gospodarstva i sudske prakse Suda u vezi s državnim potporama.
- 14 Stoga ponajprije treba ispitati je li Priopćenje ograničeno na pojašnjenje obveze obavješćivanja Komisije koju države članice imaju u skladu s člankom 5. stavkom 2. Direktive ili se njime utvrđuju nove obveze u usporedbi s tom odredbom.
- 15 U vezi s tim treba ponajprije naglasiti da se člankom 5. Direktive samo utvrđuje obveza država članica da pet godina Komisiji drže na raspolaganju podatke o finansijskim odnosima te da joj te podatke na zahtjev dostave.
- 16 Iako se za detaljniju analizu relevantnih odredaba Priopćenja upućuje na točku 7. mišljenja nezavisnog odvjetnika, dovoljno je napomenuti da se Priopćenjem predviđa, za poduzeća u sektoru proizvodnje s prometom većim od 250 milijuna ECU, godišnje dostavljanje podataka o finansijskim odnosima navedenim u točki 46. Priopćenja.
- 17 Treba zaključiti da se obveza dostavljanja takvih podataka redovito i u općem obliku ne može smatrati sastavnim dijelom obveza država članica predviđenih u članku 5. stavku 2. Direktive, iako se ta obveza odnosi samo na određenu vrstu poduzeća čiji je promet veći od određenog iznosa.
- 18 Međutim, Komisija osporava općenitu i sustavnu prirodu obveze koja je uvedena državama članicama i tvrdi da Priopćenje predstavlja skup pojedinačnih akata, posebno usmjerenih na svako pojedinačno poduzeće ili skupinu poduzeća u različitim državama članicama.
- 19 Taj se argument ne može prihvati.
- 20 U stvari, Priopćenjem se kategorije poduzeća promišljaju na općenit i apstraktan način ovisno o objektivnim mjerilima, budući da ono obuhvaća poduzeća na temelju mjerila njihove pripadnosti određenom sektoru i visine prometa.
- 21 Taj se zaključak ne može opovrgnuti postojanjem popisa poduzeća na koja se predmetno Priopćenje primjenjuje, budući da 14 predmetnih francuskih poduzeća doista pripada sektoru proizvodnje i njihov je promet veći od 250 milijuna ECU. To je, štoviše, priznala i sama Komisija, koja je potvrdila da je predmetni popis podložan promjeni u slučaju da godišnji promet drugih poduzeća prekorači iznos od 250 milijuna ECU.
- 22 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija, zahtijevajući od država članica da joj godišnje, redovito i u općem obliku dostavljaju podatke o finansijskim odnosima

određene kategorije poduzeća koja imaju određeni promet, dodala nove obveze onima predviđenim člankom 5. stavkom 2. Direktive.

- 23 Stoga treba zaključiti da je Priopćenje akt koji stvara svoje pravne učinke različite od onih iz članka 5. stavka 2. Direktive o transparentnosti, te da može biti predmet tužbe za poništenje.
- 24 Drugo, potrebno je razmotriti je li Komisija, kako to tvrdi francuska vlada, bez navođenja pravne osnove donošenjem akta kojim se državama članicama uvode obveze koje nisu predviđene člankom 5. stavkom 2. Direktive, povrijedila načelo pravne sigurnosti.
- 25 U vezi s tim valja istaknuti da se člankom 90. stavkom 3. Ugovora Komisija ovlašćuje za donošenje direktiva i odluka primjenih za primjenu te odredbe.
- 26 Međutim, kako je Sud već više puta presudio, zakonodavstvo Zajednice mora biti jasno i njegova primjena mora biti predvidiva svim zainteresiranim stranama. Kao rezultat zahtjeva pravne sigurnosti, obvezujuća priroda svakog akta koji stvara pravne učinke mora proizlaziti iz odredbe prava Zajednice kojom se propisuje pravni oblik akta i koja u njemu mora biti izričito navedena kao pravna osnova.
- 27 Iz toga slijedi da se akti namijenjeni za izmjenu obveza predviđenih člankom 5. stavkom 2. Direktive ili za stvaranje drukčijih obveza mogu donijeti samo na izričitoj osnovi članka 90. stavka 3. Ugovora.
- 28 Što se tiče argumenta Komisije da Priopćenje predstavlja akt koji je rezultat pregovara Komisije i francuske vlade, s obzirom da su joj popis 14 francuskih poduzeća na koja se Priopćenje odnosi dostavila francuska nadležna tijela, dovoljno je ustvrditi da člankom 5. stavkom 2. Direktive nije predviđena mogućnost donošenja takvog akta pa stoga nije potrebno razmatrati je li predmetni akt rezultat pregovora.
- 29 Konačno, što se tiče argumenta koji je Komisija iznijela na raspravi da je Priopćenje u stvari okružnica upućena službama Komisije kako bi one, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Direktive, od država članica zatražile podatke o finansijskim odnosima predmetnih poduzeća, dovoljno je ustvrditi da se Priopćenje izrijekom odnosi na države članice i da im je, osim toga, i dostavljeno.
- 30 Bez potrebe odlučivanja o drugim tužbenim razlozima na koje se poziva Francuska Republika, iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija donošenjem akta s pravnim učincima bez izričitog navođenja odredbe prava Zajednice iz koje proizlazi njegova obvezujuća snaga, povrijedila načelo pravne sigurnosti koje je jedno od općih načela prava Zajednice i čije poštovanje osigurava Sud.
- 31 Stoga se Priopćenje Komisije mora poništiti bez potrebe za odlučivanjem o drugim tužbenim razlozima na koje se poziva Francuska Republika.

## **Troškovi**

- 32 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

odlučuje:

1. **Poništava se Priopćenje Komisije državama članicama - Primjena članaka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u i članka 5. Direktive Komisije 80/723/EEZ na javna poduzeća u sektoru proizvodnje.**
2. **Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 16. lipnja 1993.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: francuski