

## EUROOPA KOHTU OTSUS

16. juuli 1993\*

Vaidlustatav akt

Kohtuasjas C-325/91,

**Prantsuse Vabariik**, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna talituse juhataja Edwige Belliard ja sama ministeeriumi välisasjade peaabisekretär Géraud de Bergues, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Prantsuse suursaatkond, 9 boulevard Prince-Henri, hageja,

*versus*

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindajad: peaõigusnõunik Antonino Abate ja õigustalituse ametnik Michel Nolin, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik Nicola Anecchino, Centre Wagner, Kirchberg, kostja,

mille esemeks on liikmesriikidele adresseeritud komisjoni teatise EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 ning komisjoni direktiivi 80/723/EMÜ liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantssuhete läbipaistvuse kohta artikli 5 kohaldamise kohta töötleva tööstuse sektori riigi osalusega ettevõtjate suhtes (EÜT C 273, lk 2) tühistamise taotlus,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed M. Zuleeg ja J. L. Murray, kohtunikud G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco ja P. J. G. Kapteyn,

kohtujurist: G. Tesauero,

kohtusekretär: J.-G. Giraud,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

kuulanud 24. novembri 1991. aasta kohtuistungil, kus Prantsuse valitsust esindas välisministeeriumi õigusosakonna talituse juhataja Philippe Pouzoulet, keda

---

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

abistas sama ministeeriumi välisasjade nõunik Catherine de Salins, ära poolte kohtukõned,

kuulanud 16. detsembri 1992. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

1. Prantsuse Vabariik taotles 14. detsembril 1991 Euroopa Kohtu kantseleile esitatud hagiavaldusega EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõike alusel komisjoni poolt vastu võetud akti, mille peakiri on “Komisjoni teatis liikmesriikidele – EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 ning komisjoni direktiivi 80/723/EMÜ artikli 5 kohaldamine töötleva tööstuse riigi osalusega ettevõtjate suhtes (EÜT 1991 C 273, lk 2, edaspidi “teatis”), tühistamist.

2. Komisjon võttis 25. juunil 1980 EMÜ asutamislepingu artikli 90 lõike 3 alusel vastu direktiivi 80/723/EMÜ liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantssuhete läbipaistvuse kohta (EÜT L 195, lk 35, edaspidi “direktiiv”).

3. Direktiivi artiklis 5 on sätestatud alljärgnev:

”1. Liikmesriigid tagavad, et teave artiklis 1 märgitud finantssuhete kohta hoitakse komisjoni käsutuses viis aastat pärast selle eelarveaasta lõppu, mil riiklikud vahendid olid asjaomastele riigi osalusega äriühingutele kättesaadavaks tehtud. Kui samu vahendeid kasutatakse hilisema eelarveaasta jooksul, arvestatakse viieaastast tähtaega alates kõnealuse eelarveaasta lõpust.

2. Kui komisjon peab vajalikuks seda nõuda, esitavad liikmesriigid komisjonile lõikes 1 nimetatud teabe koos kogu vajaliku taustteabe, eelkõige teabe taotletavate eesmärkide kohta.”

4. Vaidlustatud teatis koosneb kahest osast. Esimeses osas (punktid 1–44) esitab komisjon sisuliselt oma tõlgenduse Euroopa Kohtu kohtupraktikast, mis käsitleb riigi osalusega äriühinguid ning samuti viisi, kuidas ta kavatseb kohaldada riigiabi eeskirju riigi sekkumise puhul, eelkõige seoses kapitalipanuste, tagatiste, laenude ja investeeritud kapitali tootlikkusega.

5. Teises osas (punkt 45 ja järgnevad punktid) on punktid 46–49 sõnastatud nii:

“46. Vastavalt läbipaistvust käsitleva direktiivi 80/723/EMÜ artiklile 5 peavad liikmesriigid edastama läbipaistvuse tagamiseks vajaliku teabe, kui komisjon seda vajalikuks peab. Eespool esitatud põhjustel leiab komisjon nüüdsest olevat töötleva tööstuse sektoris tegutsevate riigi osalusega äriühingute jaoks vajaliku, et liikmesriigid esitaksid igal aastal aruandeid riigivõimude sekkumise kohta. Piiramata tema õigust nõuda konkreetsetel juhtumitel üksikasjalikumat teavet, ja vastavalt läbipaistvust käsitleva direktiivi 80/723/EMÜ artiklitele 1 ja 5, palub

komisjon liikmesriikidel esitada igal aastal aruande, mis annaks üksikasjaliku ülevaate riigi sekkumisest iga riigi osalusega äriühingu, mida käesolev teatis puudutab, tegevusse alljärgnevate aspektidega seoses:

a) iga asjaomase riigi osalusega äriühingu raamatupidamise aastaaruanne (bilanss ja kasumiaruanne);

juhul, kui seda ei ole juba eelnimetatud aruannetes kajastatud, peab iga ettevõtte kohta esitama ka alljärgneva teabe:

b) mis tahes osa- või aktsiakapitali sissemaks (täpsustada sissemaksete tegemise tingimusi: tavaline, eesõigusega jne);

c) mittetagastatavad või ainult teatud tingimustel tagastatavad toetused;

d) ettevõttele mis tahes laenude andmine (täpsustada laenu intressimäärasid ja tingimusi ning kui neid on, siis ka tagatise, mis laenu saanud ettevõtte laenuandjale andis);

e) ettevõttele laenude rahastamiseks antud tagatised (täpsustada tingimusi ja ettevõtete poolt nende tagatiste eest tasutud mis tahes kulusid);

f) väljamakstud dividendid ja jaotamata kasumid;

g) muudatused mis tahes eelnevates riigi sekkumise tingimustes, eelkõige riigile riigi osalusega äriühingute poolt tasutavatest summadest loobumine (kaasa arvatud muuhulgas laenude, toetuste jne tagastamine, ettevõtte tulumaksu, sotsiaalmaksu või muude sarnaste võlgade tasumine);

h) kooskõlas nõukogu 25. juuli 1978. aasta neljanda direktiivi 78/660/EMÜ, mis põhineb asutamislepingu artikli 54 lõike 3 punktil g ja käsitleb teatavat liiki äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid, määratlusega alljärgnev teave:

- põhitegevuskasumid ja -kahjumid enne tulumaksustamist (artikli 23 punktid 14 ja 15),

- väljamaksmisele kuuluvad intressid (artikli 23 punkt 13),

- võlausaldajad: võlakohustused, mille maksetähtaeg on pikem kui üks aasta (artikli 10 I osa punktid 1, 2, 6 ja 7),

- kapital ja reservid (artikkel L I-IV).

Märkus: komisjoni heaks kiidetud abisüsteemi raames antud (ja konkreetsete investeerimisprojektidega seotud) toetusi, laene ja tagatise ei tule punktide c, d ja e alla lisada.

47. Eespool nõutud teave esitatakse iga riigi osalusega äriühingu kohta eraldi, kaasa arvatud need, mis asuvad teistes liikmesriikides, ning kui vajalik, peab see

sisaldama kõikide kontsernisest ja erinevate riigi osalusega äriühingute vaheliste, samuti otse riigi osalusega äriühingute ja riigi vaheliste, tehingute üksikasju. Nõnda hõlmab näiteks lõike 46 punktis b mainitud omakapital mitte ainult otse riigilt, vaid ka mis tahes kontsernisiseselt või -väliselt avalik-õiguslikult valdusettevõttelt või muult avalik-õiguslikult äriühingult (kaasa arvatud finantsasutused) pärinevat omakapitali. Alati tuleb täpsustada suhet kapitali andja ja saaja vahel. Samamoodi tuleb lõike 46 punktides a ja h nõutud aruanded ja teave esitada eraldi nii iga riigi osalusega äriühingu kui ka (all)valdusettevõtte kohta, mis koondab mitmeid riigi osalusega äriühinguid.

48. Kogu nõutud teave kuulub läbipaistvust käsitleva direktiivi 80/723/EMÜ (artikli 1) kohaldamisalasse ja üldeesmärkide hulka, ja see puudutab just üksikasjalikku teavet, mille liikmesriigid on kohustatud hoidma komisjoni käsutuses (direktiivi artikkel 3).

49. Teave tuleb esitada kõikide riigi osalusega äriühingute kohta:

- kelle viimase majandusaasta käive ületas 250 miljonit eküüd
- ja
- kelle põhitegevusala (või valdusettevõtte puhul tütarettevõtjate oma) kuulub töötleva tööstuse sektorisse.

Lõike 46 punktides b–g nõutud teave riigi osalusega äriühingute kohta peab jõudma komisjoni hiljemalt kuus kuud pärast iga aasta lõppu. Lõike 46 punktides a ja h nõutud teave tuleb edastada raamatupidamise aastaaruande avaldamise ajal mitte hiljem kui kümme kuud pärast kõnesoleva ettevõtte majandusaasta lõppu.”

6. Ei ole vaidlust, et Prantsusmaa ettevõtteid, keda teatis puudutab, on neliteist ning Prantsuse ametiasutused esitasid nende nimed komisjonile 25. juunil 1991.

7. Kohtuvaidluse tausta ja asjaolude, teatise kujunemisloo, menetluse käigu ning poolte väidete ja argumentide ulatuslikum kirjeldus on esitatud kohtuistungis ettekandes. Sellest toimikus olevast teabest tuuakse allpool ära ainult nii palju, kui on vaja Euroopa Kohtu arutluskäigu esitamiseks.

## **Vastuvõetavus**

8. Komisjon taotleb hagi vastuvõetamatuks tunnistamist, sest vastupidiselt hageja väidetele ei lisandu vaidlustatud meetmega direktiivi artiklis 5 kehtestatutele mitte ühtegi uut kohustust, seega ei tekita see mingit uut õiguslikku tagajärge, mis erineks selle õigusnormi omadest.

9. Tuleb rõhutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad tühistamishagi esimeks olla nende laadist ja vormist olenemata kõik institutsioonide poolt vastuvõetud meetmed, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi (31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas C-22/70: komisjon v. nõukogu, EKL 1971, lk 263, lõik 42).

10. Antud juhtumil on tegemist teatisega, mille eesmärk on selle pealkirja järgi täpsustada eelkõige direktiivi artikli 5 kohaldamise viisi, millel ei ole õiguslikku alust, mis avaldati täielikult Euroopa Ühenduste Teataja C-seerias ja millest nagu toimikust selgub, teavitati kõiki liikmesriike pädeva komisjoni liikme 8. oktoobri 1991. aasta kirjaga.

11. Sellest tuleneb, et hinnang vastuvõetamatuse vastuväite põhjendatuse kohta sõltub hinnangust, mis tuleb anda Prantsuse Vabariigi poolt esitatud kaebustele vaidlustatud akti suhtes, ning et seetõttu tuleb vastuvõetamatuse vastuväidet hinnata koos sisuliste küsimustega, mis vaidluses kerkisid.

### **Põhiküsimus**

12. Oma hagi põhjendamisel tugineb Prantsusmaa kõigepealt EMÜ asutamislepingu artikli 190 ja õiguskindluse põhimõtte rikkumisele, sest komisjon lisavat uusi kohustusi nendele, mis on liikmesriikidele kehtestatud direktiivi artikli 5 lõikega 2. Järgmisena ta väidab, et selle teatisega ületas komisjon talle EMÜ asutamislepingu artikli 90 lõikega 3 antud kaalutusõiguse piire, võttes arvesse, et see teatis ei olnud vajalik, sellega kehtestatud nõuded on ebaproportsionaalsed ja see tekitab diskrimineerimise riigi osalusega äriühingute ja eraõiguslike äriühingute vahel.

13. Komisjon väidab seevastu, et teatis on lihtsalt direktiivi artikli 5 lõikes 2 kehtestatud kohustuste kohaldamise ja elluviimise meede, mis vastab vajadusele kohaldada seda sätet järjekindlalt, võttes arvesse majanduselu ja Euroopa Kohtu riigiabi käsitleva kohtupraktika arengut.

14. Seetõttu on vajalik esiteks kaaluda, kas teatises on piirdutud liikmesriikidele direktiivi artikli 5 lõikes 2 ette nähtud komisjoni teavitamise kohustuse täpsustamisega või kehtestab see võrreldes selle sättega uusi kohustusi.

15. Selles osas tuleb kõigepealt rõhutada, et direktiivi artiklis 5 on liikmesriikidele ette nähtud ainult kohustus hoida rahandussuhteid käsitlev teave komisjoni käsutuses viis aastat ning nõudmisel see edastada.

16. Et teatise asjakohaste sätete üksikasjalikum analüüs on toodud kohtujuristi ettepaneku punktis 7, piisab, kui märkida, et töötleva tööstuse ettevõtete, kelle käive ületab 250 miljonit eküüd, puhul on teatise punktis 46 ette nähtud täpsustatud rahandussuhteid käsitlevate andmete edastamine igal aastal.

17. Tuleb tõdeda, et liikmesriikide kohustust edastada see teave süstemaatiliselt ja üldistatud viisil ei saa pidada kohustuseks, mis tuleneb direktiivi artikli 5 lõikes 2 ette nähtud kohustustest, isegi kui see kohustus puudutab ainult teatud kategooriasse kuuluvaid ettevõtteid, kelle käive ületab ettenähtud piiri.

18. Komisjon eitab siiski liikmesriikidele sellisel viisil kehtestatud kohustuse üldist ja süstemaatilist laadi, väites, et teatis kujutab endast teatud arvu üksikakte,

mis on spetsiifiliselt adresseeritud igale ettevõttele või asjaomaste ettevõtete kontsernile erinevates liikmesriikides.

19. Selle argumendiga ei saa nõustuda.

20. Teatis vaatleb tegelikult ettevõtete kategooriaid üldiselt ja abstraktselt sõltuvalt objektiivsetest kriteeriumitest, kuivõrd see hõlmab ettevõtteid nende kuuluvusega konkreetsesse sektorisse ja nende käibe astmega seotud kriteeriumite põhjal.

21. Seda järeldust ei saa ümber lükata asjaolu, et on olemas ettevõtete loetelu, kelle suhtes kõnealust teatist kohaldatakse, sest need puudutatud neliteist Prantsusmaa ettevõtet kuuluvad tõesti töötleva tööstuse sektorisse ja nende käive on üle 250 miljoni eküü. Seda tunnistas pealegi ka komisjon ise, kes kinnitas, et kõnesolev loetelu võib muutuda, kui teiste ettevõtete aastakäive ületab 250 miljonit eküüd.

22. Eelnevast järeldub, et kohustades liikmesriike esitama talle igal aastal üldiselt ja süstemaatiliselt teatud kategooria kindlaksmääratud käibega ettevõtete rahandussuhteid käsitlevad andmed, lisas komisjon direktiivi artikli 5 lõikes 2 ette nähtud kohustustele uusi kohustusi.

23. Vastavalt tuleb asuda seisukohale, et teatise näol on tegemist aktiga, mille eesmärk on tekitada iseseisvaid õiguslikke tagajärgi, mis erinevad läbipaistvust käsitleva direktiivi artikli 5 lõike 2 omadest, ning et seega võib selle peale esitada tühistamishagi.

24. Teiseks tuleb kaaluda, kas akti, millega liikmesriikidele kehtestatakse direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestamata kohustusi, vastuvõtmisega selle õiguslikku alust ära näitamata, rikkus komisjon, nagu väidab Prantsuse valitsus, õiguskindluse põhimõtet.

25. Selles osas tuleb märkida, et EMÜ asutamislepingu artikli 90 lõikega 3 antakse komisjonile õigus vastu võtta artikli 90 kohaldamiseks vajalikke direktiive ja otsuseid.

26. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, peavad ühenduse õigusaktid siiski olema selged ja nende kohaldamine ettenähtav kõikide huvitatud isikute jaoks. Selle õiguskindluse nõude tõttu peab iga täitmiseks kohustuslik akt, millega tekitatakse õiguslikke tagajärgi, tulenema ühenduse õigusnormist, mis näeb ette selle akti õigusliku vormi ja millele tuleb õigusliku alusena sõnaselgelt aktis viidata.

27. Sellest järeldub, et akte, mis on mõeldud direktiivi artikli 5 lõikes 2 ette nähtud kohustuste muutmiseks või nendest erinevate kohustuste tekitamiseks, võib vastu võtta ainult selgelt väljatoodud EMÜ asutamislepingu artikli 90 lõike 3 alusel.

28. Mis puudutab komisjoni väidet, et nende neljateistkümne Prantsusmaa ettevõtte loetelu, keda teatis puudutab, saatsid pädevad Prantsuse ametiasutused ja

seetõttu on teatise näol tegemist aktiga, mille üle peeti läbirääkimisi komisjoni ja Prantsuse valitsuse vahel, siis piisab märkimisest, et oluline ei ole, kas vaidlusalune akt on tõesti akt, mille üle peeti läbirääkimisi või ei, kuna direktiivi artikli 5 lõikes 2 ei ole ette nähtud niisuguse akti vastuvõtmise võimalust.

29. Viimasena, mis puudutab komisjoni kohtuistungil esitatud väidet, et teatis on tegelikult komisjoni talitustele adresseeritud ringkiri, et viimased nõuaksid liikmesriikidelt kooskõlas direktiivi artikli 5 lõikega 2 asjaomaste ettevõtete rahandussuhteid käsitlevaid andmeid, siis piisab, kui tõdeda, et teatis viitab spetsiaalselt liikmesriikidele ja oli neile pealegi teatavaks tehtud.

30. Ilma et oleks tarvis teha otsust Prantsuse Vabariigi teiste väidete kohta, tuleneb kõikidest eelnevatest kaalutlustest, et võttes vastu õiguslikke tagajärgi tekitava akti, näitamata seal selgesõnaliselt ära ühenduse õigusnormi, milles vastav delegatsiooninorm sisaldub, rikkus komisjon õiguskindluse põhimõtet, mis kuulub ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka, mille järgimise tagamine on Euroopa Kohtu ülesanne.

31. Ilma et oleks vaja teha otsust Prantsuse Vabariigi teiste väidete kohta, tuleb järelikult komisjoni teatis tühistada.

### **Kohtukulud**

32. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Et kohtuvaidluse kaotas komisjon, tuleb kohtukulud jätta tema kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## **EUROOPA KOHUS**

otsustab:

**1. Tühistada komisjoni teatis liikmesriikidele “EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 ning komisjoni direktiivi 80/723/EMÜ artikli 5 kohaldamine riigi osalusega ettevõtjate suhtes”.**

**2. Mõista kohtukulud välja komisjonilt.**

Due    Zuleeg            Murray                    Mancini            Schockweiler

Mointinho de Almeida            Grévisse            Díez de Velasco            Kapteyn

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 16. juulil 1993. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due