YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

13 päivänä toukokuuta 2003 *

Asiassa C-463/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään aluksi M. Patakia ja M. Desantes, sittemmin M. Patakia ja G. Valero Jordana, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään N. Díaz Abad, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään R. Magrill, jota avustavat D. Wyatt, QC, ja barrister J. Crow, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että 23.3.1995 annetun Ley 5/1995 de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresasin (tiettyjen yritysten julkisten omistusosuuksien luovutukseen sovellettavista säännöksistä annettu laki nro 5/1995) (BOE nro 72, 25.3.1995, s. 9366) 2 § ja 3 §:n 1 ja 2 momentti sekä 1 § ja kyseisen lain 4 §:n nojalla kyseisen lain täytäntöönpanosta annetut kuninkaan asetukset (15.1.1996 Repsol SA:sta annettu real decreto nro 3/1996 (BOE nro 14, 16.1.1996, s. 1133); 10.1.1997 Telefónica de España SA:sta ja Telefónica Servicios Móviles SA:sta annettu real decreto nro 8/1997 (BOE nro 10, 11.1.1997, s. 907); 16.1.1998 Corporación Bancaria de España SA:sta (Argentaria) annettu real decreto nro 40/1998 (BOE nro 15, 17.1.1998, s. 1851); 2.4.1998 Tabacalera SA:sta annettu real decreto nro 552/1998 (BOE nro 80, 3.4.1998, s. 11370) ja 14.5.1998 Endesa SA:sta annettu real decreto nro 929/1998 (BOE nro 129, 30.5.1998, s. 17939)) ovat EY 43 ja EY 56 artiklan vastaisia siltä osin kuin näissä asetuksissa säädetään sellaisen etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän soveltamisesta,

— joka ei ole perusteltu yleistä etua koskevista pakottavista syistä

— jossa ei vahvisteta objektiivisia, vakiintuneita ja julkistettuja arviointiperusteita ja

— joka ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet ja R. Schintgen sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (esittelevä tuomari), V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja A. Rosas,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehinään M. Patakia ja G. Valero Jordana, Espanjan kuningaskunnan, asiamiehenään N. Díaz Abad sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, asiamiehenään J. E. Collins, avustajinaan D. Wyatt ja J. Crow, 5.11.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla Espanjan kuningaskuntaa vastaan kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.12.2000 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että 23.3.1995 annetun Ley 5/1995 de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresasin (tiettyjen yritysten julkisten omistusosuuksien luovutukseen sovellettavista säännöksistä annettu laki nro 5/1995) (BOE nro 72, 25.3.1995, s. 9366; jäljempänä laki nro 5/1995) 2 § ja 3 §:n 1 ja 2 momentti sekä 1 § ja kyseisen lain 4 §:n nojalla kyseisen lain täytäntöönpanosta annetut kuninkaan asetukset (15.1.1996 Repsol SA:sta annettu real decreto nro 3/1996 (BOE nro 14, 16.1.1996, s. 1133; jäljempänä kuninkaan asetus nro 3/1996); 10.1.1997 Telefónica de España SA:sta ja Telefónica Servicios Móviles SA:sta annettu real decreto nro 8/1997 (BOE nro 10, 11.1.1997, s. 907; jäljempänä kuninkaan asetus nro 8/1997); 16.1.1998 Corporación Bancaria de España SA:sta (Argentaria) annettu real decreto nro 40/1998 (BOE nro 15, 17.1.1998, s. 1851; jäljempänä kuninkaan asetus nro 40/1998); 2.4.1998 Tabacalera SA:sta annettu real decreto nro 552/1998 (BOE nro 80, 3.4.1998, s. 11370; jäljempänä kuninkaan asetus nro 552/1998) ja 14.5.1998 Endesa SA:sta annettu real decreto nro 929/1998 (BOE nro 129, 30.5.1998, s. 17939; jäljempänä kuninkaan asetus nro 929/1998)) ovat EY 43 ja EY 56 artiklan vastaisia siltä osin kuin näissä asetuksissa säädetään sellaisen etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän soveltamisesta,

— joka ei ole perusteltu yleistä etua koskevista pakottavista syistä

— jossa ei vahvisteta objektiivisia, vakiintuneita ja julkistettuja arviointiperusteita ja

— joka ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi 1.6.2001 määräyksen, jolla Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

3 EY 56 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä."

4 EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Mitä 56 artiklassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta:

— —

b) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta."

5 Perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5) liitteeseen I sisältyy kyseisen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettujen pääomanliikkeiden nimikkeistö. Nimikkeistössä luetellaan muun muassa seuraavat pääomanliikkeet:

"I Suorat sijoitukset — —

1) Sivuliikkeen tai uuden, yksinomaan pääoman sijoittavalle henkilölle kuuluvan yrityksen perustaminen ja laajentaminen sekä olemassa olevien kokonaisten yritysten hankkiminen

2) Osallistuminen uuteen tai olemassa olevaan yritykseen pysyvien taloudellisten yhteyksien luomiseksi tai ylläpitämiseksi

— —."

6 Direktiivin 88/361/ETY liitteen I selitysten mukaan "suoria sijoituksia" ovat seuraavat:

"Kaikenlaiset luonnollisten henkilöiden tai kaupallisten, teollisten tai rahoitusalan yritysten tekemät sijoitukset, joiden tarkoituksena on pysyvien ja välittömien yhteyksien luominen tai ylläpitäminen pääoman sijoittajan ja sen yrittäjän tai yrityksen välillä, jonka käyttöön pääoma annetaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten. Tämä käsite on sen vuoksi ymmärrettävä mahdollisimman laajasti.

— —

Sellaisten nimikkeistön I 2 kohdassa mainittujen yritysten, jotka ovat luonteeltaan osakeyhtiöitä, osalta kyse on suoran sijoituksen luonteisesta osallistumisesta silloin, kun luonnollisen henkilön tai toisen yrityksen tai muun mahdollisen omistajan omistama osakemäärä antaa osakkeenomistajalle joko kansallisen osakeyhtiölainsäädännön nojalla tai muutoin mahdollisuuden osallistua yrityksen johtamiseen tai sen valvontaan.

— —"

7 Direktiivin 88/361/ETY liitteen I nimikkeistössä luetellaan myös seuraavat pääomanliikkeet:

"III Toimet, jotka koskevat pääomamarkkinoilla tavanomaisesti kaupankäynnin kohteena olevia arvopapereita — —

— —

A. Arvopaperikauppa pääomamarkkinoilla

1) Ulkomailla asuvan kotimaisten pörssiarvopaperien hankinnat — —

— —

3) Ulkomailla asuvan suorittamat sellaisten kotimaisten arvopapereiden, jotka eivät ole pörssiarvopapereita, hankinnat — —

— —"

8 EY 295 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Tällä sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin."

Kansallinen oikeus

9 Laissa nro 5/1995 säädetään Espanjan julkisen sektorin yritysten yksityistämisen edellytyksistä. Sen 1—4 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1 §. Henkilöllinen soveltamisala

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvat seuraavat henkilöt:

1. yhtiöt, joiden yhtiöpääomasta valtio omistaa tämän lain voimaan tullessa suoraan tai välillisesti yli 25 prosenttia ja joita valtio osuuden omistajana valvoo jollakin niistä keinoista, joista säädetään sovellettavassa kauppalainsäädännössä, sikäli kuin toiminta, jota yhtiö harjoittaa joko itse tai omistamalla osuuksia muista yhtiöistä, täyttää jonkin seuraavista edellytyksistä:

a) toiminnassa tarjotaan keskeisiä palveluja tai julkisia palveluja, jotka on nimenomaisesti ilmoitettu sellaisiksi

b) harjoitettavaan toimintaan sovelletaan lain nojalla ja yleiseen etuun liittyvistä syistä hallinnollista erityisvalvontajärjestelmää, joka kohdistuu etenkin toimintaa harjoittaviin henkilöihin

c) toiminta on kokonaan tai osittain jätetty vapaan kilpailun ulkopuolelle Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 90 artiklassa tarkoitetulla tavalla

2. yhtiöt, jotka kuuluvat sellaiseen arvopaperimarkkinoista 28.7.1988 annetun lain nro 24/1988 4 §:n mukaiseen konserniin, jossa jokin edellä 1 momentissa mainituista yhtiöistä on määräävässä asemassa, mikäli ne täyttävät jonkin niistä edellytyksistä, joista säädetään kyseisen 1 momentin a, b ja c kohdassa.

2 §. Soveltamisedellytykset

Tämän lain 3 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä määriteltyä etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevaa järjestelmää sovelletaan silloin, kun valtion omistusosuus edellisessä pykälässä tarkoitetuista yhtiöistä täyttää jommankumman seuraavista edellytyksistä:

1. omistusosuus luovutetaan yhdellä tai usealla peräkkäisellä oikeustoimella siten, että luovutuksen osuus yhtiöpääomasta on vähintään 10 prosenttia ja että valtion suora tai välillinen omistusosuus tästä pääomasta jää silloin alle 50 prosenttiin

2. omistusosuus vähenee jonkin oikeustoimen tai toimenpiteen suorana tai välillisenä seurauksena alle 15 prosenttiin yhtiöpääomasta.

3 §. Etukäteen annettava hallinnollinen lupa

1. Jos jompikumpi edellisessä pykälässä säädetyistä soveltamisedellytyksistä täyttyy ja jos tämän lain 4 §:ssä tarkoitetussa kuninkaan asetuksessa niin säädetään, etukäteen annettava hallinnollinen lupa voidaan asettaa edellytykseksi seuraaville tämän lain 1 §:ssä mainittujen yhtiöiden toimielinten tekemille päätöksille:

a) yhtiön vapaaehtoinen purkaminen, jakaminen tai fuusio

b) yhtiön tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämättömien ja tähän tarkoitettujen varojen tai omistusosuuksien luovutus tai panttaus missä muodossa ja millä perusteilla tahansa

c) yhtiön tarkoituksen muuttaminen.

2. Jos jompikumpi tämän lain 2 §:ssä säädetyistä soveltamisedellytyksistä täyttyy, etukäteen annettava hallinnollinen lupa voidaan asettaa edellytykseksi seuraavassa pykälässä tarkoitetulla kuninkaan asetuksella vahvistetuin ehdoin myös seuraaville toimenpiteille:

a) yhtiöpääoman luovutus yhdellä tai usealla peräkkäisellä oikeustoimella siten, että julkinen omistusosuus tässä laissa säädetyn erityisjärjestelmän piiriin kuuluvasta yrityksestä pienenee vähintään 10 prosenttia

b) suora tai välillinen ja myös valtuutettujen henkilöiden tai muiden kolmansien välityksellä tapahtuva sellaisten yhtiöpääomaosuuksien tai muiden arvopapereiden hankinta, jotka voivat suoraan tai välillisesti oikeuttaa tällaisten osuuksien merkintään tai hankintaan, kun hankinta johtaa vähintään 10 prosentin omistusosuuteen yhtiöpääomasta.

— —

4 §. Hallinnollista lupaa koskeva järjestelmä

1. Etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskeva järjestelmä vahvistetaan kuninkaan asetuksella, joka annetaan valtioneuvostossa asiassa toimivaltaisen ministerin esityksestä Consejo de Estadon kuulemisen jälkeen.

2. Kuninkaan asetuksen, jolla tässä pykälässä tarkoitettu järjestelmä vahvistetaan, on oltava voimassa ennen 2 §:ssä säädettyjen toimien toteuttamista, ja siinä määritetään seuraavat seikat:

a) järjestelmän henkilöllinen soveltamisala

b) 3 §:ssä säädetyistä toimista ne, joille on etukäteen hankittava hallinnollinen lupa

c) toimivaltainen lupaviranomainen

d) hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän voimassaolon päättymispäivä.

3. Hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän muuttamisessa tai kumoamisessa noudatetaan edellä 2 momentin d kohdassa säädettyä tapausta lukuun ottamatta menettelyä, josta säädetään tämän pykälän 1 momentissa."

10 Lain nro 5/1995 soveltamista koskevat yleiset säännökset vahvistettiin 15.9.1995 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1525/1995 (BOE nro 230, 26.9.1995, s. 28616; jäljempänä kuninkaan asetus nro 1525/1995).

11 Tämän lain 4 §:n soveltamiseksi annetuissa kuninkaan asetuksissa nro 3/1996, 8/1997, 40/1998, 552/1998 ja 929/1998 säädetään lisäksi lupajärjestelmästä, jota sovelletaan yhtiöihin, jotka toimivat öljy-, televiestintä-, pankki-, tupakka- ja sähköalalla. Kuten lain nro 5/1995 4 §:n 2 momentissa edellytetään, kussakin näistä kuninkaan asetuksista määritetään tähän lakiin viittaamalla kunkin kuninkaan asetuksen henkilöllinen soveltamisala, lupajärjestelmän alaiset toimet, luvan myöntämisessä toimivaltainen hallintoelin ja järjestelmän voimassaolon päättymispäivä, joka sijoittuu näiden eri asetusten mukaan 5.10.2000 ja 8.6.2008 väliseen aikaan.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Komissio tiedotti Espanjan hallitukselle 26.10.1998 päivätyllä kirjeellä, että sen mielestä lailla nro 5/1995 sekä kuninkaan asetuksilla nro 3/1996, 8/1997, 40/1998, 552/1998 ja 929/1998 perustettu etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskeva järjestelmä saattaa rikkoa pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevia EY:n perustamissopimuksen määräyksiä. Komissio kehotti siten tätä hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

13 Espanjan hallitus vastasi tähän viralliseen huomautukseen 27.1.1999 päivätyllä kirjeellä, jossa se väitti kyseessä olevien toimenpiteiden olevan yhteisön oikeuden mukaisia. Se täsmensi kantaansa 18.3.1999 päivätyllä kirjeellä.

14 Koska komissio ei pitänyt annettuja vastauksia tyydyttävinä, se osoitti 2.8.1999 Espanjan kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden määräajassa.

15 Espanjan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon 3.11.1999 päivätyllä kirjeellä. Tässä kirjeessä se selitti yksityiskohtaisesti Espanjassa voimassa olevaa julkisella sektorilla toimivien tiettyjen yritysten yksityistämistä koskevaa järjestelmää ja toisti kantansa, jonka mukaan kyseessä olevat toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden ja erityisesti EY 43, EY 56 ja EY 295 artiklan mukaisia.

16 Komissio ei tyytynyt näihin vastauksiin vaan päätti nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten oikeudelliset perusteet ja perustelut

17 Espanjan hallitus esittää kolme kanteen tutkimatta jättämistä koskevaa perustetta.

18 Se väittää ensinnäkin, että ne järjestelmät, jotka perustettiin kuninkaan asetuksella nro 40/1998 sekä kuninkaan asetuksella nro 552/1998, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 21.1.2000 annetulla kuninkaan asetuksella nro 67/2000 (BOE nro 28, 2.2.2000, s. 4700), eivät ole enää voimassa, vaan ensin mainitun voimassaolo päättyi 17.2.2001 ja toisen 5.10.2000. Kanne on siten jätettävä tutkimatta näiden kahden järjestelmän osalta.

19 Espanjan hallitus vaatii toiseksi kuninkaan asetuksilla nro 3/1996, 8/1997 ja 929/1998 perustettujen ja sen mukaan vielä voimassa olevien järjestelmien osalta, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska sen mukaan komissio on vedonnut kannekirjelmässään epäjohdonmukaisesti eri säännöksiin. Espanjan hallitus nimittäin väittää, että komissio mainitsee ainoastaan lain nro 5/1995 1 §:n 1 momentin, vaikka todellisuudessa kyseisiä järjestelmiä sovelletaan Espanjan hallituksen mukaan tämän pykälän 2 momentin nojalla, joka sen mukaan koskee konserneja.

20 Espanjan hallitus väittää kolmanneksi, että kanne on jätettävä tutkimatta lain nro 5/1995 3 §:n 1 momentin osalta, joka sen mukaan koskee yhtiöiden toimielinten tekemiä päätöksiä, koska Espanjan hallituksen mukaan komissio viittaa huomautuksissaan tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin "toimenpiteisiin" eikä tuollaisiin päätöksiin.

21 Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen tutkimatta jättämistä koskevat perusteet.

22 Komissio väittää kuninkaan asetuksella nro 40/1998 ja muutetulla kuninkaan asetuksella nro 552/1998 perustetuista järjestelmistä, että näiden voimassaolo päättyi perustellussa lausunnossa tämän lausunnon noudattamiselle asetetun määräajan umpeutumisen jälkeen eli 2.10.1999 jälkeen. Komissio väittää, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, huomioon on kuitenkin otettava jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on tämän määräajan päättyessä.

23 Siihen väitteeseen, jonka mukaan kannekirjelmässä ei mainita lain nro 5/1995 1 §:n 2 momenttia, komissio vastaa, että se mainitsee siinä useaan otteeseen tämän pykälän yleisesti tekemättä mitään eroa sen kahden momentin välillä. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisikin, ettei tämä kanne voi koskea konserneja, se ei komission mukaan tarkoittaisi sitä, että kanne on jätettävä tutkimatta emoyhtiöiden osalta. Komissio väittää, että Telefónica de España SA:sta ja Telefónica Servicios Móviles SA:sta annettu kuninkaan asetus nro 8/1997 ei missään tapauksessa koske koko konsernia vaan nimenomaisesti kahta konserniin kuuluvaa yritystä.

24 Yhtiöiden toimielinten tekemistä päätöksistä komissio taas väittää, että niin kannekirjelmän ensimmäisellä sivulla kuin sen päätelmissäkin mainitaan lain nro 5/1995 3 §:n 1 ja 2 momentti. Komissio väittää lisäksi, että itse kannekirjelmässä mainitaan nimenomaisesti näiden toimielinten tekemät päätökset tai viitataan yleisemmin kaikkiin luvanvaraisiin toimenpiteisiin. Komission mukaan ei siis voida väittää, ettei kanne ole riittävän täsmällinen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi kanteen tutkittavaksi ottamisesta

25 Ensimmäisestä tutkimatta jättämistä koskevasta perusteesta on riittävää todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, huomioon on otettava jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-174/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 5.12.2002, Kok. 2002, s. I-11171, 18 kohta). Kun otetaan huomioon, että perusteltu lausunto annettiin 2.8.1999 ja että sitä oli noudatettava kahden kuukauden kuluessa, kuninkaan asetuksella nro 40/1998 ja muutetulla kuninkaan asetuksella nro 552/1998 perustettujen järjestelmien voimassaolon päättyminen ensin mainitun asetuksen osalta 17.2.2001 ja toisen osalta 5.10.2000 ei voi vaikuttaa siihen, että tämän määräajan päättyessä jäsenvaltio on ehkä jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

26 Ensimmäinen kanteen tutkimatta jättämistä koskeva peruste on siis hylättävä.

27 Toisesta ja kolmannesta kanteen tutkimatta jättämistä koskevasta perusteesta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että kannekirjelmästä käy riittävästi ilmi, että kanne koskee erityisesti lain nro 5/1995 soveltamiseksi annettuja kuninkaan asetuksia, joista jotkut koskevat itsenäisiä yrityksiä ja toiset konserneja, ja että tämän lain säännöksiin viitataan vain, mikäli ne ovat kyseessä olevien asetusten oikeudellinen perusta. Merkitystä ei siis ole sillä, ettei komissio aina viittaa lain nro 5/1995 1 §:n osalta nimenomaisesti joko 1 tai 2 momenttiin. Tämän lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitetuista yhtiöiden toimielinten tekemistä päätöksistä puolestaan on todettava, että kannekirjelmästä ilmenee selvästi, että kanne koskee sekä niitä toimia, jotka on toteutettu tämän lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti, että tämän pykälän 2 momentin mukaisesti toteutettuja toimia. Kannekirjelmä on siten selvä ja yksiselitteinen.

28 Toinen ja kolmas kanteen tutkimatta jättämistä koskeva peruste on siis hylättävä.

29 Tästä seuraa, että koko kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Asianosaisten oikeudelliset perusteet ja perustelut

30 Komissio viittaa kannekirjelmässään aluksi tietyistä yhteisön sisäisiä investointeja koskevista oikeudellisista näkökohdista 19 päivänä heinäkuuta 1997 antamaansa tiedonantoon 97/C 220/06 (EYVL C 220, s. 15; jäljempänä vuoden 1997 tiedonanto). Komissio ilmaisi tässä tiedonannossa kantansa pääomien vapaata

liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta niiden toimien osalta, jotka jäsenvaltio toteuttaa julkisen yrityksen yksityistämisen yhteydessä.

31 Vuoden 1997 tiedonannon 7 kohdan mukaan kaikki sellaiset toimet, joissa etukäteen annettava hallinnollinen lupa asetetaan edellytykseksi määräävän aseman antavien osakkuuksien hankkimista koskevan oikeuden käytölle, näihin osakkuuksiin liittyvän äänioikeuden täydelle käytölle ja yrityksen johtamiselle, on komission mukaan katsottava niin toisesta jäsenvaltiosta olevien sijoittajien toteuttamien suorien sijoitusten kuin portfoliosijoitustenkin rajoittamiseksi, koska käyttöön otetuilla lupamenettelyillä voidaan estää niitä sijoittajia, jotka haluavat tehdä portfoliosijoituksia, hankkimasta asetettuja rajoja ylittäviä vähemmistöosakkuuksia.

32 Komissio väittää, että kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty mahdollisuus asettaa tiettyjen toimien edellytykseksi etukäteen annettava hallinnollinen lupa ei ole vuoden 1997 tiedonannossa ilmoitettujen edellytysten mukainen, ja se on siten EY 43 ja EY 56 artiklan vastainen.

33 Erityisesti pääomien vapaan liikkuvuuden osalta komissio viittaa asiassa C-54/99, Église de scientologie, 14.3.2000 annettuun tuomioon (Kok. 2000, s. I-1335, 14 kohta), josta komission mukaan seuraa, että kansallinen säännös, jossa suoran ulkomaisen sijoituksen edellytykseksi asetetaan ennakkoluvan saaminen, on pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

34 Komissio väittää, että vaikka onkin totta, että jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksessa määrättyjen poikkeusten nojalla rajoittaa näitä vapauksia tietyissä julkisen vallan käyttöön, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansan-

terveyteen liittyvissä tilanteissa, tuollaisia poikkeuksia on tulkittava suppeasti, eivätkä jäsenvaltiot voi määrittää yksipuolisesti niiden ulottuvuutta. Lisäksi poikkeusten on komission mukaan oltava oikeasuhteisuutta koskevan arviointiperusteen ja oikeusvarmuuden periaatteen mukaisia, eikä niitä saa toteuttaa pelkästään taloudellisessa tarkoituksessa (ks. asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, ja asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165).

35 Puhtaasti taloudelliset tai hallinnolliset näkökohdat eivät komission mukaan missään tapauksessa voi olla sellainen yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla voitaisiin perustella perustamissopimuksessa määrättyjen vapauksien rajoittamista. Komissio väittää siten, että yleistä etua koskevista pakottavista syistä johtuvat perusteet eivät lähtökohtaisesti voi koskea tupakanvalmistusyritys Tabacalera SA:ta eivätkä pankkiyhteenliittymä Corporación Bancaria de España SA:ta (Argentaria). Komission mukaan muita kyseessä olevia yrityksiä koskevissa lupajärjestelmissä ei ole säädetty mistään edellytyksistä, ja niitä voidaan soveltaa kaikissa tilanteissa hallinnon harkinnan mukaan. Lisäksi komissio väittää Telefónica de España SA:n ja Telefónica Servicios Móviles SA:n osalta, että kuninkaan asetusta nro 8/1997 sovelletaan myös Espanjan ulkopuolisiin matkapuhelinpalveluihin. Endesa SA -yhtiö puolestaan perustettiin komission mukaan erityisesti edistämään konsernin, johon tämä yhtiö kuuluu, kehittymistä kansainvälisillä markkinoilla ja erityisesti Etelä-Amerikassa. Komission mukaan on siis ilmiselvää, ettei tällä yhtiöllä myötävaikuteta Espanjan talouden kannalta strategisen palvelun ylläpitämiseen.

36 Komissio väittää, että riidanalainen järjestelmä — erityisesti lain nro 5/1995 3 §:n 2 momentti mutta myös tämän pykälän 1 momentti — on joka tapauksessa suhteellisuusperiaatteen vastainen. Komission mukaan etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän, joka on välttämättä jälkikäteistä valvontaa koskevaa järjestelmää rajoittavampi, on edellytettävä täyttävän erittäin tarkat arviointiperusteet. Näin ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa: komissio väittää, että kyseessä oleva järjestelmä ei ole avoin, että luvan myöntämisehtoja ei ole määritelty ja että niitä ei voi ennakoida ja että yksityiset eivät kyseisessä järjestelmässä voi tuntea tarkasti oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuutta.

37 Espanjan hallitus ei ole komission mukaan osoittanut, että etukäteen annettava hallinnollinen lupa olisi sen käytössä olevista keinoista vähiten rajoittava, eikä myöskään, että se olisi ainoa tehokas keino tiettyjen asetettujen tavoitteiden vastaisten sijoitusten valvomiseen ja mahdollisesti niiden kieltämiseen. Lisäksi komissio väittää, että tämän järjestelmän avulla viranomaiset voivat mielivaltaisesti syrjiä muista jäsenvaltioista olevia sijoittajia.

38 Komissio ilmoitti istunnossa olevansa samaa mieltä niistä arvioista, jotka yhteisöjen tuomioistuin teki samankaltaisissa asioissa tämän kanteen nostamisen jälkeen antamissaan tuomioissa, eli asiassa C-367/98, komissio vastaan Portugali (Kok. 2002, s. I-4731); asiassa C-483/99, komissio vastaan Ranska (Kok. 2002, s. I-4781) ja asiassa C-503/99, komissio vastaan Belgia (Kok. 2002, s. I-4809) 4.6.2002 antamissaan tuomioissa. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuin katsoi näissä tuomioissa, että käsiteltävänä olevan järjestelmän kaltaiset etukäteen annettavaa lupaa koskevat järjestelmät ovat ristiriidassa pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa.

39 Espanjan hallitus väittää toissijaisesti, sillä ensisijaisesti se vaatii kanteen tutkimatta jättämistä, että tämä komission tekemä arvio on perusteeton ja että kanne on hylättävä asiakysymyksen osalta. Se selvittää ensinnäkin yksityiskohtaisesti julkisen sektorin yritysten yksityistämisprosessia Espanjassa sekä tälle prosessille perustuslaissa asetettuja puitteita osoittaakseen, että se on täysin kansallisen oikeuden mukainen. Espanjan kuningaskunta väittää, että se pyrki yksityistämisprosessin alussa ainoastaan toteuttamaan sellaisia rinnakkaistoimenpiteitä, joilla se takaisi, että asianomaisille yhtiöille uskottu erityistehtävä vietäisiin päätökseen.

40 Espanjan hallitus viittaa toiseksi kuninkaan asetukseen nro 1525/1995, jonka perusteluissa todetaan, että "23.3.1995 annetulla lailla nro 5/1995 perustettua lupajärjestelmää ja siten tätä kuninkaan asetusta sovelletaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten mukaisesti". Tästä seuraa Espanjan hallituksen mukaan, että kyseessä oleva järjestelmä on täysin myös yhteisön oikeuden mukainen.

41 Espanjan hallitus viittaa lisäksi siihen EY 295 artiklassa vahvistettuun periaatteeseen, jonka mukaan perustamissopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Se on samaa mieltä kuin julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer, joka katsoi edellä mainituissa asioissa komissio vastaan Portugali, komissio vastaan Ranska ja komissio vastaan Belgia antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että samankaltaisia Portugalissa, Ranskassa ja Belgiassa voimassa olevia järjestelmiä on pidettävä yhteensopivina yhteisön oikeuden kanssa EY 295 artiklan nojalla. Espanjan hallitus väittää, että koska jäsenvaltioilla on oikeus päättää julkisen sektorin yritysten yksityistämisestä, on sovellettava oikeusperiaatetta, jonka mukaan se, joka saa tehdä enemmän, saa tehdä myös vähemmän.

42 Espanjan hallitus väittää joka tapauksessa, että lakiin nro 5/1995 perustuva etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskeva järjestelmä on yhteensopiva pääomien vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden kanssa. Kaikki tämän lain 3 §:n 1 momentissa luetellut yhtiöiden toimielinten tekemät päätökset puolestaan liittyvät Espanjan hallituksen mukaan yrityksen tarkoituksen tai yrityksen omaisuuden säilyttämiseen, ja niiden perusteena siis on yrityksen jatkuvuuden turvaaminen. Espanjan hallitus väittää lisäksi, että niitä samoja edellytyksiä, joilla toisesta jäsenvaltiosta oleva sijoittaja voi hankkia tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuja määräävän aseman antavia osuuksia, sovelletaan myös Espanjan kansalaisiin. Kyseessä oleva järjestelmä ei Espanjan hallituksen mukaan siis merkitse kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

43 Espanjan hallitus väittää, että vaikka riidanalainen lainsäädäntö mahdollisesti olisikin omiaan vaikuttamaan sijoittautumisvapauteen, sillä ei varmasti rajoiteta pääomien vapaata liikkuvuutta. Etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevalla järjestelmällä ei nimittäin Espanjan hallituksen mukaan pyritä rajoittamaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien pääomien pääsyä Espanjan kansallisille rahoitusmarkkinoille tai sääntelemään tässä tarkoituksessa toteutettuja toimenpiteitä koskevaa oikeudellista järjestelmää. Jokaisen jäsenvaltion voimassa oleva positiivinen oikeus on Espanjan hallituksen mukaan sellainen annettu tekijä markkinoilla, jonka ei voida katsoa olevan ristiriidassa pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Espanjan hallitus väittää lisäksi, että kyseessä oleva järjestelmä koskee ainoastaan osakkeenomistajien poliittisia äänioikeuden kaltaisia oikeuksia eikä niiden taloudellisia oikeuksia.

44 Etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevaa järjestelmää voidaan Espanjan hallituksen mukaan joka tapauksessa perustella sellaisilla yleistä etua

koskevilla pakottavilla syillä, jotka liittyvät strategiseen etuun ja välttämättömyyteen turvata julkisten palvelujen jatkuvuus. Tähän turvaamiseen viitataan Espanjan hallituksen mukaan kussakin kyseessä olevassa kuninkaan asetuksessa. Espanjan hallitus väittää, että jäsenvaltioiden tehtävänä nimittäin on turvata hankinnat, taloudellinen ja sosiaalinen yhteisvastuullisuus sekä kuluttajien etujen suojaaminen.

45 Espanjan hallitus väittää, että kyseessä oleva järjestelmä on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Julkisen palvelun jatkuvuuden takaaminen on Espanjan hallituksen mukaan sellainen selkeä, objektiivinen ja syrjimätön peruste, joka on myös oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, vaikka sen osalta käytetäänkin harkintavaltaa. Espanjan hallitus väittää lisäksi, että hallinnon on tällaista valtaa käyttäessään aina noudatettava oikeussääntöjä.

46 Komission vaatima tyhjentävä luettelo niistä perusteista, joilla kyseessä oleva hallinnollinen lupa voidaan evätä, ei ole Espanjan hallituksen mukaan tarpeellinen, ja se lamauttaisi hallinnon toiminnan.

47 Espanjan hallitus väittää lisäksi, että kaikki kyseessä olevan lainsäädännön täytäntöönpanotoimet ovat tuomioistuinvalvonnan alaisia kansallisten oikeussuojakeinojen mukaisesti, jotka vieläpä perustuvat Espanjan perustuslain 9 §:n 3 momenttiin sekä 103 ja 106 §:ään. Kanteen kohteena oleva järjestelmä on siis Espanjan hallituksen mukaan avoin.

48 Espanjan hallitus viittaa lopuksi EY 86 artiklan 2 kohtaan. Se väittää esittämättä perustelujaan yksityiskohtaisesti, että tämä määräys on yleinen sääntö, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimia, joilla poiketaan paitsi perustamissopimuksen kilpailua koskevista artikloista myös muista sen määräyksistä.

49 Väliintulijana Espanjan hallituksen vaatimuksia tukeva Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että lain nro 5/1995 3 §:n 2 momentissa säädetyn vallan kaltainen lakisääteinen valta asettaa etukäteen annettava lupa yhtiöosuuksien hankinnan edellytykseksi on erotettava tämän pykälän 1 momentin kaltaisesta vallasta vastustaa sellaisia yhtiön tekemiä päätöksiä, jotka koskevat sen omaisuuden tai varojen luovutusta tai sen päivittäistä johtamista. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että toisin kuin ensin mainittu valta, jälkimmäinen valta ei varmasti ole omiaan rajoittamaan sijoittautumisvapautta tai pääomien vapaata liikkuvuutta, eikä sitä siis tarvitse perustella.

50 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että komissio arvioi virheellisesti, että kaikkien toimien, jotka haittaavat perustamissopimuksessa määrättyjen vapauksien käyttöä tai vähentävät tämän käytön houkuttelevuutta, on oltava paitsi sellaisia, että niiden vaikutukset eivät ole syrjiviä, myös perusteltuja siten, että lakisääteisiin vaatimuksiin vedotaan oikeasuhteisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan selvästi, että tällä tavalla ei tarvitse perustella toimia, joilla ei rajoiteta markkinoille pääsyä (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 17 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

EY 56 artikla

51 Aluksi on muistutettava siitä, että EY 56 artiklan 1 kohdalla pannaan täytäntöön pääomien vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Tässä tarkoituksessa kyseisessä määräyksessä, joka sisältyy perustamissopimuksen lukuun "Pääomat ja maksut", määrätään, että kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, ovat kiellettyjä.

52 Vaikka perustamissopimuksessa ei määritelläkään pääomanliikkeiden ja maksujen käsitteitä, on kiistatonta, että direktiivillä 88/361/ETY yhdessä sen liitteenä olevan pääomanliikkeiden nimikkeistön kanssa on pääomanliikkeiden käsitteen määrittämisen kannalta ohjeellista arvoa (ks. asia C-222/97, Trummer ja Mayer, tuomio 16.3.1999, Kok. 1999, s. I-1661, 20 ja 21 kohta).

53 Direktiivin 88/361/ETY liitteessä I olevan nimikkeistön I ja III kohta ja kyseiseen liitteeseen sisältyvät selitykset osoittavat, että suora sijoitus, joka tapahtuu osallistumalla yritykseen omistamalla osakkeita, ja arvopaperien hankinta pääomamarkkinoilla ovat EY 56 artiklassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä. Erityisesti suoralle sijoitukselle on edellä mainittujen selitysten perusteella ominaista mahdollisuus osallistua yhtiön johtamiseen tai sen valvontaan.

54 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava, rajoitetaanko jäsenvaltioiden välisiä pääomanliikkeitä sellaisella lakiin nro 5/1995 ja kuninkaan asetuksiin nro 3/1996, 8/1997, 40/1998, 552/1998 ja 929/1998 perustuvalla järjestelmällä, jossa kansallisen viranomaisen etukäteen antama lupa asetetaan edellytykseksi yhtiöiden päätöksille, jotka koskevat

— yhtiön purkamista, jakamista tai fuusiota

— yhtiön tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämättömien varojen tai omistusosuuksien luovutusta tai panttausta

— yhtiön tarkoituksen muuttamista

— yhtiöpääoman luovutusta siten, että valtion osuus yhtiössä pienenee vähintään 10 prosenttia, ja

— sellaista osuuksien hankintaa, joka johtaa vähintään 10 prosentin omistusosuuteen yhtiöpääomasta,

kun valtion osuus yhtiöpääomasta pienenee vähintään 10 prosenttia ja jää alle 50 prosenttiin tai kun tämä osuus vähenee alle 15 prosenttiin yhtiöpääomasta.

55 Espanjan hallitus väittää ensinnäkin, että lain nro 5/1995 3 §:n 2 momentin mukaisia toimia sovelletaan kansallisuudesta riippumatta. Sen mukaan kyse ei siis ole muiden jäsenvaltioiden kansalaisten syrjinnästä. Näin ollen se väittää, että kyseessä olevilla toimilla ei rajoiteta pääomien vapaata liikkuvuutta.

56 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali annetun tuomion 44 kohdasta ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska annetun tuomion 40 kohdasta nimittäin seuraa, että EY 56 artiklassa määrätty kielto menee pidemmälle kuin rahoitusmarkkinoiden toimijoiden kansalaisuuteen perustuvan epäyhdenvertaisen kohtelun poistaminen.

57 Sellainen lainsäädäntö, jolla lain nro 5/1995 3 §:n 2 momentin tavoin rajoitetaan osuuksien hankintaa, on pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

58 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää lain nro 5/1995 3 §:n 1 momentissa säädetyistä toimista edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetun tuomion perusteella, että näillä toimilla ei rajoiteta markkinoille pääsyä ja että ne eivät siis ole omiaan vaikuttamaan pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

59 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Kyseessä olevien toimien vaikutukset eivät vastaa niiden säännösten vaikutuksia, joiden katsottiin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa jäävän EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) soveltamisalan ulkopuolelle.

60 Tämän tuomion mukaan tiettyjä myyntijärjestelyjä tuontijäsenvaltion alueella rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin. Perusteena tälle on se, että tällaisten säädösten soveltaminen ei ole omiaan estämään muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden pääsyä tuontijäsenvaltion markkinoille eikä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä (asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995, Kok. 1995, s. I-1141, 37 kohta).

61 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, että vaikka onkin totta, että kyseessä olevia sijoituksia koskevia rajoituksia sovelletaan erotuksetta niin kotimaisiin kuin ulkomaisiinkin sijoittajiin, nämä rajoitukset vaikuttavat sellaisenaan osuuden hankkijan tilanteeseen ja ovat siis omiaan saamaan muista jäsenvaltioista olevat sijoittajat jättämään tällaiset sijoitukset tekemättä ja siten ne vaikuttavat markkinoille pääsyyn (ks. myös asia C-98/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio tänä samana päivänä, Kok. 2003, s. I-4641, 47 kohta).

62 Näin ollen on todettava, että yhtäältä lain nro 5/1995 3 §:n 2 momenttiin ja toisaalta tämän pykälän 1 momenttiin perustuva lainsäädäntö on EY 56 artiklassa tarkoitettu pääomanliikkeiden rajoitus.

63 Tätä arviota ei voi muuttaa se seikka, johon Espanjan hallitus vetoaa, että kuninkaan asetuksen nro 1525/1995 perusteluissa määrätään, että kyseessä olevaa järjestelmää on sovellettava yhteisön oikeuden mukaisesti.

64 Etukäteen annettavaa lupaa koskevaa vaatimusta ei nimittäin voida tällaisella määräyksellä saattaa sopusointuun yhteisön oikeuden kanssa ilman asianmukaisia perusteluja. Tällaisella abstraktilla määräyksellä ei voida myöskään ehdottomasti varmistaa, että kyseessä olevaa järjestelmää sovelletaan konkreettisesti aina yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti.

65 On siis tutkittava, onko kyseessä olevissa kuninkaan asetuksissa tarkoitettuja yrityksiä koskevaan riidanalaiseen rajoitukseen perustetta, ja jos on, millä edellytyksillä sellainen peruste voidaan hyväksyä.

66 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut (ks. em. asia komissio v. Portugali, tuomion 47 kohta; em. asia komissio v. Ranska, tuomion 43 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 43 kohta), ei voida kiistää sellaisten huolenaiheiden olemassaoloa, joilla olosuhteiden mukaan voidaan perustella se, että jäsenvaltiot

säilyttävät tietyn määräysvallan alun perin julkisissa ja sittemmin yksityistetyissä yrityksissä silloin, kun kyseiset yritykset toimivat yleishyödyllisten palvelujen alalla tai strategisella alalla.

67 Näiden huolenaiheiden perusteella ei kuitenkaan voida hyväksyä sitä, että jäsenvaltiot voisivat vedota EY 295 artiklassa tarkoitettuihin omistusoikeusjärjestelmiinsä sellaisten perustamissopimuksessa määrättyihin vapauksiin kohdistuvien rajoitusten perustelemiseksi, jotka johtuvat sellaisista etuoikeuksista, joita ne liittävät asemaansa yksityistetyn yrityksen osakkaana. Kyseinen artikla ei nimittäin merkitse sitä, että jäsenvaltioissa vallitsevia omistusoikeusjärjestelmiä eivät koskisi perustamissopimuksen perusmääräykset (ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomion 44 kohta, ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 44 kohta).

68 Pääomien vapaata liikkuvuutta, joka on perustamissopimuksen perusperiaate, voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä ainoastaan silloin, kun kyseinen lainsäädäntö voidaan perustella EY 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla syillä tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Jotta kyseinen kansallinen lainsäädäntö olisi tällä tavoin perusteltu, sen on oltava omiaan takaamaan siinä asetetun tavoitteen toteuttaminen, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, jotta se täyttäisi oikeasuhteisuutta koskevan perusteen (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Portugali, tuomion 49 kohta; em. asia komissio v. Ranska, tuomion 45 kohta, ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 45 kohta).

69 Sellaisen etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän osalta, jollainen on kyseessä käsiteltävänä olevassa asiassa, yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että sen on oltava tavoitteeseensa nähden oikeassa suhteessa siten, ettei samaa tavoitetta voida saavuttaa vähemmän rajoittavin toimenpitein, esimerkiksi jälkikäteisiin ilmoituksiin perustuvalla järjestelmällä (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-163/94, C-165/94 ja C-250/94, Sanz de Lera ym., tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4821, 23—28 kohta; asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001, Kok. 2001, s. I-1271, 35 kohta; em. asia komissio v. Portugali, tuomion 50 kohta, ja em. asia komissio v. Ranska, tuomion 46 kohta). Tällaisen järjestelmän on perustuttava objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja etukäteen asianomaisten yritysten tiedossa, ja jokaisella, johon kohdistuu tällainen rajoittava toimenpide, on oltava käytössään oikeussuojakeino (em. asia Analir ym., tuomion 38 kohta; em. asia komissio v. Portugali, tuomion 50 kohta, ja em. asia komissio v. Ranska, tuomion 46 kohta).

70 Espanjan hallitus väittää käsiteltävänä olevassa asiassa, että kyseessä oleva järjestelmä on perusteltu sellaisista yleistä etua koskevista pakottavista syistä, jotka liittyvät strategisiin tarpeisiin ja välttämättömyyteen varmistaa julkisten palvelujen jatkuvuus. Tämän osalta on heti aluksi todettava, että tupakkaa tuottava Tabacalera SA -yritys ja Corporación Bancaria de España SA (Argentaria) — yhteenliittymä, joka koostuu perinteisellä pankkialalla toimivista liikepankeista, joiden ei ole väitetty hoitavan keskuspankille tai vastaavalle elimelle kuuluvia tehtäviä — eivät ole julkisten palvelujen tarjoamiseen tarkoitettuja yhtiöitä. Espanjan hallitus, joka viittaa ainoastaan sellaisiin "tiettyihin toimintalinjoihin", jotka sen mukaan kuuluivat aikaisemmin julkisten säästökassojen toimivaltaan, ei näytä toteen sellaisia erityisolosuhteita, joista ilmenisi, että tämä pankkien yhteenliittymä hoitaa julkisen palvelun tehtävää. Tästä seuraa, että kyseessä olevat järjestelmät, jotka koskevat Tabacalera SA:ta ja Corporación Bancaria de España SA:ta (Argentaria), eivät voi olla perusteltuja.

71 Kolmen muun kyseessä olevan yhtiön osalta — jotka toimivat öljy-, televiestintä- ja sähköalalla — ei voida kiistää, että tavoite, jolla pyritään turvaamaan tällaisten tuotteiden toimitukset tai tällaisten palvelujen tarjoaminen kriisitilanteessa kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, voi olla sellainen yleiseen turvallisuuteen liittyvä syy (ks. vastaavien olosuhteiden osalta em. asia komissio v. Ranska, tuomion 47 kohta, ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 46 kohta), jolla ehkä voidaan perustella pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

72 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut myös, että yleisen turvallisuuden asettamia vaatimuksia on erityisesti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaan perusperiaatteeseen kohdistuvana poikkeuksena tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä niiden ulottuvuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa. Yleiseen turvallisuuteen voidaan näin ollen vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (ks. mm. em. asia Église de scientologie, tuomion 17 kohta; em. asia komissio v. Ranska, tuomion 48 kohta, ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 47 kohta).

73 On siis tutkittava, voidaanko kyseessä olevalla näitä kolmea yhtiötä koskevalla lainsäädännöllä turvata kyseessä olevassa jäsenvaltiossa todellisen ja vakavan vaaran tilanteessa öljytuotteiden ja sähkön vähimmäistoimitukset sekä televiestintäpalvelujen vähimmäistaso ja ylittääkö tämä lainsäädäntö sen, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

74 Lain nro 5/1995 3 §:n 2 momenttia koskevan komission väitteen osalta on palautettava mieleen, että tällä säännöksellä perustetussa järjestelmässä määrätään, että valtion edustajan on hyväksyttävä yhtäältä sellainen yhtiöpääoman luovutus, jonka seurauksena valtion osuus yhtiössä pienenee vähintään 10 prosenttia, mikäli tämä osuus jää silloin alle 50 prosenttiin, tai vähenee alle 15 prosenttiin yhtiöpääomasta, ja toisaalta sellainen osuuksien hankinta, joka johtaa vähintään 10 prosentin omistusosuuteen yhtiöpääomasta. Tämän valtion oikeuden käyttämiselle ei sovellettavissa säännöksissä aseteta mitään edellytystä. Asianomaisille sijoittajille ei mitenkään ilmoiteta niitä erityisiä ja objektiivisia olosuhteita, joissa etukäteen annettava lupa voidaan myöntää tai evätä.

75 Tällainen määrittelyn puuttuminen estää yksityisiä tuntemasta EY 56 artiklasta johtuvien oikeuksiensa ja velvoitteidensa laajuutta, joten tällaista järjestelmää on pidettävä oikeusvarmuuden periaatteen vastaisena (em. asia komissio v. Ranska, tuomion 50 kohta).

76 Hallinnolla nimittäin on tällä alalla käytössään erityisen laaja harkintavalta, jolla rajoitetaan vakavasti pääomien vapaata liikkuvuutta ja joka voi johtaa tämän liikkuvuuden mitätöitymiseen. Kyseessä oleva järjestelmä ylittää siis sen, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, johon Espanjan hallitus vetoaa, eli sen estämiseksi, että öljytuote- ja sähkötoimitukset sekä televiestintäpalvelut vaarantuvat.

77 Lain nro 5/1995 3 §:n 1 momenttia — joka koskee etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa päätöksille yhtiön purkamisesta, jakamisesta tai fuusiosta, yritysten tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämättömien varojen tai osuuksien luovutuksesta tai panttauksesta sekä yritysten tarkoituksen muuttamisesta — koskevan komission väitteen osalta Espanjan hallitus väitti istunnossa, että tämä järjestelmä on hyväksyttävä, koska se on samankaltainen kuin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia annetussa tuomiossa tutkittu järjestelmä, jonka yhteisöjen tuomioistuin Espanjan hallituksen mukaan hyväksyi, koska se koski ainoastaan tiettyjä kyseessä olleiden yhtiöiden varoja ja tiettyjä näiden yhtiöiden johtamiseen liittyneitä päätöksiä eikä siinä ollut asetettu rajoituksia sijoittajien henkilölle tai osuuksille sinänsä.

78 Tämän osalta on todettava, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia annetun tuomion 49—52 kohdasta ilmenee ensinnäkin, että tässä tuomiossa oli kyseessä jälkikäteistä vastustamismenettelyä koskeva järjestelmä, joka oli vähemmän rajoittava kuin etukäteen annettavaa lupaa koskeva järjestelmä, jollainen on kyseessä käsiteltävänä olevassa asiassa (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-515/99, C-519/99—C-524/99 ja C-526/99—C-540/99, Reisch ym., tuomio 5.3.2002, Kok. 2002, s. I-2157, 37 kohta). Toiseksi jälkikäteistä vastustamismenettelyä koskevalle järjestelmälle oli ominaista se, että siinä lueteltiin nimenomaisesti ne kyseessä ollutta yrityksen strategista omaisuutta sekä yrityksen johtamista koskeneet päätökset, jotka voitiin yksittäistapauksia koskevina päätöksinä riitauttaa. Kolmanneksi hallintoviranomaisen toimenpiteet voitiin toteuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että energiapolitiikan tavoitteet olivat vaarassa. Kyseisiä toimenpiteitä koskeneet päätökset oli perusteltava tiettyä muotoa noudattaen, ja ne voitiin tehokkaasti saattaa tuomioistuinten tutkittaviksi.

79 Nämä arviointiperusteet eivät täyty järjestelmässä, joka perustuu lain nro 5/1995 3 §:n 1 momenttiin sekä kyseessä olevia öljy-, televiestintä- ja sähköalan yhtiöitä koskeviin kuninkaan asetuksiin tätä lakia ja näitä asetuksia yhdessä sovellettaessa. Tämän lain 3 §:n 1 momentin b kohdassa tarkoitetut "yrityksen tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämättömät ja tähän tarkoitetut varat tai osuudet" määritellään tarkasti ainoastaan joissakin näistä kuninkaan asetuksista. Tämän momentin a ja c kohdassa tarkoitetut yhtiön vapaaehtoista purkamista, jakamista tai fuusiota tai sen tarkoituksen muuttamista koskevat päätökset eivät sitä vastoin ole sellaisia päätöksiä, joista oli kyse edellä mainitussa asiassa

komissio vastaan Belgia annetussa tuomiossa (50 kohta), eli erityisiä yrityksen johtamiseen liittyviä päätöksiä vaan yrityksen toiminnan kannalta perustavanlaatuisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen toimenpiteille ei myöskään aseteta käsiteltävänä olevassa asiassa mitään sellaisia edellytyksiä, joilla rajoitettaisiin tämän viranomaisen harkintavaltaa, toisin kuin Belgian kuningaskuntaa koskeneessa asiassa. Se seikka, että tällaiset päätökset on ilmeisesti mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäviksi, ei voi muuttaa tätä arviointia, koska kansallisille tuomioistuimille ei tarjota sen enempää kyseisessä laissa kuin kyseisissä asetuksissakaan sellaisia riittävän tarkkoja arviointiperusteita, joiden avulla ne voisivat valvoa hallintoviranomaisen harkintavallan käyttöä.

80 Koska kyseessä olevassa järjestelmässä ei määritellä objektiivisia ja tarkkoja arviointiperusteita, tämän järjestelmän on katsottava ylittävän sen, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, johon Espanjan hallitus vetoaa.

81 Tätä päätelmää ei voi kyseenalaistaa se, että kyseisellä kolmella kuninkaan asetuksella perustetun järjestelmän voimassaoloaika on rajattu kymmeneen vuoteen. Se, että perustamissopimuksessa määrättyjen velvoitteiden noudattamatta jättäminen on kestoltaan rajallinen, ei nimittäin mitenkään vaikuta siihen, että se luonnehditaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseksi.

82 Tätä päätelmää ei voi kyseenalaistaa myöskään se väite, jonka Espanjan hallitus esittää EY 86 artiklan 2 kohdan perusteella. Tämän osalta on todettava, että vaikka onkin totta, että tällä määräyksellä sitä yhdessä tämän artiklan 1 kohdan kanssa tulkittaessa pyritään sovittamaan yhteen jäsenvaltioiden intressi, joka koskee erityisesti julkisella sektorilla toimivien tiettyjen yritysten käyttämistä talous- ja sosiaalipolitiikan välineenä, ja yhteisön intressi, joka koskee kilpailusääntöjen noudattamista ja yhteismarkkinoiden yhtenäisyyden säilyttämistä (asia C-202/88, Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991, Kok. 1991, s. I-1223, Kok. Ep. XI, s. I-109, 12 kohta, ja asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5699, 39 kohta), jäsenvaltion on kuitenkin esitettävä yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden perusteella se katsoo, että jos riidanalaiset toimenpiteet poistettaisiin, yritys, jolle se on antanut yleisiin talou-

dellisiin tarkoituksiin liittyviä tehtäviä, ei voisi hoitaa näitä tehtäviä tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa (em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 58 kohta).

83 Espanjan hallitus ei ole kuitenkaan selittänyt mitenkään, miksi tilanne olisi tällainen käsiteltävänä olevassa asiassa. EY 86 artiklan 2 kohtaan perustuva väite on näin ollen myös hylättävä.

84 On siis todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pysyttänyt voimassa lain nro 5/1995 2 §:n ja 3 §:n 1 ja 2 momentin sekä kuninkaan asetukset nro 3/1996, 8/1997, 40/1998, 552/1998 ja 929/1998 siltä osin kuin näissä asetuksissa säädetään etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän soveltamisesta.

EY 43 artikla

85 Komissio vaatii vielä sen toteamista, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 artiklan mukaisia eli sijoittautumisvapautta koskevia velvoitteitaan siltä osin kuin tämä vapaus koskee yrityksiä.

86 Tämän osalta on todettava, että sikäli kuin kyseessä olevassa lainsäädännössä rajoitetaan sijoittautumisvapautta, tällaiset rajoitukset ovat suora seuraus edellä tutkituista pääomien vapaan liikkuvuuden esteistä, ja tällaisia rajoituksia ja näitä esteitä ei voida erottaa toisistaan. Koska Espanjan kuningaskunnan on todettu rikkoneen EY 56 artiklaa, kyseessä olevia toimenpiteitä ei ole tarpeen tutkia erikseen perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevien määräysten valossa.

Oikeudenkäyntikulut

87 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kyseisen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Yhdistynyt kuningaskunta, joka on asiassa väliintulijana, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pysyttänyt voimassa 23.3.1995 annetun Ley 5/1995 de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresasin (tiettyjen yritysten julkisten omistusosuuksien luovutukseen sovellettavista säännöksistä annettu laki nro 5/1995) 2 §:n ja 3 §:n 1 ja 2 momentin sekä 15.1.1996 Repsol SA:sta annetun kuninkaan asetuksen nro 3/1996, 10.1.1997 Telefónica de España SA:sta ja Telefónica Servicios Móviles SA:sta annetun kuninkaan asetuksen nro 8/1997, 16.1.1998 Corporación Bancaria de España SA:sta (Argentaria) annetun kuninkaan ase-

tuksen nro 40/1998, 2.4.1998 Tabacalera SA:sta annetun kuninkaan asetuksen nro 552/1998 ja 14.5.1998 Endesa SA:sta annetun kuninkaan asetuksen nro 929/1998 siltä osin kuin näissä asetuksissa säädetään etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän soveltamisesta.

2) **Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken

Colneric von Bahr Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä toukokuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti