DOMSTOLENS DOM

4. juni 2002 *

I sag C-483/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik først ved K. Rispal-Bellanger og S. Seam, derefter ved G. de Bergues og S. Seam, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

* Processprog: fransk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Magrill, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Crow og D. Wyatt, QC, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) til 58 (nu artikel 48 EF) og EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF), idet den har opretholdt artikel 2, stk. 1 og 3, i dekret nr. 93-1298 af 13. december 1993 om en særlig statsaktie i Société nationale Elf-Aquitaine (JORF af 14.12.1993, s. 17354), hvorefter der til Den Franske Republiks særlige aktie i det pågældende selskab er knyttet følgende rettigheder:

a) Enhver overskridelse af tærskler for en fysisk eller juridisk persons direkte eller indirekte besiddelse af kapitalandele, enten individuelt eller i forening, svarende til en tiendedel, en femtedel eller en tredjedel af selskabets kapital eller stemmerettigheder, kræver økonomiministerens forudgående godkendelse (dekretets artikel 2, stk. 1).

b) Der kan fremsættes indsigelse mod beslutninger om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af de aktiver, der er anført i bilaget til dekretet, nærmere bestemt aktiemajoriteten i fire af moderselskabets datterselskaber, Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA og Elf-Congo SA (dekretets artikel 2, stk. 3),

og idet Den Franske Republik ikke har fastlagt tilstrækkeligt præcise og objektive kriterier for godkendelse af eller fremsættelse af indsigelse mod de nævnte dispositioner,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann (refererende dommer), N. Colneric og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 2. maj 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen ved M. Patakia og F. de Sousa Fialho, som befuldmægtiget, af Den Franske Republik ved S. Seam og F. Alabrune, som befuldmægtiget, af Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Magrill, bistået af D. Wyatt,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. december 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) til 58 (nu artikel 48 EF) og EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF), idet den har opretholdt artikel 2, stk. 1 og 3, i dekret nr. 93-1298 af 13. december 1993 om en særlig statsaktie i Société nationale Elf-Aquitaine (JORF af 14. december 1993, s. 17354, herefter »dekret nr. 93-1298«), hvorefter der til Den Franske Republiks særlige aktie i det pågældende selskab er knyttet følgende rettigheder:

a) Enhver overskridelse af tærskler for en fysisk eller juridisk persons direkte eller indirekte besiddelse af kapitalandele, enten individuelt eller i forening, svarende til en tiendedel, en femtedel eller en tredjedel af selskabets kapital eller stemmerettigheder, kræver økonomiministerens forudgående godkendelse (dekretets artikel 2, stk. 1).

b) Der kan fremsættes indsigelse mod beslutninger om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af de aktiver, der er anført i bilaget til dekretet, nærmere bestemt aktiemajoriteten i fire af moderselskabets datterselskaber, Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA og Elf-Congo SA (dekretets artikel 2, stk. 3),

og idet Den Franske Republik ikke har fastlagt tilstrækkeligt præcise og objektive kriterier for godkendelse af eller fremsættelse af indsigelse mod de nævnte dispositioner.

2 Ved processkrifter indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 13. juni, den 22. juni og den 27. juni 2000 har Kongeriget Spanien, Kongeriget Danmark og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Den Franske Republiks påstande. Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 4. juli, den 7. juli og den 12. juli 2000 har disse medlemsstater fået tilladelse til at intervenere. Ved skrivelse af 6. april 2001 er Kongeriget Danmark udtrådt af sagen.

De relevante retsregler i sagen

Fællesskabsretten

3 Traktatens artikel 73 B, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.«

4 EF-traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b) [nu artikel 58, stk. 1, litra b), EF], lyder:

»Bestemmelserne i artikel 73 B griber ikke ind i medlemsstaternes ret til:

[...]

b) at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner, eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.«

5 Bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5) indeholder en nomenklatur for kapitalbevægelser omhandlet i direktivets artikel 1. Bilaget opregner bl.a. følgende kapitalbevægelser:

»I. Direkte investeringer [...]

1) Etablering eller udvidelse af filialer eller nye virksomheder, som udelukkende tilhører investoren, og fuldstændig overtagelse af bestående virksomheder

2) Erhvervelse af kapitalinteresser i nye eller bestående virksomheder med henblik på etablering eller opretholdelse af varige økonomiske forbindelser

[...]«

6 Ifølge de forklarende bemærkninger bagest i bilag I til direktiv 88/361 forstås ved »direkte investeringer«:

»Investeringer af enhver art foretaget af fysiske personer, erhvervs- eller finansieringsvirksomheder, som har til formål at etablere eller opretholde varige og direkte forbindelser mellem investoren og den virksomhedsleder eller den virksomhed, for hvem disse midler er bestemt med henblik på udøvelse af erhvervsvirksomhed. Dette begreb skal således forstås i videste forstand.

[...]

Kapitalindskud i de af de under punkt I 2 i nomenklaturen nævnte virksomheder, der er oprettet som aktieselskaber, anses som en direkte investering, når den aktiepost, der indehaves af en fysisk person, en anden virksomhed eller enhver anden indehaver, enten i henhold til de for aktieselskaber gældende nationale lovforskrifter eller af andre grunde, giver disse aktionærer mulighed for faktisk deltagelse i selskabets drift eller i kontrollen hermed.

[...]«

7 Nomenklaturen i bilag I til direktiv 88/361 omhandler ligeledes følgende kapitalbevægelser:

»III. Transaktioner vedrørende værdipapirer, der normalt handles på kapitalmarkedet [...]

[...]

A. Transaktioner vedrørende værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet

1) Valutaudlændinges erhvervelse af børsnoterede indenlandske værdipapirer [...]

[...]

3) Valutaudlændinges erhvervelse af ikke børsnoterede indenlandske værdipapirer [...]

[...]«

8 EF-traktatens artikel 222 (nu artikel 295 EF) bestemmer:

»De ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne berøres ikke af denne traktat.«

National ret

9 Artikel 1 og 2 i dekret nr. 93-1298 fastsætter:

»Artikel 1

For at beskytte nationale interesser omdannes statens særlige ordinære aktie i Société nationale Elf-Aquitaine til en særlig aktie, hvortil der knyttes de i artikel 2 nedenfor fastsatte rettigheder.

Artikel 2

I. Enhver overskridelse af tærskler for en fysisk eller juridisk persons direkte eller indirekte besiddelse af kapitalandele, enten individuelt eller i forening — uanset arten eller den retlige form — svarende til en tiendedel, en femtedel eller en tredjedel af selskabets kapital eller stemmerettigheder, kræver økonomiministe-

rens forudgående godkendelse. Denne godkendelse skal fornys, såfremt den pågældende overgår til at handle i forening med andre, såfremt kontrollen ændres eller såfremt identiteten af en eller flere af de personer, der handler i forening, ændres. Ligeledes skal enhver individuel overskridelse af tærsklen af en person, der handler i forening med andre, forudgående godkendes. [...]

II. I selskabets bestyrelse sidder to ved dekret udnævnte repræsentanter for staten uden stemmeret. Én repræsentant udnævnes på forslag af økonomiministeren og én på forslag af energiministeren.

III. På de i dekret nr. 93-1296 fastsatte betingelser kan der rejses indsigelse mod afgørelse om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af de aktiver, der er anført i bilaget til nærværende dekret.«

10 Listen i bilaget til dekret nr. 93-1298 omhandler aktiemajoriteten i Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA og Elf-Congo SA.

Den administrative procedure

11 Ved skrivelse af 15. maj 1998 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningsskrivelse med henblik på det forhold, at visse bestemmelser i den franske lovgivning vedrørende erhvervelse af aktier i privatiserede selskaber efter Kommissionens opfattelse var i strid med fællesskabsretten.

12 Ved skrivelse af 31. juli 1998 svarede ministeren for økonomiske, finansielle og industrielle spørgsmål, at traktatens bestemmelser efter hans mening ikke var til hinder for, at medlemsstaterne sikrer deres energiforsyning. Ministeren erklærede sig imidlertid villig til at ændre visse punkter i den berørte lovgivning i samarbejde med Kommissionen.

13 Da Kommissionen ikke var tilfreds med den franske regerings argumenter eller forslag til ændringer, fremsatte den den 18. januar 1999 en begrundet udtalelse over for Den Franske Republik, hvori den anmodede denne om at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder.

14 Den franske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 11. februar 1999 ledsaget af et udkast til dekret om ændring af dekret nr. 93-1298, som bestemte, at økonomiministerens godkendelse i henhold til artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 93-1298 for fremtiden udelukkende kunne kræves i de tilfælde, hvor overskridelsen af de pågældende tærskler »er af en sådan art, at de truer Frankrigs vedvarende forsyning med olieprodukter«.

15 I et notat af 19. april 1999 til Kommissionen har de franske myndigheder understreget vigtigheden af, at et beslutningscentrum forbliver i Frankrig, frygten for, at en virksomhed fra et land uden for Fællesskaberne kan overtage kontrollen med Société nationale Elf-Aquitaine samt vigtigheden af dette selskabs olie-reserver for Frankrigs energiforsyningssikkerhed og den franske økonomi i almindelighed.

16 Da Kommissionen ikke fandt de af den franske regering foreslåede ændringer tilstrækkelige, har den anlagt denne sag.

Parternes anbringender og argumenter

17 Kommissionen har indledningsvis anført, at et betydeligt omfang af EU-interne investeringer har foranlediget visse medlemsstater til at træffe foranstaltninger for at kontrollere denne situation. De pågældende foranstaltninger, der for en stor del er vedtaget i forbindelse med privatiseringer, kan under visse betingelser vise sig at være uforenelige med fællesskabsretten. Derfor vedtog Kommissionen den 19. juli 1997 meddelelse om visse juridiske aspekter ved EU-interne investeringer (EFT C 220, s. 15, herefter »meddelelsen fra 1997«).

18 I meddelelsen har Kommissionen fortolket traktatens bestemmelser vedrørende frie kapitalbevægelser og etableringsfriheden på dette område, bl.a. i forbindelse med de generelle godkendelsesprocedurer og offentlige myndigheders vetoret.

19 Punkt 9 i meddelelsen fra 1997 er affattet som følger:

Det følger af denne gennemgang af foranstaltninger af restriktiv karakter for EU-interne investeringer, at foranstaltninger, der indebærer en forskelsbehandling (dvs. kun gælder for investorer fra andre medlemsstater), vil blive betragtet som uforenelige med traktatens artikel 73 B og 52 om henholdsvis frie kapitalbevægelser og etableringsret, medmindre de er omfattet af en af traktatens undtagelsesbestemmelser. Foranstaltninger, der ikke indebærer nogen forskels-

behandling (og altså gælder for såvel indenlandske som udenlandske investorer), vil kun kunne accepteres, hvis de bygger på en række objektive, stabile og offentligt kendte kriterier, der kan berettiges ud fra tvingende nødvendige samfundsmæssige hensyn. Under alle omstændigheder skal proportionalitetsprincippet altid respekteres.

20 Kommissionen anfører, at de regler, som indfører en særlig aktie til fordel for Den Franske Republik i Société nationale Elf-Aquitaine, og som bestemmer, at denne medlemsstat forudgående skal godkende enhver overskridelse af visse tærskler for selskabsandele eller stemmerettigheder og som giver denne stat en ret til indsigelser mod beslutninger om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af aktiemajoriteten i fire af det pågældende selskabs datterselskaber, ikke opfylder de betingelser, der er nævnt i meddelelsen fra 1997, og disse regler er således i strid med traktatens artikel 52-58 samt artikel 73 B.

21 Selv om disse nationale bestemmelser anvendes uden forskel, skaber de hindringer for, at statsborgere fra andre medlemsstater frit kan etablere sig samt for de frie kapitalbevægelser inden for Fællesskabet, i det omfang de kan hindre udøvelsen af disse friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende.

22 Ifølge Kommissionen er godkendelses- eller indsigelsesprocedurer kun forenelige med de nævnte friheder, hvis de falder ind under undtagelserne i EF-traktatens artikel 55 (nu artikel 45 EF), artikel 56 (efter ændring nu artikel 46 EF) og artikel 73 D, eller hvis de er begrundet i tvingende almene hensyn, og der for anvendelsen af bestemmelserne er fastsat objektive, stabile og offentliggjorte kriterier, som begrænser de nationale myndigheders adgang til at anlægge et skøn til et minimum.

23 De anfægtede bestemmelser opfylder imidlertid ingen af disse kriterier. Som følge heraf er der risiko for, at der på grund af bestemmelsernes manglende gennemsigtighed indirekte indføres et element af forskelsbehandling og retlig usikkerhed. Endvidere kan traktatens artikel 222 ikke påberåbes, da det i denne sag ikke drejer sig om en medlemsstats besiddelse af en kontrollerende andel af selskabets kapital, men at medlemsstaten kontrollerer fordelingen af ejendomsrettigheder mellem privatpersoner.

24 Selv om en vedvarende forsyning med olieprodukter i en krisesituation principielt kunne udgøre et tvingende alment hensyn, skal det stadig godtgøres, at de pågældende foranstaltninger er nødvendige og forholdsmæssige i forhold til det mål, der ønskes nået.

25 Det tilstræbte mål kan nemlig nås mere effektivt ved sektorbestemte foranstaltninger, der træder i kraft i krisetider, og som bygger på veldefinerede tekniske kriterier, der ikke vedrører det omtvistede selskabs kapital, men derimod anvendelsen af lagre.

26 Desuden er forsyningen med olieprodukter i en krisesituation allerede tilstrækkelig sikret ved foranstaltninger fastsat inden for rammerne af fællesskabsretten og international ret. Der findes således i fællesskabssammenhæng en politik, der har til formål at sikre forsyningssikkerheden for olieprodukter i medlemsstaterne under iagttagelse af bestemmelserne for det indre marked, dvs. bestemte rådsdirektiver og -beslutninger. På internationalt plan findes der ligeledes en mekanisme skabt af Det Internationale Energiagentur i form af en aftale om et internationalt energiprogram, som Den Franske Republik har tiltrådt. Denne aftale indeholder bestemmelser, der skal sikre en ligelig fordeling af olie i tilfælde af knaphed. Den komplementerer således fællesskabsdirektiverne, der kun omhandler oprettelse af lagre og begrænsning af efterspørgslen.

27 Den Franske Republik har bestridt det påståede traktatbrud. Ifølge Den Franske Republik er de begrænsninger i etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser, der eventuelt kunne følge af den anfægtede retsregel, under alle omstændigheder begrundet i dels undtagelsen om den offentlige sikkerhed i traktatens artikel 56 og artikel 73 D, stk. 1, litra b), dels som følge af et tvingende alment hensyn. Hindringerne er endvidere forholdsmæssige og adækvate i forhold til det formål, de er bestemt til.

28 For det første har den franske regering gjort gældende, at forsyningen med olieprodukter i en krisesituation sikres dels ved en rekvisitionsret over Société nationale Elf-Aquitaines råoliereserver i udlandet, dels ved godkendelsesprocedurer, der skal sikre, at dette selskabs beslutningscentrum forbliver i Frankrig, og at dette er et spørgsmål om offentlig sikkerhed. Domstolen har i dom af 10. juli 1984, Campus Oil m.fl. (sag 72/83, Sml. I, s. 2727, præmis 34), ligestillet forsyningssikkerheden med olieprodukter i en krisesituation med begrebet indre sikkerhed. Denne anskuelse kan til fulde anvendes i denne sag.

29 For det andet indebærer ordningen, der er genstand for denne sag, ikke nogen forskelsbehandling. Kommissionens krav om, at der skal være fastsat objektive og stabile kriterier, som begrænser de nationale myndigheders frie skøn til et minimum, finder ikke støtte i Domstolens praksis, og det finder derfor ikke anvendelse.

30 For det tredje opfylder de pågældende foranstaltninger kriterierne om nødvendighed og forholdsmæssighed. Olieprodukter har grundlæggende betydning for en stats eksistens, idet ikke alene samfundsøkonomien, men i første række samfundsinstitutionerne og de livsvigtige offentlige tjenester samt endog befolkningens overlevelse er afhængig heraf, som det er tilfældet i Frankrig. En afbrydelse af forsyningen med olieprodukter og de farer, der opstår heraf for statens eksistens, kan derfor på alvorlig måde bringe den offentlige sikkerhed i

fare, så meget desto mere som Frankrig i vidt omfang er afhængig af import på dette område.

31 I tilfælde af en alvorlig krise vil Frankrig nemlig kun kunne sikre sin forsyning af olieprodukter ved at rekvirere dem fra Société nationale Elf-Aquitaines råolie-reserver i udlandet. Det vil imidlertid kun være muligt, såfremt dette selskabs beslutningscentrum forbliver i Frankrig.

32 Den franske regering har gjort gældende, at der ikke findes nationale sektor-bestemte foranstaltninger, der mere effektivt gør det muligt at sikre Frankrigs olieforsyning i en krisesituation, navnlig ikke når det handler om anvendelsen af lagre. På grund af mangel på betydelige nationale oliereserver er det ikke muligt at træffe nogen sektorbestemt foranstaltning om forsyningen af råolie.

33 Ifølge den franske regering er de fællesskabsbestemmelser, som Kommissionen har henvist til, samt de foranstaltninger, der er truffet inden for rammerne af Det Internationale Energiagentur, ikke tilstrækkelige til at garantere forsynings-sikkerheden med olieprodukter under en alvorlig krise, hvilket Domstolen allerede har erkendt i præmis 28-31 i dommen i sagen Campus Oil m.fl. Kommissionen har således ikke, som den burde, godtgjort, at de anfægtede foranstaltninger ikke opfylder proportionalitetsprincippet. De særlige rettigheder, der er genstand for denne sag, udgør under alle omstændigheder et nødvendigt supplement til de nationale foranstaltninger.

34 De medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deler i det væsentlige Den Franske Republiks opfattelse.

Domstolens bemærkninger

Traktatens artikel 73 B

35 Det skal indledningsvis bemærkes, at traktatens artikel 73 B, stk. 1, iværksætter de frie kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande. Bestemmelsen fastsætter i dette øjemed, at inden for rammerne af bestemmelserne i kapitlet »Kapital og betalinger« er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.

36 Selv om traktaten ikke definerer begreberne kapitalbevægelser og betalinger, er det ubestridt, at direktiv 88/361 sammen med nomenklaturen, som er indeholdt i direktivets bilag, udgør en vejledning, hvad angår definitionen af begrebet kapitalbevægelser (jf. dom af 16.3.1999, sag C-222/97, Trummer og Mayer, Sml. I, s. 1661, præmis 20 og 21).

37 Af punkt I og III i nomenklaturen i bilag I til direktiv 88/361 og de forklarende bemærkninger i bilaget fremgår det, at direkte investeringer ved erhvervelse af kapitalinteresser i en virksomhed i form af aktier samt erhvervelse af værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet, udgør kapitalbevægelser i traktatens artikel 73 B's forstand. Ifølge de forklarende bemærkninger er navnlig direkte investeringer karakteriseret ved muligheden for faktisk deltagelse i et selskabs drift og i kontrollen hermed.

38 I lyset heraf skal det undersøges, hvorvidt regler, som indfører en særlig aktie til fordel for Den Franske Republik i Société nationale Elf-Aquitaine, og som bestemmer, at denne medlemsstat forudgående skal godkende enhver overskri-

delse af visse tærskler for selskabsandele eller stemmerettigheder, og som giver denne stat en ret til indsigelser mod beslutninger om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af aktiemajoriteten i fire af det pågældende selskabs datterselskaber, udgør en restriktion for kapitalbevægelserne mellem medlemsstaterne.

39 Den franske regering anerkender ganske vist, at de begrænsninger, som følger af den anfægtede ordning, i princippet er omfattet af anvendelsesområdet for de frie kapitalbevægelser, men den gør gældende, at dekretet finder anvendelse uden forskel på indenlandske aktionærer og aktionærer fra andre medlemsstater. Der er således ikke tale om forskelsbehandling til skade for eller en særlig restriktiv behandling af aktionærer fra andre medlemsstater.

40 Dette argument kan ikke tages til følge. Traktatens artikel 73 B forbyder nemlig generelt restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne. Dette forbud rækker længere end en ophævelse af en ulige behandling af aktørerne på det finansielle marked på grundlag af deres nationalitet.

41 Selv om de anfægtede regler ikke indebar en ulige behandling, kan de udgøre en hindring for erhvervelse af aktier i de berørte virksomheder og afholde investorer fra andre medlemsstater fra at investere i disse virksomheder. Reglerne gør således retten til frie kapitalbevægelser illusorisk (jf. i den forbindelse dom af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, Sanz de Lera m.fl., Sml. I, s. 4821, præmis 25, og af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 44).

42 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at de anfægtede regler udgør en restriktion for kapitalbevægelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 73 B. Det skal derfor undersøges, om og under hvilke betingelser denne restriktion kan være berettiget.

43 Som det ligeledes fremgår af meddelelsen fra 1997, kan man ikke afvise, at medlemsstaterne ud fra visse betænkeligheder kan være berettiget til at bevare en vis indflydelse i virksomheder, der oprindeligt var offentlige og derefter er blevet privatiseret, når disse virksomheder præsterer tjenesteydelser på områder, der er af almen eller strategisk interesse (jf. domme af dags dato sag C-367/98, Kommissionen mod Portugal, trykt i dette bind af Samling af Afgørelser, præmis 47, og sag C-503/99, Kommissionen mod Belgien, trykt i dette bind af Samling af Afgørelser, præmis 43).

44 Disse betænkeligheder kan imidlertid ikke give medlemsstaterne adgang til at påberåbe sig deres ejendomsretlige ordning, der er omhandlet i traktatens artikel 222, som begrundelse for hindringer af traktatens friheder, når disse hindringer er et resultat af privilegier, der er forbundet med medlemsstaternes aktionærstatus i en privatiseret virksomhed. Som det således fremgår af Domstolens praksis (Konle-dommen, præmis 38), fører denne artikel ikke til, at eksisterende ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne ikke er omfattet af traktatens grundlæggende principper.

45 De frie kapitalbevægelser kan som et grundlæggende princip i traktaten kun begrænses ved en national ordning, der er begrundet i de i traktatens artikel 73 D, stk. 1, nævnte hensyn, eller begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagermedlemsstatens område. For at være begrundet må de nationale regler desuden udgøre et passende middel til at sikre gennemførelsen af det tilstræbte mål og for at opfylde kriteriet om proportionalitet ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette mål (jf. i samme retning Sanz de Lera m.fl.-dommen, præmis 23, og dom af 14.3.2000, C-54/99, Église de scientologie, Sml. I, s. 1335, præmis 18).

46 For så vidt angår en forudgående administrativ godkendelsesordning som den, der er genstand for Kommissionens væsentligste indvending i dens påstande, litra a), vedrørende artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 93-1298 har Domstolen allerede fastslået, at den skal være forholdsmæssig ud fra det tilstræbte mål på en sådan måde, at det samme mål ikke kan realiseres ved mindre restriktive foranstaltninger, navnlig ved en ordning med efterfølgende anmeldelser (jf. i samme

retning Sanz de Lera m.fl.-dommen, præmis 23-28, Konle-dommen, præmis 44, og dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 35). En sådan ordning skal bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling og kendt på forhånd af de berørte virksomheder, og enhver person, der er berørt af en sådan restriktiv foranstaltning, skal kunne have retsmidler til rådighed (Analir m.fl.-dommen, præmis 38).

47 I denne sag kan det ikke bestrides, at det mål, der er tilstræbt ved den anfægtede bestemmelse, nærmere bestemt at garantere forsyningssikkerheden med olieprodukter i en krisesituation, udgør et legitimt alment hensyn. Domstolen har nemlig allerede anerkendt, at ønsket om på et hvilket som helst tidspunkt at råde over en sikker minimumsforsyning af olieprodukter er blandt de hensyn, der kan berettige en hindring for de frie varebevægelser (Campus Oil m.fl.-dommen, præmis 34 og 35). Det samme ræsonnement gælder for hindringer for de frie kapitalbevægelser, da den offentlige sikkerhed ligeledes er blandt de berettigede hensyn, der er anført i traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b).

48 Imidlertid har Domstolen ligeledes fastslået, at de krav, der følger af den offentlige sikkerhed, især som en fravigelse af det grundlæggende princip om frie kapitalbevægelser, skal fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan fastlægges af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol. Den offentlige sikkerhed kan således kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (jf. bl.a. Église de scientologie-dommen, præmis 17).

49 Det skal således efterprøves, hvorvidt de hindringer, der følger af den anfægtede ordning, gør det muligt for den berørte medlemsstat at sikre en minimumsforsyning med olieprodukter i tilfælde af en virkelig og alvorlig trussel og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

50 For så vidt angår Kommissionens væsentligste kritik vedrørende artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 93-1298 skal det i den forbindelse bemærkes, at ordningen, der er indført ved denne bestemmelse, fastsætter, at enhver overskridelse af tærskler for en fysisk eller juridisk persons direkte eller indirekte besiddelse af kapitalandele, enten individuelt eller i forening — uanset arten eller den retlige form — for hver enkelt deltager kræver økonomiministerens forudgående godkendelse. Denne ret er i henhold til de gældende forskrifter ikke underlagt nogen betingelser, med undtagelse af en generel henvisning til beskyttelsen af nationale interesser i det pågældende dekrets artikel 1. De berørte investorer modtager ingen oplysninger om de særlige og konkrete omstændigheder, hvorunder en forudgående godkendelse bliver tildelt eller nægtet. En sådan ubestemthed giver ikke borgerne mulighed for at kende omfanget af deres rettigheder og pligter i henhold til traktatens artikel 73 B, således at en sådan ordning er i strid med retssikkerhedsprincippet (jf. Église de scientologie-dommen, præmis 21 og 22).

51 En så vid skønsbeføjelse er et indgreb i de frie kapitalbevægelser, som kan føre til, at disse ophæves. Den anfægtede ordning går således væsentligt ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der er anført af den franske regering, nærmere bestemt præventivt at imødegå en hindring for en minimumsforsyning med olieprodukter i tilfælde af en virkelig trussel.

52 Samme ræsonnement finder anvendelse for så vidt angår Kommissionens kritik af artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 93-1298, der fastsætter en ret til indsigelser mod enhver beslutning om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af aktiver i fire af Société nationale Elf-Aquitaines datterselskaber i udlandet. Selv om der ikke er tale om en ordning med forudgående godkendelse, men en efterfølgende indsigelsesordning, er det imidlertid ubestridt, at udøvelsen af denne ret heller ikke er underlagt nogen betingelser, der begrænser den vide skønsbeføjelse, som vedkommende minister har med hensyn til kontrollen med identiteten af indehavere af andele i selskabets datterselskaber. Ordningen går således væsentlig ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der er anført af den franske regering, nærmere bestemt præventivt at imødegå en hindring for en minimums-

forsyning med olieprodukter i tilfælde af en virkelig trussel. I øvrigt afspejler de anfægtede franske lovbestemmelser ikke en sådan begrænsning.

53 I betragtning af, at der ikke foreligger objektive og præcise kriterier i den fastsatte ordning, går den anfægtede bestemmelse ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det anførte mål.

54 Det skal således fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 73 B, idet den har opretholdt den anfægtede ordning.

Traktatens artikel 52-58

55 Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat bestemmelserne i traktatens artikel 52-58 vedrørende etableringsfriheden, i det omfang de omhandler virksomheder.

56 I den forbindelse skal det bemærkes, at i det omfang den anfægtede ordning indebærer restriktioner for etableringsfriheden, er disse en direkte følge af hindringer for de frie kapitalbevægelser, der er behandlet ovenfor, og som de er uadskilleligt forbundet med. Da der er fastslået en tilsidesættelse af traktatens artikel 73 B, er det ikke nødvendigt at behandle de anfægtede foranstaltninger i forhold til traktatens bestemmelser vedrørende etableringsfriheden.

Sagens omkostninger

57 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF), idet den har opretholdt artikel 2, stk. 1 og 3, i dekret nr. 93-1298 af 13. december 1993 om en særlig statsaktie i Société nationale Elf-Aquitaine, hvorefter der til Den Franske Republiks særlige aktie i det pågældende selskab er knyttet følgende rettigheder:

a) Enhver overskridelse af tærskler for en fysisk eller juridisk persons direkte eller indirekte besiddelse af kapitalandele, enten individuelt eller i forening, svarende til en tiendedel, en femtedel eller en tredjedel af selskabets kapital eller stemmerettigheder, kræver økonomiministerens forudgående godkendelse.

b) Der kan fremsættes indsigelse mod beslutninger om afståelse af eller overdragelse til sikkerhed af de aktiver, der er anført i bilaget til dekretet, nærmere bestemt aktiemajoriteten i fire af moderselskabets dattersel-skaber, Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA og Elf-Congo SA.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Jann	Colneric
von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Skouris	Cunha Rodrigues	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. juni 2002.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident