YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

4 päivänä kesäkuuta 2002 *

Asiassa C-483/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Patakia, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi K. Rispal-Bellanger ja S. Seam ja sittemmin G. de Bergues ja S. Seam, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukevat

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

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

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

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta on jättänyt noudattamatta EY:n perustamissopimuksen 52—58 artiklan (52 artiklasta on muutettuna tullut EY 43 artikla ja 58 artiklasta on tullut EY 48 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa valtion erityisosakkeen luomisesta Société nationale Elf-Aquitainessa 13.12.1993 annetun asetuksen nro 93-1298 (Journal Officiel de la République Française, 14.12.1993, s. 17354) 2 §:n 1 ja 3 momentin, joiden mukaan Ranskan valtion erityisosakkeeseen kyseisessä yhtiössä liittyy seuraavia oikeuksia:

a) sellaisille toimille, joissa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka toimii yksin tai yhdessä muiden kanssa, saa välittömän tai välillisen omistuksen perusteella yli kymmenesosan, viidesosan tai kolmasosan suuruisen kynnysosuuden osake- tai osuuspääomasta tai yhtiön äänivallasta, on etukäteen saatava talousministerin lupa (asetuksen 2 §:n 1 momentti),

b) asetuksen liitteen mukaisten varojen eli emoyhtiön neljän tytäryhtiön Elf-Aquitaine Productionin, Elf-Antar Francen, Elf-Gabon SA:n ja Elf-Congo SA:n osake- tai osuusenemmistön luovuttamista tai vakuudeksi antamista voidaan vastustaa (asetuksen 2 §:n 3 momentti),

ja koska se ei ole säätänyt riittävän täsmällisistä ja objektiivisista kriteereistä edellä mainittujen toimien hyväksymisen tai vastustamisen osalta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten ja väliintulijoiden 2.5.2001 pidetyssä istunnossa, jossa komission asiamiehinä olivat M. Patakia ja F. de Sousa Fialho, Ranskan tasavallan asiamiehinä S. Seam ja F. Alabrune, Espanjan kuningaskunnan asiamiehenä S. Ortiz Vaamonde ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan asiamiehenä R. Magrill, avustajanaan D. Wyatt, esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.7.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.12.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta on jättänyt noudattamatta EY:n perustamissopimuksen 52—58 artiklan (52 artiklasta on muutettuna tullut EY 43 artikla ja 58 artiklasta on tullut EY 48 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa valtion erityisosakkeen luomisesta Société nationale Elf-Aquitainessa 13.12.1993 annetun asetuksen nro 93-1298 (JORF 14.12.1993, s. 17354; jäljempänä asetus nro 93-1298) 2 §:n 1 ja 3 momentin, joiden mukaan Ranskan valtion erityisosakkeeseen kyseisessä yhtiössä liittyy seuraavia oikeuksia:

a) sellaisille toimille, joissa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka toimii yksin tai yhdessä muiden kanssa, saa välittömän tai välillisen omistuksen perusteella yli kymmenesosan, viidesosan tai kolmasosan suuruisen kynnysosuuden osake- tai osuuspääomasta tai yhtiön äänivallasta, on etukäteen saatava talousministerin lupa (asetuksen 2 §:n 1 momentti),

b) asetuksen liitteen mukaisten varojen eli emoyhtiön neljän tytäryhtiön Elf-Aquitaine Productionin, Elf-Antar Francen, Elf-Gabon SA:n ja Elf-Congo SA:n osake- tai osuusenemmistön luovuttamista tai vakuudeksi antamista voidaan vastustaa (asetuksen 2 §:n 3 momentti),

ja koska se ei ole säätänyt riittävän täsmällisistä ja objektiivisista kriteereistä edellä mainittujen toimien hyväksymisen tai vastustamisen osalta.

2 Espanjan kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta toimittivat yhteisöjen tuomioistuimeen 13., 22. ja 27.6.2000 väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Ranskan tasavallan vaatimuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi väliintulohakemukset 4., 7. ja 12.7.2000 antamillaan määräyksillä. Tanskan kuningaskunta ilmoitti 6.4.2001 päivätyllä kirjeellä luopuvansa väliintulostaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

4 EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta) määrätään seuraavaa:

"Mitä 73 b 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:n perustamissopimuksen 222 artiklassa (josta on tullut EY 295 artikla) määrätään seuraavaa:

"Tällä sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin."

Kansallinen lainsäädäntö

9 Asetuksen nro 93-1298 1 ja 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1 §

Kansallisten etujen turvaamiseksi valtion tavanomainen erityisosake Société nationale Elf-Aquitainessa muutetaan erityisosakkeeksi, johon liitetään jäljempänä 2 §:ssä määritetyt oikeudet.

2 §

I. Sellaisille toimille, joilla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka toimii yksin tai yhdessä muiden kanssa, saa toimen luonteesta tai oikeudellisesta muodosta riippumatta välittömän tai välillisen omistuksen perusteella yli kymmenesosan, viidesosan tai kolmasosan suuruisen kynnysosuuden osake- tai

osuuspääomasta tai yhtiön äänivallasta, on etukäteen saatava talousministerin lupa. Tätä lupaa on haettava uudestaan, jos osuuden hankkinut alkaa toimia yhdessä muiden kanssa, jos määräysvalta osuuden hankkineessa oikeushenkilössä muuttuu tai jos joku yhteistyökumppaneista vaihtuu. Ennakkolupa on saatava myös silloin, kun yhdessä toimivista toimijoista yksi ylittää kynnysosuuden. — —

II. Yhtiön hallituksessa on kaksi asetuksella nimitettävää valtion edustajaa, joilla ei ole äänivaltaa. Toinen edustajista nimitetään talousministerin ehdotuksesta ja toinen energiaministerin ehdotuksesta.

III. Tämän asetuksen liitteessä olevassa luettelossa mainittujen varojen luovuttamista tai vakuudeksi antamista voidaan vastustaa edellä mainitussa asetuksessa nro 93-1296 säädetyin edellytyksin."

10 Asetuksen nro 93-1298 liitteessä oleva luettelo koskee Elf-Aquitaine Productionin, Elf-Antar Francen, Elf-Gabon SA:n ja Elf-Congo SA:n osake- tai osuusenemmistöä.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

11 Komissio lähetti 15.5.1998 Ranskan hallitukselle virallisen huomautuksen tietyistä Ranskan lainsäädäntöön kuuluvista säännöksistä, jotka koskevat osakkeiden tai osuuksien hankkimista yksityistetyissä yrityksissä ja jotka komission mukaan ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

12 Talous-, rahoitus- ja teollisuusministeri vastasi 31.7.1998 päivätyllä kirjeellä olevansa sitä mieltä, että perustamissopimuksen määräykset eivät estä sitä, että jäsenvaltiot turvaavat energiatoimituksensa. Ministeri ilmoitti kuitenkin olevansa valmis muuttamaan asianomaista lainsäädäntöä tietyiltä osin yhteistyössä komission kanssa.

13 Koska komissio katsoi, että Ranskan hallituksen esittämät väitteet ja muutosehdotukset eivät olleet tyydyttäviä, komissio lähetti 18.1.1999 Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä täyttämään siinä asetetut velvoitteet kahden kuukauden määräajassa.

14 Ranskan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon 11.2.1999 päivätyllä kirjeellä, jonka liitteenä oli asetuksen nro 93-1298 muuttamista koskeva asetusehdotus, jossa täsmennettiin, että kyseisen asetuksen 2 §:n 1 momentissa säädettyä talousministerin lupaa edellytettäisiin vastaisuudessa ainoastaan silloin, kun kyseisten kynnysarvojen ylittäminen "on omiaan vaarantamaan öljytuotetoimitusten jatkumisen Ranskaan".

15 Ranskan viranomaiset lähettivät 19.4.1999 komissiolle kirjeen, jossa ne korostivat, että oli tärkeää säilyttää päätöksenteon keskus Ranskassa; että ne pelkäsivät sitä, että yhteisön ulkopuolinen yhtiö saisi määräysvallan Société nationale Elf-Aquitainessa, ja että kyseisen yhtiön öljyvarastot olivat tärkeitä Ranskan energiatoimitusten turvaamisen kannalta ja yleisemminkin Ranskan talouden kannalta.

16 Koska komissio piti Ranskan hallituksen ehdottamia muutoksia riittämättöminä, se päätti nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan kanteen.

Asianosaisten oikeudelliset perusteet ja perustelut

17 Komissio toteaa aluksi, että yhteisön sisäisten investointien huomattava määrä on saanut tietyt jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteitä tilanteen valvomiseksi. On vaarana, että kyseiset toimenpiteet, jotka on toteutettu suurelta osin yksityistämisten yhteydessä, ovat tietyin edellytyksin yhteensopimattomia yhteisön oikeuden kanssa. Tämän takia komissio on 19.7.1997 antanut tiedonannon tietyistä yhteisön sisäisiä investointeja koskevista oikeudellisista näkökohdista (EYVL C 220, s. 15; jäljempänä vuoden 1997 tiedonanto).

18 Komissio tulkitsi kyseisessä tiedonannossa asiaa koskevilta osin pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä erityisesti yleisten lupamenettelyjen ja kansallisten viranomaisten veto-oikeuden osalta.

19 Vuoden 1997 tiedonannon 9 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Yhteisön sisäisiä sijoituksia rajoittavien toimenpiteiden tarkastelun tuloksena katsotaan, että syrjiviä rajoituksia (eli joita sovelletaan ainoastaan toisesta Euroopan unionin jäsenvaltioista olevaan sijoittajaan) ei pidetä perustamissopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisoikeutta koskevien 73 b ja 52 artiklan mukaisina, jos ne eivät kuulu jonkin perustamissopimuksessa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisalaan. Rajoitukset, jotka eivät ole syrjiviä

(joita sovelletaan ilman syrjintää kyseisen Euroopan unionin jäsenvaltion omiin kansalaisiin sekä muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin), sallitaan, jos ne pohjautuvat objektiivisiin, vakiintuneisiin ja julkisiin perusteisiin ja jos ne voidaan perustella merkittävillä yleistä etua koskevilla syillä. Kaikissa tapauksissa on kuitenkin noudatettava suhteellisuuden periaatetta."

20 Komission mukaan lainsäädäntö, jossa Ranskan tasavallalle luodaan erityisosake Société nationale Elf-Aquitainessa ja jossa säädetään siitä, että kyseiseltä jäsenvaltiolta on saatava etukäteen lupa tiettyjen osake- tai osuusmäärien tai äänimäärien kynnysarvojen ylityksiin, sekä vastustamisoikeudesta, joka koskee kyseisen yhtiön neljän tytäryhtiön osake- tai osuusenemmistön luovuttamista ja vakuudeksi antamista, ei täytä vuoden 1997 tiedonannossa lueteltuja edellytyksiä ja, se on näin ollen ristiriidassa perustamissopimuksen 52—58 artiklan ja 73 b artiklan kanssa.

21 Vaikka tällaisia kansallisia säännöksiä sovelletaankin erotuksetta, niillä estetään komission mukaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sijoittautumisoikeuden käyttämistä ja pääomien vapaata liikkuvuutta yhteisössä, koska ne ovat omiaan haittaamaan näiden vapauksien käyttämistä tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa.

22 Komission mukaan lupa- tai vastustamismenettelyjä voidaan pitää kyseisten vapauksien kanssa yhteensoveltuvina ainoastaan, jos niitä koskevat EY:n perustamissopimuksen 55 artiklassa (josta on tullut EY 45 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 56 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla) ja 73 d artiklassa tarkoitetut poikkeukset tai jos ne ovat perusteltavissa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja jos niihin liitetään objektiivisia, vakiintuneita ja julkistettuja kriteereitä, joiden avulla kansallisten viranomaisten harkintavalta rajataan mahdollisimman pieneksi.

23 Komission mukaan kyseiset säännökset eivät täytä yhtäkään näistä kriteereistä. Kyseiset säännökset aiheuttavat avoimuuden puuttumisen takia vaaran välillisestä syrjinnästä ja oikeudellisesta epävarmuudesta. Komission mukaan myöskään perustamissopimuksen 222 artiklaan ei ole relevanttia vedota, koska tässä tapauksessa ei kyse ole siitä, että valtio omistaa määräysvaltaisen osuuden yhtiöiden pääomasta, vaan siitä, että valtio määrää omaisuuden jakautumisesta yksityisten välillä.

24 Vaikka öljytuotetoimitusten jatkumista kriisitilanteessa voidaan komission mukaan lähtökohtaisesti pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä, on vielä osoitettava, että kyseiset toimenpiteet ovat tarpeellisia ja oikeasuhteisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

25 Kyseinen päämäärä voidaan komission mukaan nimittäin saavuttaa tehokkaammin alakohtaisilla toimenpiteillä, jotka tulevat voimaan kriisitilanteessa ja joihin liittyy tarkoin määriteltyjä teknisiä kriteerejä ja jotka eivät liity kyseisten yhtiöiden pääomaan vaan varastojen käyttämiseen.

26 Tavoite, joka koskee öljytuotetoimitusten turvaamista kriisitilanteessa, on komission mukaan sitä paitsi riittävästi varmistettu yhteisön oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa säädetyin toimenpitein. Komission mukaan on olemassa sellaisia menettelyjä luovaa yhteisön lainsäädäntöä, eli tiettyjä neuvoston direktiivejä ja päätöksiä, joiden tarkoituksena on turvata öljytuotteiden jäsenvaltioihin suuntautuvat toimitukset sisämarkkinoiden sääntöjä noudattaen. Vastaavasti kansainvälisellä tasolla on olemassa mekanismi, jonka on luonut Kansainvälinen energiajärjestö ja joka on perustettu kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyllä sopimuksella, johon myös Ranskan tasavalta on liittynyt. Kyseiseen sopimukseen sisältyy määräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa öljyn oikeudenmukainen jakaminen silloin, kun sitä on heikosti saatavilla. Kyseinen sopimus täydentää näin ollen komission mukaan yhteisön direktiivejä, jotka koskevat ainoastaan varastojen perustamista ja kysynnän rajoittamista.

27 Ranskan hallitus kiistää väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Ranskan hallituksen mukaan sellaiset sijoittautumisvapauteen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvat rajoitukset, jotka johtuvat riidanalaisesta lainsäädännöstä, voidaan joka tapauksessa perustella toisaalta perustamissopimuksen 56 artiklassa ja 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyllä yleistä turvallisuutta koskevalla poikkeuksella ja toisaalta yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Kyseiset rajoitukset ovat Ranskan hallituksen mukaan lisäksi oikeasuhteisia ja niillä tavoiteltu päämäärä on niiden avulla saavutettavissa.

28 Ranskan hallitus väittää ensinnäkin, että kriisitilanteissa öljytuotetoimitukset, jotka on taattu toisaalta oikeudella ottaa käyttöön Société nationale Elf-Aquitainen ulkomailla sijaitsevia raakaöljyvarastoja ja toisaalta lupamenettelyillä, joiden tarkoituksena on säilyttää kyseisen yhtiön päätöksenteon keskus Ranskassa, kuuluvat yleisen turvallisuuden alaan. Ranskan hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 72/83, Campus Oil ym., 10.7.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 2727, Kok. Ep. VII, s. 615, 34 kohta) sisällyttänyt öljytuotetoimitusten turvaamisen kriisitilanteessa sisäisen turvallisuuden käsitteeseen. Tätä ajatuskulkua voi Ranskan hallituksen mukaan soveltaa täysimääräisesti myös tässä tapauksessa.

29 Toiseksi Ranskan hallitus toteaa, että käsiteltävänä olevan kanteen kohteena oleva järjestelmä ei ole syrjivä. Komission esittämä edellytys, joka koskee täsmällisiä, objektiivisia ja vakiintuneita kriteereitä, joiden avulla kansallisten viranomaisten harkintavalta rajataan mahdollisimman vähäiseksi, ei saa tukea yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, eikä kyseistä edellytystä voida näin ollen soveltaa.

30 Kolmanneksi kyseiset toimenpiteet täyttävät Ranskan hallituksen mukaan tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat kriteerit. Öljytuotteet ovat äärimmäisen tärkeitä valtion olemassaololle sen vuoksi, että valtion, kuten Ranskan, talouden toiminnan lisäksi erityisesti valtion toimielimet ja sen keskeiset julkiset palvelut ja jopa sen väestön hengissä pysyminen ovat niistä riippuvaisia, kuten Ranskassa. Öljytuotetoimitusten keskeytyminen ja siitä valtion olemassaololle mahdollisesti aiheutuvat vaarat voivat Ranskan hallituksen mukaan näin ollen

vakavasti vaikuttaa valtion yleiseen turvallisuuteen ja näin varsinkin sen takia, että Ranska on suuresti riippuvainen tuonnista kyseisellä alalla.

31 Ranskan hallituksen mukaan Ranskalla ei vakavan kriisin sattuessa ole muuta tehokasta keinoa öljytuotetoimitustensa turvaamiseksi kuin ottaa käyttöön Société nationale Elf-Aquitainen ulkomailla sijaitsevat raakaöljyvarastot. Tämä on kuitenkin mahdollista ainoastaan, jos mainitun yhtiön päätöksenteon keskus säilytetään Ranskassa.

32 Ranskan hallitus väittää, että ei ole kyseistä alaa koskevia kansallisia toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin tehokkaammin turvata öljytuotetoimitukset Ranskaan vakavan kriisin sattuessa, varsinkaan varastojen käyttämisen osalta. Yhtäkään kyseistä alaa koskevaa toimenpidettä ei voida toteuttaa raakaöljyn toimitusten osalta, koska merkityksellisiä kansallisia öljyvarastoja ei ole.

33 Ranskan hallitus toteaa, että yhteisön lainsäädäntö, johon komissio viittaa, ja Kansainvälisessä energiajärjestössä toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä öljytuotetoimitusten turvaamiseksi vakavan kriisin sattuessa, minkä yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitussa asiassa Campus Oil ym. antamansa tuomion 28—31 kohdassa. Komissio ei Ranskan hallituksen mukaan ole näin ollen osoittanut, kuten sen olisi pitänyt tehdä, että kyseiset toimenpiteet olisivat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kanteen kohteena olevat erityiset oikeudet ovat Ranskan hallituksen mukaan joka tapauksessa kansainvälisten toimenpiteiden tarpeellinen täydennys.

34 Väliintulijoina olevat jäsenvaltiot ovat olennaisilta osin samaa mieltä Ranskan tasavallan kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Perustamissopimuksen 73 b artikla

35 Aluksi on muistutettava, että perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdalla pannaan täytäntöön pääomien vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä ja 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.

36 Vaikka perustamissopimuksessa ei ole määritelty pääomanliikkeiden ja maksujen käsitettä, 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).

37 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 tai osuuksia, ja arvopaperien hankinta pääomamarkkinoilla ovat perustamissopimuksen 73 b artiklassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä. Edellä mainittujen selitysten perusteella erityisesti suoralle sijoitukselle on ominaista mahdollisuus osallistua tosiasiallisesti yhtiön johtamiseen ja määräysvallan harjoittamiseen siinä.

38 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava, merkitseekö kyseinen lainsäädäntö, jossa Ranskan tasavallalle luodaan Société nationale Elf-Aquitainessa erityisosake ja jossa säädetään siitä, että kyseiseltä jäsenvaltiolta on saatava etukäteen

lupa tiettyjen osake- tai osuusmäärien tai äänimäärien kynnysarvojen ylityksiin, ja vastustamisoikeudesta, joka koskee kyseisen yhtiön neljän tytäryhtiön osake- tai osuusenemmistön luovuttamista ja vakuudeksi antamista, jäsenvaltioiden välisten pääomanliikkeiden rajoittamista.

39 Ranskan hallitus, joka lähtökohtaisesti myöntää, että kyseisestä lainsäädännöstä johtuvat rajoitukset kuuluvat pääomien vapaan liikkuvuuden soveltamisalaan, väittää, että kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta ranskalaisiin osakkeiden tai osuuksien omistajiin ja muiden jäsenvaltioiden osakkeiden tai osuuksien omistajiin. Kyse ei näin ollen ole muiden jäsenvaltioiden kansalaisten syrjivästä tai erityisen rajoittavasta kohtelusta.

40 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Perustamissopimuksen 73 b artiklassa kielletään nimittäin yleisesti jäsenvaltioiden välisten pääomanliikkeiden rajoitukset. Tämä kielto menee pidemmälle kuin rahoitusmarkkinoiden toimijoiden kansalaisuuteen perustuvan epäyhdenvertaisen kohtelun poistaminen.

41 Vaikka kyseisellä lainsäädännöllä ei luoda epäyhdenvertaista kohtelua, se on omiaan estämään osakkeiden tai osuuksien hankkimista asianomaisissa yrityksissä ja saamaan muiden jäsenvaltioiden sijoittajat luopumaan sijoitusten tekemisestä kyseisten yritysten pääomaan. Näin ollen tämä lainsäädäntö on omiaan tekemään pääomien vapaasta liikkuvuudesta näennäistä (ks. tältä osin 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, 25 kohta ja asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999, Kok. 1999, s. I-3099, 44 kohta).

42 Tässä tilanteessa on katsottava, että kyseinen lainsäädäntö merkitsee perustamissopimuksen 73 b artiklassa tarkoitettua pääomanliikkeiden rajoitusta. Näin ollen on tutkittava, voidaanko ja millä edellytyksin tällaisen rajoituksen perustelut hyväksyä.

43 Kuten myös vuoden 1997 tiedonannosta ilmenee, 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 (ks. tänään asiassa C-367/98, komissio vastaan Portugali annettu tuomio, 47 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, ja tänään asiassa C-503/99, komissio vastaan Belgia annettu tuomio, 43 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

44 Näiden huolenaiheiden perusteella ei kuitenkaan voida hyväksyä sitä, että jäsenvaltiot voisivat vedota perustamissopimuksen 222 artiklassa tarkoitettuihin omistusoikeusjärjestelmiinsä perustamissopimuksessa määrättyihin vapauksiin kohdistuvien sellaisten rajoitusten perustelemiseksi, jotka johtuvat sellaisista etuoikeuksista, joita ne liittävät asemaansa yksityistetyn yrityksen osakkaana. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa (em. asiassa Konle annetun tuomion 38 kohta), kyseinen artikla ei merkitse sitä, että jäsenvaltioissa vallitsevia omistusoikeusjärjestelmiä eivät koskisi perustamissopimuksen perustavanlaatuiset määräykset.

45 Pääomien vapaata liikkuvuutta, joka on perustamissopimuksen perusperiaate, voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä ainoastaan silloin, kun kyseinen lainsäädäntö voidaan perustella perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla syillä tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja kun sitä sovelletaan kaikkiin henkilöihin ja yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella. 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 kriteerin (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Sanz de Lera ym., tuomion 23 kohta ja asia C-54/99, Église de scientologie, tuomio 14.3.2000, Kok. 2000, s. I-1335, 18 kohta).

46 Sellaisen etukäteen hankittavaa hallinnollista lupaa koskevan järjestelmän osalta, joka on komission pääasiallisen arvostelun kohteena komission vaatimusten a kohdassa, joka koskee asetuksen nro 93-1298 2 §:n 1 momenttia, 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 em. yhdistetyt asiat Sanz de Lera ym., tuomion 23—28 kohta; em. asia. Konle, tuomion 44 kohta ja asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001, Kok. 2001, s. I-1271, 35 kohta). Tällaisen järjestelmän on perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen asianomaisten yritysten tiedossa, ja jokaisella, johon kohdistuu tällainen rajoittava toimenpide, on oltava käytössään oikeussuojakeino (em. asia Analir ym., tuomion 38 kohta).

47 Tässä tapauksessa ei voida kiistää, että kyseisen lainsäädännön tavoite, eli öljytuotetoimitusten turvaaminen kriisitilanteessa, koskee oikeutettua yleistä etua. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jo todennut, että sellaisiin yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin, joilla voidaan perustella tavaroiden vapaan liikkuvuuden este, kuuluu tavoite taata öljytuotteiden vähimmäistoimitukset kaikkina aikoina (em. asia Campus Oil ym., tuomion 34 ja 35 kohta). Samat perustelut koskevat pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvia rajoituksia, koska yleinen turvallisuus kuuluu myös perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdassa lueteltuihin oikeuttamisperusteisiin.

48 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut myös, että yleisen turvallisuuden asettamia vaatimuksia on erityisesti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaan perustavanlaatuiseen periaatteeseen 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).

49 Näin ollen on tarkistettava, onko kyseisestä lainsäädännöstä seuraavien rajoitusten avulla mahdollista turvata asianomaisessa jäsenvaltiossa öljytuotteiden vähimmäistoimitukset todellisen ja vakavan vaaran aikana ja onko niin, että kyseiset rajoitukset eivät mene pidemmälle kuin mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

50 Komission pääasiallinen arvostelu koskee asetuksen nro 93-1298 2 §:n 1 momenttia ja tältä osin on muistutettava, että kyseisellä säännöksellä luodussa järjestelmässä säädetään siitä, että kaikkiin tiettyjen osake- tai osuuspääoman välittömään tai välilliseen omistukseen liittyvien kynnysmäärien ylityksiin on niiden luonteesta tai oikeudellisesta muodosta riippumatta saatava etukäteen talousministerin lupa kaikkien näihin ylityksiin osallistuvien henkilöiden osalta. Tämän oikeuden käyttämiselle ei sovellettavissa säännöksissä ole asetettu mitään edellytystä lukuun ottamatta kyseisen asetuksen 1 §:ssä olevaa yleisesti muotoiltua viittausta kansallisten etujen turvaamiseen. Asianomaisille sijoittajille ei mitenkään ilmoiteta niitä erityisiä ja objektiivisia olosuhteita, joissa etukäteen myönnettävä lupa voidaan antaa tai evätä. Tällainen määrittelyn puuttuminen estää yksityisiä oikeussubjekteja saamasta tietoonsa perustamissopimuksen 73 b artiklasta johtuvien oikeuksiensa ja velvoitteidensa sisältöä, joten tällaista järjestelmää on pidettävä oikeusvarmuuden periaatteen vastaisena (ks. em. asia Église de scientologie, tuomion 21 ja 22 kohta).

51 Näin laaja harkintavalta merkitsee pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvaa vakavaa loukkausta, joka voi johtaa kyseisen vapauden poissulkemiseen. Kyseinen järjestelmä menee näin ollen selvästi pidemmälle kuin mikä on tarpeen Ranskan hallituksen esittämän tavoitteen, eli sen, että öljytuotteiden vähimmäistoimitukset eivät vaarannu todellisessa vaaratilanteessa, saavuttamiseksi.

52 Komissio on arvostellut myös asetuksen nro 93-1298 2 §:n 3 momenttia, jossa säädetään vastustamisoikeudesta, joka koskee kaikkia päätöksiä Société nationale Elf-Aquitainen ulkomailla olevien neljän tytäryhtiön varojen luovuttamiseksi tai vakuudeksi antamiseksi, ja tältä osin pätee edellä esitetty arviointi. Vaikka kyse ei olekaan etukäteen myönnettäviä lupia koskevasta järjestelmästä vaan jälkikäteisestä vastustamismenettelystä, on kuitenkin kiistatonta, että myöskään tämän oikeuden käyttämiselle ei ole asetettu mitään edellytystä, jolla rajoitettaisiin sen ministerin laajaa harkintavaltaa, jolla tämä valta on hänen valvoessaan tytäryhtiöiden osakkeiden tai osuuksien omistajien henkilöllisyyttä. Kyseinen järjestelmä menee näin ollen selvästi pidemmälle kuin mikä on tarpeen Ranskan hallituksen esittämän tavoitteen, eli sen, että öljytuotteiden vähim-

mäistoimitukset eivät vaarannu todellisessa vaaratilanteessa, saavuttamiseksi. Ranskan kyseisistä säännöksistä ei myöskään ilmene tällaista rajoitusta.

53 Ottaen huomioon, että kyseisen järjestelmän rakenteesta puuttuvat objektiiviset ja täsmälliset kriteerit, kyseinen lainsäädäntö menee pidemmälle kuin on tarpeen esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi.

54 Näin ollen on todettava, että Ranskan tasavalta on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen 73 b artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa riidanalaisen lainsäädännön.

Perustamissopimuksen 52—58 artikla

55 Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan myös, että perustamissopimuksen 52—58 artiklaa eli perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä on jätetty noudattamatta siltä osin kuin ne koskevat yrityksiä.

56 Tältä osin on todettava, että siltä osin kuin kyseinen lainsäädäntö sisältää sijoittautumisvapauteen kohdistuvia rajoituksia, tällaiset rajoitukset ovat edellä tarkasteltujen, pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvien esteiden välitön seuraus ja erottamaton osa. Koska perustamissopimuksen 73 b artiklaa on todettu rikotun, ei kyseisiä toimenpiteitä ole näin ollen tarpeen tutkia erikseen sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen sääntöjen kannalta.

Oikeudenkäyntikulut

57 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Ranskan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kyseisen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Espanjan kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan tasavalta on jättänyt noudattamatta EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa valtion erityisosakkeen luomisesta Société nationale Elf-Aquitainessa 13.12.1993 annetun asetuksen nro 93-1298 2 §:n 1 ja 3 momentin, joiden mukaan Ranskan valtion erityisosakkeeseen kyseisessä yhtiössä liittyy seuraavia oikeuksia:**

a) **sellaisille toimille, joissa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka toimii yksin tai yhdessä muiden kanssa, saa välittömän tai välillisen omistuksen perusteella yli kymmenesosan, viidesosan tai kolmasosan suuruisen kynnysosuuden osake- tai osuuspääomasta tai yhtiön äänivallasta, on etukäteen saatava talousministerin lupa,**

b) asetuksen liitteen mukaisten varojen eli emoyhtiön neljän tytäryhtiön Elf-Aquitaine Productionin, Elf-Antar Francen, Elf-Gabon SA:n ja Elf-Congo SA:n osake- tai osuusenemmistön luovuttamista tai vakuudeksi antamista voidaan vastustaa.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Espanjan kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Jann Colneric

von Bahr Gulmann Edward

La Pergola Puissochet Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä kesäkuuta 2002.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti