

DOMSTOLENS DOM

den 4 juni 2002 \*

I mål C-483/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av K. Rispal-Bellanger och S. Seam, därefter av G. de Bergues och S. Seam, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

\* Rättegångsspråk: franska.

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av R. Magrill, i egenskap av ombud, biträdd av J. Crow, barrister, och D. Wyatt, QC, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 52 (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse) till 58 i EG-fördraget (nu artikel 48 EG) samt artikel 73b i EG-fördraget (nu artikel 56 EG) genom att bibehålla artikel 2 första och tredje styckena i dekret nr 93-1298 av den 13 december 1993, genom vilket en särskild aktie i det statliga bolaget Elf-Aquitaine inrättades till förmån för den franska staten (JORF av den 14 december 1993, s. 17354), och enligt vilket franska statens särskilda aktie är förbunden med följande rättigheter:

- a) allt direkt eller indirekt innehav från en fysisk eller juridisk persons sida, ensam eller samordnat med annan, av andelar överstigande de övre gränsvärdena om en tiondel, en femtedel eller en tredjedel av företagets kapital eller rösträtt vid bolagsstämman måste först godkännas av ekonomiministern (artikel 2 första stycket i dekretet),
- b) beslut om överlåtelse eller pantsättning av tillgångarna enligt bilagan till dekretet, nämligen majoriteten av kapitalet för bolagets fyra dotterbolag Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA och Elf-Congo SA (artikel 2 tredje stycket i dekretet), kan underkännas,

och genom att inte ha stadgat om tillräckligt precisa och objektiva kriterier för godkännande av de ovan nämnda transaktionerna eller för underkännande av desamma,

meddelar

## DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann (referent), N. Colneric och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 2 maj 2001 av: kommissionen, företrädd av M. Patakia och F. de Sousa Fialho, den senare i egenskap av ombud, Republiken Frankrike, företrädd av S. Seam och F. Alabrune, den senare i egenskap av ombud, Konungariket Spanien, företrädd av S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av R. Magrill, biträdd av D. Wyatt,

och efter att den 3 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 21 december 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 52 (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse) till 58 i EG-fördraget (nu artikel 48 EG) samt artikel 73b i EG-fördraget (nu artikel 56 EG) genom att bibehålla artikel 2 första och tredje styckena i dekret nr 93-1298 av den 13 december 1993, genom vilket en särskild aktie i det statliga bolaget Elf-Aquitaine inrättades till förmån för franska staten (JORF av den 14 december 1993, s. 17354, nedan kallat dekret nr 93-1298), och enligt vilket franska statens särskilda aktie är förbunden med följande rättigheter:
  - a) allt direkt eller indirekt innehav från en fysisk eller juridisk persons sida, ensam eller samordnat med annan, av andelar överstigande de övre gränsvärdena om en tiondel, en femtedel eller en tredjedel av företagets kapital eller rösträtt vid bolagsstämman måste först godkännas av ekonomiministern (artikel 2 första stycket i dekretet),
  - b) beslut om överlåtelse eller pantsättning av tillgångarna enligt bilagan till dekretet, nämligen majoriteten av kapitalet för bolagets fyra dotterbolag Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA och Elf-Congo SA (artikel 2 tredje stycket i dekretet), kan underkännas,

och genom att inte ha stadgat om tillräckligt precisa och objektiva kriterier för godkännande av de ovan nämnda transaktionerna eller för underkännande av desamma.

2 Konungariket Spanien, Konungariket Danmark och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har, genom ansökningar som inkom till domstolens kansli den 13, den 22 respektive den 27 juni 2000, ansökt om att få intervensera i målet till stöd för Republiken Frankrikes yrkanden. Genom beslut av domstolens ordförande av den 4, den 7 och den 12 juli 2000 tilläts dessa medlemsstater att intervensera. I en skrivelse av den 6 april 2001 återtog Konungariket Danmark sin ansökan.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Gemenskapsrätten*

3 Artikel 73b.1 i fördraget lyder som följer:

”Inom ramen för bestämmelserna i detta kapitel skall alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land vara förbjudna.”

4 Artikel 73d.1 b i EG-fördraget (nu artikel 58.1 b EG) lyder som följer:

”Bestämmelserna i artikel 73b skall inte påverka medlemsstaternas rätt att

...

b) vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelse av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklARATION av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.”

5 Bilaga I till rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT L 178, s. 5; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 44) innehåller en nomenklatur för kapitalrörelser som avses i artikel 1 i direktivet. I bilagan räknas bland annat följande kapitalrörelser upp:

”1. Direkta investeringar...

1) Etablering och utvidgning av filialer eller nya företag som uteslutande ägs av den som tillhandahåller kapitalet, samt fullständiga förvärv av befintliga företag.

2) Förvärv av del i nya eller befintliga företag i syfte att upprätta eller vidmakthålla varaktiga ekonomiska relationer.

...”

6 Av de kompletterande anmärkningarna i slutet av bilaga I till direktiv 88/361 framgår att med ”direkta investeringar” skall förstås:

”Investeringar av alla slag som görs av fysiska personer eller av handels- eller industriföretag eller finansiella företag och som har till syfte att upprätta varaktiga och direkta relationer mellan den person som tillhandahåller kapitalet och den företagare eller det företag som får tillgång till kapitalet för sin ekonomiska verksamhet. Detta begrepp skall således förstås i vidaste bemärkelse.

...

I fråga om de företag som nämns under I P2 i nomenklaturen och som är aktiebolag föreligger deläggande genom direkt investering, då den aktiepost som innehas av en fysisk person, något annat företag eller någon annan aktieägare gör det möjligt för innehavaren att, i enlighet med nationell lagstiftning om aktiebolag eller på annan grund, effektivt medverka i ledningen eller kontrollen av bolaget.

...”

- 7 Nomenklaturen i bilaga I till direktiv 88/361 omfattar även följande kapitalrörelser:

”III P Aktiviteter med värdepapper som normalt omsätts på kapitalmarknaden...

...

A. Transaktioner med värdepapper på kapitalmarknaden

1. Utlänningars förvärv av inhemska värdepapper som omsätts på en fondbörs...

...

3. Utlänningars förvärv av inhemska värdepapper som inte omsätts på en fondbörs...”



8 I artikel 222 i EG-fördraget (nu artikel 295 EG) föreskrivs följande:

”Detta fördrag skall inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning.”

### *Nationell rätt*

9 I artiklarna 1 och 2 i dekret nr 93-1298 föreskrivs följande:

#### ”Artikel 1

För att skydda nationella intressen har en särskild aktie tillhörande franska staten i det statliga bolaget Elf-Aquitaine gjorts om till en särskild aktie med de rättigheter som anges i artikel 2 nedan.

#### Artikel 2

I. Allt direkt eller indirekt innehav från en fysisk eller juridisk persons sida, ensam eller samordnat med annan, oavsett innehavets natur eller juridiska form, av andelar överstigande de övre gränsvärdena om en tiondel, en femtedel eller en tredjedel av företagens kapital eller rösträtt vid bolagsstämman måste först

godkännas av ekonomiministern. Detta godkännande måste förnyas om innehavaren skulle inleda ett samarbete med andra, kontrollen av innehavet ändras eller om någon av deltagarna i samarbetet skulle komma att bytas ut. På samma sätt krävs ett godkännande i förhand om en enskild deltagares innehav skulle komma att överstiga ett övre gränsvärde...

II. Två representanter för franska staten som utsetts genom dekret ingår i bolagets styrelse, men saknar rösträtt. En av representanterna utses på förslag av ekonomiministern, den andra på förslag av energiministern.

III. Beslut om överlåtelse eller pantsättning av tillgångarna som finns upptagna på listan i bilagan till det aktuella dekretet kan underkännas på de i dekretet uppställda villkoren.”

- <sup>10</sup> Listan i bilagan till dekret nr 98-1298 gäller majoriteten av kapitalet i Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA och Elf-Congo SA.

### Det administrativa förfarandet

- <sup>11</sup> I en formell underrättelse av den 15 maj 1998 informerade kommissionen den franska regeringen om att vissa bestämmelser i den franska lagstiftningen avseende förvärv av aktier i privata företag stred mot gemenskapsrätten.

- 12 Ministern med ansvar för ekonomi-, finans- och industrifrågor svarade kommissionen i en skrivelse av den 31 juli 1998 att enligt hans mening hindrar inte fördragets bestämmelser medlemsstater från att vidta åtgärder för att trygga landets energiförsörjning. Han förklarade sig emellertid villig att samordnat med kommissionen ändra vissa punkter i den aktuella lagstiftningen.
- 13 Kommissionen fann den franska regeringens argument och förslag till ändringar otillfredsställande och sände därför den 18 januari 1999 ett motiverat yttrande till den franska regeringen i vilket den uppmanades att rätta sig efter yttrandet inom två månader.
- 14 I en skrivelse av den 11 februari 1999, åtföljd av ett förslag till ändring av dekret nr 93-1298, besvarade den franska regeringen det motiverade yttrandet. Enligt förslaget skulle ekonomiministerns godkännande enligt artikel 2 första stycket i dekretet fortsättningsvis endast krävas för de fall där överstigandet av det aktuella gränsvärdet "var av sådan art att Frankrikes fortsatta försörjning av petroleumprodukter kunde anses vara hotad".
- 15 I ett meddelande till kommissionen av den 19 april 1999 betonade de franska myndigheterna vikten av att ett beslutscentrum blev kvar i Frankrike, oron för att ett företag från tredje land skulle förvärva bestämmande inflytande över det statliga bolaget Elf-Aquitaine samt betydelsen av detta bolags petroleumreserver för tryggandet av energiförsörjningen i Frankrike och för den franska ekonomin i allmänhet.
- 16 Kommissionen fann de av den franska regeringen föreslagna ändringarna otillräckliga och beslutade att väcka förevarande talan vid domstolen.



tillämpas på både inländska och utländska investerare), är dessa tillåtna i den utsträckning de bygger på objektiva, bestående och offentliggjorda kriterier och är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset. Under alla omständigheter måste proportionalitetsprincipen respekteras.”

20 Kommissionen har gjort gällande att dekretet, genom vilket en särskild aktie i det statliga bolaget Elf-Aquitaine inrättades till förmån för franska staten, och enligt vilket ett godkännande av denna medlemsstat krävs vid innehav av andelar som överskrider vissa övre gränser avseende företagens kapital eller rösträtt vid bolagsstämman samt i vilket det föreskrivs att beslut om överlåtelse eller pantsättning av merparten av aktiekapitalet i bolagets fyra dotterbolag kan underkännas, inte överensstämmer med de villkor som uppställts i meddelandet från 1997 och att denna reglering således strider mot artiklarna 52—58 samt 73b i fördraget.

21 Trots att de nationella bestämmelserna i fråga tillämpas utan åtskillnad anser kommissionen att de inskränker andra medlemsstaters medborgares etableringsrätt samt den fria rörligheten för kapital inom gemenskapen eftersom bestämmelserna gör det svårare eller mindre attraktivt att utöva dessa friheter.

22 Kommissionen har gjort gällande att tillstånds- och underkännandeförfarandena endast kan anses vara förenliga med nämnda friheter om de omfattas av undantagen som avses i artikel 55 i EG-fördraget (nu artikel 45 EG), artikel 56 i EG-fördraget (nu artikel 46 EG i ändrad lydelse) och artikel 73d i fördraget eller om de är motiverade av ett tvingande allmänintresse samt bygger på objektiva, bestående och offentliggjorda kriterier. Dessa villkor syftar till att begränsa de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässiga bedömningar till ett minimum.

- 23 Kommissionen har emellertid hävdad att de aktuella bestämmelserna inte uppfyller något av dessa krav. Avsaknaden av insyn i förfarandena kan ge upphov till indirekt diskriminering samt rättsosäkerhet. Artikel 222 i fördraget kan inte heller åberopas eftersom det i det aktuella fallet inte handlar om en medlemsstats innehav av en kontrollerande andel i företagets kapital, utan om en medlemsstats kontroll av uppdelningen av egendomen mellan privatpersoner.
- 24 Vidare har kommissionen anfört att kontinuiteten i försörjningen av petroleumprodukter i händelse av en kris i princip kan anses utgöra ett tvingande allmänintresse. Det återstår emellertid för Republiken Frankrike att visa att de vidtagna åtgärderna är nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet och att de står i proportion till detsamma.
- 25 Enligt kommissionen skulle nämligen det eftersträvade målet kunna uppnås effektivare genom sektoriella åtgärder som träder i kraft i krissituationer och som bygger på väldefinierade tekniska kriterier och inte avser företagets kapital, utan användandet av lager.
- 26 Dessutom anser kommissionen att försörjningen av petroleumprodukter i händelse av en kris redan är tryggad genom åtgärder föreskrivna inom ramen för gemenskapsrätten och internationell rätt. Sålunda finns det gemenskapsrättsliga bestämmelser som fastställer en politik som syftar till att trygga medlemsstaternas försörjning av petroleumprodukter utan att reglerna för den inre marknaden, nämligen vissa av rådets direktiv och beslut, åsidosätts. På samma sätt finns det på det internationella planet ett av den Internationella energibyrån inrättat system som tillkommit genom att avtal ingåtts på grundval av det internationella energiprogrammet till vilket Republiken Frankrike har anslutit sig. Detta avtal innehåller bestämmelser som syftar till att garantera en rättvis fördelning av petroleum när tillgången är begränsad. Avtalet kompletterar därmed gemenskapens direktiv som endast gäller skapandet av lager och inskränkningar i efterfrågan.

- 27 Republiken Frankrike har bestritt det påstådda fördragsbrottet. Enligt medlemsstaten motiveras de restriktioner i den fria etableringsrätten och den fria rörligheten för kapital som de ifrågasatta bestämmelserna eventuellt gett upphov till dels av undantaget avseende allmän säkerhet i artiklarna 56 och 73d.1 b i fördraget, dels av tvingande allmänintressen. Enligt Republiken Frankrike står bestämmelserna dessutom i proportion till och är lämpliga för det eftersträlvade målet.
- 28 Till att börja med har den franska regeringen gjort gällande att försörjningen av petroleumprodukter i händelse av en kris, en försörjning som dels har tryggats genom rätten att rekvirera råolja från det statliga bolaget Elf-Aquitaines lager utomlands, dels genom godkännandeprocédurerna som syftar till att nämnda företags beslutscentrum skall bli kvar i Frankrike, omfattas av undantaget avseende allmän säkerhet. I sin dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, *Campus Oil m.fl.*, (REG 1984, s. 2727, punkt 34; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633) har domstolen slagit fast att tryggheten av försörjningen av petroleumprodukter i händelse av kris kan omfattas av undantaget om inre säkerhet. Denna slutsats kan enligt den franska regeringen tillämpas till fullo på det föreliggande fallet.
- 29 För det andra har den franska regeringen hävdats att de bestämmelser som förevarande talan gäller inte är diskriminerande. Kommissionens krav på att bestämmelserna skall bygga på precisa, objektiva och bestående kriterier i syfte att begränsa de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässiga bedömningar till ett minimum saknar stöd i domstolens rättspraxis och kan därför inte godtas.
- 30 För det tredje har den franska regeringen gjort gällande att de aktuella bestämmelserna uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet. Petroleumprodukter är av vital betydelse för ett land, eftersom inte bara landets ekonomi utan framför allt dess institutioner, dess väsentliga offentliga verksamheter och till och med invånarnas överlevnad kan vara beroende av dem, vilket är fallet i Frankrike. Ett avbrott i försörjningen av petroleumprodukter och de risker som detta skulle medföra för landet skulle således allvarligt kunna

påverka den allmänna säkerheten. Detta gäller i ännu högre grad Frankrike, som i stor utsträckning är beroende av import på detta område.

- 31 I händelse av en allvarlig kris skulle Frankrike nämligen bara kunna trygga försörjningen av petroleumprodukter genom att rekvirera sådana produkter från det statliga bolaget Elf-Aquitaines lager av råolja utomlands. Detta är emellertid endast möjligt om företagets beslutscentrum blir kvar i Frankrike.
- 32 Den franska regeringen har gjort gällande att det inte existerar några nationella sektoriella åtgärder med hjälp av vilka Frankrikes försörjning av råolja effektivare skulle kunna tryggas i händelse av en allvarlig kris, i synnerhet inte några åtgärder som gäller användandet av lager. Det är inte möjligt att vidta sektoriella åtgärder för att trygga försörjningen av råolja eftersom Frankrike saknar betydande oljereserver.
- 33 Den franska regeringen anser att de av kommissionen nämnda gemenskapsreglerna samt åtgärderna vidtagna inom ramen för den Internationella energibyrån inte räcker till för att trygga försörjningen av petroleumprodukter i händelse av en allvarlig kris, vilket domstolen medgivit i punkterna 28—31 i sin dom i det ovan nämnda målet *Campus Oil m.fl.* Kommissionen har därmed inte visat, vilket den borde ha gjort, att de aktuella åtgärderna strider mot proportionalitetsprincipen. De speciella rättigheter som är föremål för förevarande talan utgör i vilket fall som helst ett nödvändigt komplement till internationella åtgärder.
- 34 De intervenerande medlemsstaterna har i huvudsak stött Republiken Frankrikes yrkanden.



## Domstolens bedömning

### *Artikel 73b i fördraget*

- 35 För det första skall erinras om att artikel 73b.1 inför fri rörlighet för kapital mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land. I artikeln föreskrivs att inom ramen för bestämmelserna i fördragets kapitel med rubriken "Kapital och betalningar", skall alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land vara förbjudna.
- 36 Det finns inte någon definition av begreppen kapitalrörelser respektive betalningar i fördraget. Det är emellertid klarlagt att direktiv 88/361 tillsammans med den till direktivet bifogade nomenklaturen är vägledande vid definition av begreppet kapitalrörelser (se dom av den 16 mars 1999 i mål C-222/97, Trummer och Mayer, REG 1999, s. I-1661, punkterna 20 och 21).
- 37 Enligt punkterna I och III i nomenklaturen i bilaga I till direktiv 88/361 och förklaringarna i bilagan utgör direkta investeringar i form av förvärv av företag genom köp av aktier samt förvärv av värdepapper på kapitalmarknaden kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 73b i fördraget. Enligt nämnda förklaringar utmärks direkta investeringar av möjligheten att effektivt medverka i ledningen eller kontrollen av företaget.
- 38 Med hänsyn till vad som framkommit ovan har domstolen att ta ställning till om dekretet, genom vilket en särskild aktie i det statliga bolaget Elf-Aquitaine inrättades till förmån för franska staten och enligt vilket ett godkännande av

staten krävs vid innehav av andelar som överskrider vissa övre gränser avseende företagens kapital eller rösträtt vid bolagsstämman samt i vilket det föreskrivs att beslut om överlåtelse eller pantsättning av merparten av aktiekapitalet i bolagets fyra dotterbolag kan underkännas, hindrar den fria rörligheten för kapital mellan medlemsstaterna.

- 39 Den franska regeringen har gjort gällande att de inskränkningar som dekretet ger upphov till i princip faller inom tillämpningsområdet för reglerna om fri rörlighet för kapital. Emellertid görs ingen åtskillnad mellan franska aktieinnehavare och aktieinnehavare från andra medlemsstater vid tillämpningen av dekretet. Därmed kan man inte påstå att medborgare från andra medlemsstater diskrimineras eller utsätts för särskilt sträng behandling.
- 40 Domstolen anser inte att detta argument kan godtas. I artikel 73b i fördraget förbjuds nämligen alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstaterna. Förbudet syftar inte enbart till att eliminera skillnader i behandlingen av aktörer på finansmarknaden vilka har sin grund i aktörernas nationalitet.
- 41 Trots att dekretet inte gör någon skillnad på ekonomiska aktörer från olika medlemsstater kan det utgöra ett hinder för förvärv av aktier i berörda företag och leda till att investerare från andra medlemsstater avstår från att göra placeringar i dessa företag. Därmed riskerar dekretet att göra den fria rörligheten för kapital illusorisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, Sanz de Lera m.fl., REG 1995, s. I-4821, punkt 25, och av den 1 juni 1999 i mål C-302/97, Konle, REG 1999, s. I-3099, punkt 44).
- 42 Under dessa omständigheter finner domstolen att dekretet i fråga utgör en restriktion för kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 73b i fördraget. Därmed har domstolen att ta ställning till om och under vilka villkor restriktionen kan anses vara motiverad.

- 43 Såsom framgår av meddelandet från 1997 kan medlemsstaternas farhågor under vissa omständigheter motivera att dessa behåller ett visst inflytande över privata företag som tidigare varit offentliga när dessa företag tillhandahåller tjänster av allmänt eller strategiskt intresse (se dom av den 4 juni 2002 i mål C-367/98, kommissionen mot Portugal, REG 2002, s. I-4731, punkt 47, och i mål C-503/99, kommissionen mot Belgien, REG 2002, s. I-4809, punkt 43).
- 44 Ovannämnda farhågor ger emellertid inte medlemsstaterna rätt att åberopa sina egendomsordningar, i den mening som avses i artikel 222 i fördraget, till stöd för inskränkningar i de friheter som stadgas i fördraget, när inskränkningarna är ett resultat av att medlemsstatens aktieinnehav i ett privat företag är förbundet med privilegier. Såsom framgår av domstolens rättspraxis (domen i det ovannämnda målet Konle, punkt 38) undantar inte nämnda artikel medlemsstaternas egendomsordningar från fördragets grundläggande bestämmelser.
- 45 Den fria rörligheten för kapital, som är en grundläggande princip i fördraget, kan endast inskränkas genom en nationell regel som motiveras av hänsyn som avses i artikel 73d.1 i fördraget eller av tvingande hänsyn av allmänintresse som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utövar verksamhet på värdmedlemsstatens territorium. För att vara motiverad skall den nationella regeln dessutom vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den skall, för att överensstämma med proportionalitetsprincipen, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sanz de Lera m.fl., punkt 23, och dom av den 14 mars 2000 i mål C-54/99, *Église de scientologie*, REG 2000, s. I-1335, punkt 18).
- 46 Domstolen har redan slagit fast att när det är fråga om ett system i vilket föregående myndighetstillstånd krävs, vilket är fallet med systemet enligt artikel 2 första stycket i dekret nr 93-1298, mot vilket kommissionen riktar sin huvudsakliga kritik i punkt a i sitt yrkande, måste detta krav stå i proportion till det uppställda målet på så sätt att målet inte skulle kunna uppnås genom åtgärder

med mindre begränsande verkan, bland annat genom införandet av ett deklarationssystem *a posteriori* (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sanz de Lera m.fl., punkterna 23—28, i det ovannämnda målet Konle, punkt 44, och dom av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl., REG 2001, s. I-1271, punkt 35). Ett sådant system måste vara grundat på objektiva kriterier som inte är diskriminerande. De berörda företagen måste i förväg känna till dessa kriterier. Dessutom måste alla som berörs av en åtgärd med begränsande verkan av denna typ ha möjlighet att få åtgärden överprövad (dom i det ovannämnda målet Analir m.fl., punkt 38).

- 47 I det föreliggande fallet kan det inte förnekas att det mål som eftersträvas med dekretet i fråga, nämligen att trygga försörjningen av petroleumprodukter i händelse av kris, utgör ett legitimt allmänintresse. Domstolen har redan slagit fast att målet att minimiförsörjningen av petroleumprodukter alltid skall vara tryggad omfattas av de hänsyn till allmän säkerhet som kan anses motivera en inskränkning i den fria rörligheten av varor (domen i det ovannämnda målet Campus Oil m.fl., punkterna 34 och 35). Samma resonemang gäller för inskränkningar i den fria rörligheten för kapital i den mån som allmän säkerhet också finns med bland de legitima hänsyn som räknas upp i artikel 73d.1 b i fördraget.
- 48 Emellertid har domstolen också slagit fast att de krav som den allmänna säkerheten ställer skall tolkas restriktivt, särskilt när det är fråga om undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för kapital, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapsinstitutionerna. Således kan allmän säkerhet åberopas enbart då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (se särskilt domen i det ovannämnda målet Église de scientologie, punkt 17).
- 49 Det skall således prövas huruvida de inskränkningar i den fria rörligheten för kapital som förorsakats av dekretet i fråga möjliggör för den berörda medlemsstaten att trygga minimiförsörjningen av petroleumprodukter vid verkligt och allvarligt hot samt att inskränkningarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet.

50 Vad gäller kommissionens huvudsakliga kritik av artikel 2 första stycket i dekret nr 93-1298 skall erinras om att det i det system som inrättades genom denna bestämmelse föreskrivs att allt direkt eller indirekt innehav, oavsett innehavets natur eller juridiska form, av andelar överstigande vissa övre gränsvärden i företagets kapital först måste godkännas av ekonomiministern. Detta gäller för samtliga innehavare. Utövandets av denna rättighet är enligt tillämpliga bestämmelser inte underkastat några villkor, med undantag av en allmänt hållen hänvisning i artikel 1 i dekretet till skydd för nationella intressen. Berörda investerare erhåller ingen information om under vilka specifika och objektiva omständigheter som ett förhandstillstånd beviljas alternativt nekats. En sådan oklarhet gör att enskilda inte har möjlighet att få kännedom om omfattningen av de rättigheter och skyldigheter som de har enligt artikel 73b i fördraget, och det aktuella systemet måste således anses strida mot rättssäkerhetsprincipen (se domen i det ovannämnda målet *Église de scientologie*, punkterna 21 och 22).

51 Ett så stort utrymme för skönsmässiga bedömningar äventyrar den fria rörligheten för kapital, och kan leda till att den försvinner. Det aktuella systemet går därmed uppenbart utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som åberopats av den franska regeringen, nämligen att förebygga att minimiförsörjningen av petroleumprodukter äventyras i händelse av verkligt hot.

52 Avseende kommissionens kritik av artikel 2 tredje stycket i dekret nr 93-1298, i vilket det föreskrivs att varje beslut om överlåtelse eller pantsättning av aktiekapital i det statliga bolaget Elf-Aquitaines fyra dotterbolag utomlands kan underkännas, kan samma resonemang tillämpas. Även om det i detta fall inte är fråga om ett system i vilket föregående myndighetstillstånd krävs, utan om ett system i vilket beslut kan underkännas *a posteriori*, är det likväl klarlagt att utövandets av rättigheten att underkänna inte heller är underkastad några villkor som begränsar det stora utrymme för skönsmässiga bedömningar som den minister som har rätt att kontrollera dotterbolagens aktieägares identitet har. Systemet går därmed uppenbart utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som åberopats av den franska regeringen, nämligen att förebygga att minimiförsörjningen av petroleumprodukter äventyras i händelse av verkligt hot.

För övrigt finns inte någon sådan begränsning upptagen i det franska dekretet i fråga.

- 53 Med hänsyn till att objektiva och precisa kriterier saknas i systemets struktur bedömer domstolen att regleringen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.
- 54 Det skall således fastställas att Republiken Frankrike genom att bibehålla dekretet i fråga har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 73b i fördraget.

*Artiklarna 52—58 i fördraget*

- 55 Kommissionen har också yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike har åsidosatt artiklarna 52—58 i fördraget, nämligen bestämmelserna som rör etableringsrätten i den mån de gäller företag.
- 56 Det skall noteras att i den mån dekretet i fråga ger upphov till inskränkningar i etableringsfriheten följer dessa inskränkningar direkt av de hinder för den fria rörligheten för kapital som domstolen behandlat ovan och från vilka inskränkningarna inte kan skiljas. Eftersom domstolen redan har fastställt att artikel 73b i fördraget har åsidosatts är det inte nödvändigt att särskilt pröva huruvida de aktuella åtgärderna överensstämmer med bestämmelserna i fördraget om etableringsfrihet.

## Rättegångskostnader

57 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och Republiken Frankrike har tappat målet, skall yrkandet bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Konungariket Spanien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, som har intervenerat, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

## DOMSTOLEN

följande dom:

1) Republiken Frankrike har åsidosatt artikel 73b i EG-fördraget (nu artikel 56 EG) genom att bibehålla artikel 2 första och tredje styckena i dekret nr 93-1298 av den 13 december 1993, genom vilket en särskild aktie i det statliga bolaget Elf-Aquitaine inrättades till förmån för franska staten och enligt vilket franska statens särskilda aktie i detta bolag är förbunden med följande rättigheter:

a) allt direkt eller indirekt innehav från en fysisk eller juridisk persons sida, ensam eller samordnat med annan, av andelar överstigande de övre gränsvärdena om en tiondel, en femtedel eller en tredjedel av bolagets kapital eller rösträtt vid bolagsstämman måste först godkännas av ekonomiministern,

b) beslut om överlåtelse eller pantsättning av tillgångarna enligt bilagan till dekretet, nämligen majoriteten av kapitalet för bolagets fyra dotterbolag Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA och Elf-Congo SA, kan underkännas.

2) Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias

Jann

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 juni 2002.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande