

ARREST VAN HET HOF

4 juni 2002 \*

In zaak C-483/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en S. Seam, vervolgens door G. de Bergues en S. Seam als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

\* Procestaal: Frans.

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door R. Magrill als gemachtigde, bijgestaan door J. Crow, barrister, en D. Wyatt, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenienten,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Franse Republiek de krachtens de artikelen 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) tot en met 58 EG-Verdrag (thans artikel 48 EG) alsmede artikel 73 B EG-Verdrag (thans artikel 56 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door het handhaven van artikel 2, leden I en III, van decreet 93-1298 van 13 december 1993 tot instelling van een bijzonder aandeel voor de Staat in de Société nationale Elf-Aquitaine (JORF van 14 december 1993, blz. 17354), volgens hetwelk aan het bijzonder aandeel van de Franse Republiek in die onderneming de volgende rechten zijn verbonden:

- a) elke overschrijding van de voor het rechtstreekse of indirecte aandelenbezit geldende maxima van een tiende, een vijfde of een derde van het kapitaal of het stemrecht binnen de vennootschap door een natuurlijke of rechtspersoon die alleen of samen met anderen handelt, moet vooraf door de minister van Economische Zaken worden goedgekeurd (artikel 2, lid I, van het decreet);
  
- b) tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de in de bijlage bij het decreet genoemde activa, te weten de meerderheidsparticipatie in het kapitaal van de vier dochterondernemingen van de moederonderneming, te weten Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA en Elf-Congo SA, is verzet mogelijk (artikel 2, lid III, van het decreet),

en door geen voldoende nauwkeurige en objectieve criteria te hebben vastgesteld voor de goedkeuring van die verrichtingen of voor het verzet ertegen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. Jann (rapporteur), N. Colneric en S. von Bahr, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissechet, R. Schintgen, V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 2 mei 2001, tijdens dewelke de Commissie was vertegenwoordigd door M. Patakia en F. de Sousa Fialho als gemachtigde, de Franse Republiek door S. Seam en F. Alabrune als gemachtigde, het Koninkrijk Spanje door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland door R. Magrill, bijgestaan door D. Wyatt,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juli 2001,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 21 december 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek de krachtens de artikelen 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) tot en met 58 EG-Verdrag (thans artikel 48 EG) alsmede artikel 73 B EG-Verdrag (thans artikel 56 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door het handhaven van artikel 2, leden I en III, van decreet 93-1298 van 13 december 1993 tot instelling van een bijzonder aandeel voor de Staat in de Société nationale Elf-Aquitaine (JORF van 14 december 1993, blz. 17354; hierna: „decreet 93-1298”), volgens hetwelk aan het bijzonder aandeel van de Franse Republiek in die onderneming de volgende rechten zijn verbonden:
- a) elke overschrijding van de voor het rechtstreekse of indirecte aandelenbezit geldende maxima van een tiende, een vijfde of een derde van het kapitaal of het stemrecht binnen de vennootschap door een natuurlijke of rechtspersoon die alleen of samen met anderen handelt, moet vooraf door de minister van Economische Zaken worden goedgekeurd (artikel 2, lid I, van het decreet);
  
  - b) tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de in de bijlage bij het decreet genoemde activa, te weten de meerderheidsparticipatie in het kapitaal van de vier dochterondernemingen van de moederonderneming, te weten Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA en Elf-Congo SA, is verzet mogelijk (artikel 2, lid III, van het decreet),

en door geen voldoende nauwkeurige en objectieve criteria te hebben vastgesteld voor de goedkeuring van die verrichtingen of voor het verzet ertegen.

- 2 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op respectievelijk 13, 22 en 27 juni 2000, hebben het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht, in de zaak te mogen tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van de Franse Republiek. Bij beschikkingen van de president van het Hof van respectievelijk 4, 7 en 12 juli 2000 hebben deze lidstaten toelating tot interventie gekregen. Bij brief van 6 april 2001 heeft het Koninkrijk Denemarken afstand van interventie gedaan.

## Rechtskader van het geding

### *Gemeenschapsrecht*

- 3 Artikel 73 B, lid 1, van het Verdrag luidt als volgt:

„In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden.”

4 Artikel 73 D, lid 1, sub b, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 1, sub b, EG) luidt:

„Het bepaalde in artikel 73 B doet niets af aan het recht van de lidstaten:

[...]

b) alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn.”

5 Bijlage I bij richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB L 178, blz. 5), bevat een nomenclatuur van het kapitaalverkeer bedoeld in artikel 1 van de richtlijn. Daarin worden met name de volgende kapitaalbewegingen genoemd:

„I. Directe investeringen [...]

1) Oprichting van nieuwe en uitbreiding van bestaande filialen of ondernemingen, welke uitsluitend aan de kapitaalverschaffer toebehoren; algehele verwerving van bestaande ondernemingen

- 2) Deelneming in nieuwe of bestaande ondernemingen teneinde duurzame economische betrekkingen te vestigen of te handhaven

[...]”

- 6 Volgens de verklarende aantekeningen aan het einde van bijlage I bij richtlijn 88/361 wordt onder „directe investeringen” verstaan:

„Alle investeringen welke door natuurlijke personen of door commerciële, industriële of financiële ondernemingen worden verricht en welke gericht zijn op de vestiging of de handhaving van duurzame en directe betrekkingen tussen de kapitaalverschaffer enerzijds en de ondernemer of de onderneming anderzijds, voor wie de desbetreffende middelen bestemd zijn met het oog op de uitoefening van een economische activiteit. Dit begrip dient derhalve in de ruimste zin te worden opgevat.

[...]

Bij de in punt I. 2 van de nomenclatuur genoemde ondernemingen, die de rechtsvorm hebben van een vennootschap waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld, is sprake van een directe investering, indien het aandelenpakket dat in het bezit is van een natuurlijke persoon, een andere onderneming of enigerlei andere houder, aan deze aandeelhouders hetzij ingevolge de bepalingen van de nationale wetgeving op de vennootschappen, hetzij uit anderen hoofde de mogelijkheid biedt daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de controle over de betrokken vennootschap.

[...]”

- 7 De in bijlage I bij richtlijn 88/361 opgenomen nomenclatuur ziet ook op de volgende kapitaalbewegingen:

„III. Verrichtingen betreffende effecten die gewoonlijk op de kapitaalmarkt worden verhandeld [...]

[...]

A. Transacties in effecten van de kapitaalmarkt

1) Verwerving door niet-ingezetenen van ter beurse verhandelde binnenlandse effecten [...]

[...]

3) Verwerving door niet-ingezetenen van niet ter beurse verhandelde binnenlandse effecten [...]

[...]”



8 Artikel 222 EG-Verdrag (thans artikel 295 EG) bepaalt:

„Dit Verdrag laat de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet.”

*Nationaal recht*

9 De artikelen 1 en 2 van decreet 93-1298 luiden als volgt:

„Artikel 1

Ter bescherming van de nationale belangen wordt een gewoon bijzonder aandeel van de Staat in de Société nationale Elf-Aquitaine omgezet in een bijzonder aandeel waarvan de in artikel 2 genoemde rechten verbonden zijn.

Artikel 2

I. Elke overschrijding, ongeacht de aard of de rechtsvorm ervan, van de voor het rechtstreekse of indirecte aandelenbezit geldende maxima van een tiende, een vijfde of een derde van het kapitaal of het stemrecht binnen de vennootschap door een natuurlijke of rechtspersoon die alleen of samen met anderen handelt, moet

vooraf door de minister van Economische Zaken worden goedgekeurd. Deze goedkeuring moet worden hernieuwd als de begunstigde samen met anderen gaat handelen, een wijziging van controle ondergaat of wanneer de identiteit van één of meer leden van de groep verandert. Ook elke overschrijding van de maxima door een individueel handelend lid van de groep moet vooraf worden goedgekeurd. [...]

II. Twee bij decreet benoemde vertegenwoordigers van de Staat zetelen zonder stemrecht in de raad van bestuur van de vennootschap. Eén vertegenwoordiger wordt benoemd op voorstel van de minister van Economische Zaken en één op voorstel van de minister van Energie.

III. Onder de in bovengenoemd decreet 93-1296 vastgestelde voorwaarden is verzet mogelijk tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de in de bijlage bij dit decreet genoemde activa.”

- 10 In de als bijlage bij decreet 93-1298 gevoegde lijst wordt de meerderheids-participatie in het kapitaal van Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA en Elf-Congo SA genoemd.

### De precontentieuze procedure

- 11 Bij brief van 15 mei 1998 heeft de Commissie de Franse regering in gebreke gesteld met betrekking tot een aantal bepalingen van de Franse wettelijke regeling betreffende de verwerving van aandelen in geprivatiseerde bedrijven, die haars inziens onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

- 12 Bij brief van 31 juli 1998 heeft de minister van Economische Zaken, Financiën en Industrie geantwoord dat zijns inziens de verdragsbepalingen niet eraan in de weg staan dat de lidstaten hun energiebevoorrading veilig stellen. Hij verklaarde zich echter bereid om in overleg met de Commissie bepaalde punten van de betrokken wettelijke regeling te wijzigen.
  
- 13 Omdat zij de argumenten en de wijzigingsvoorstellen van de Franse regering ontoereikend achtte, heeft de Commissie de Franse Republiek op 18 januari 1999 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek binnen twee maanden aan dit advies te voldoen.
  
- 14 De Franse regering heeft op het met redenen omkleed advies geantwoord bij brief van 11 februari 1999, waarbij een ontwerp van decreet tot wijziging van decreet 93-1298 was gevoegd. In dat ontwerp wordt verduidelijkt dat de in artikel 2, lid I, van het decreet bedoelde goedkeuring van de minister van Economische Zaken voortaan slechts vereist is ingeval de overschrijding van de betrokken maxima „de continuïteit van de bevoorrading van Frankrijk met aardolieproducten in gevaar brengt”.
  
- 15 In een nota aan de Commissie van 19 april 1999 hebben de Franse autoriteiten gewezen op het belang om een beslissingscentrum in Frankrijk te behouden, op de vrees dat een niet-communautaire onderneming de controle zou verwerven over de Société nationale Elf-Aquitaine evenals op het belang van de aardoliereserves van deze vennootschap om de energiebevoorrading van Frankrijk en de Franse economie in het algemeen veilig te stellen.
  
- 16 Omdat zij de door de Franse regering voorgestelde wijzigingen ontoereikend achtte, heeft de Commissie het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld.

## Middelen en argumenten van partijen

- 17 De Commissie verklaart om te beginnen dat de intracommunautaire investeringen een aanzienlijke ontwikkeling hebben gekend, hetgeen bepaalde lidstaten ertoe heeft aangezet maatregelen te nemen om deze situatie te controleren. Deze maatregelen, die grotendeels in het kader van privatiseringen zijn genomen, zouden in bepaalde omstandigheden onverenigbaar kunnen zijn met het gemeenschapsrecht. Om die reden heeft de Commissie op 19 juli 1997 de mededeling betreffende bepaalde juridische aspecten van de intracommunautaire investeringen (PB C 220, blz. 15; hierna: „mededeling van 1997”) vastgesteld.
  
- 18 In deze mededeling heeft de Commissie de verdragsbepalingen inzake het vrije kapitaalverkeer en de vrijheid van vestiging uitgelegd, inzonderheid met betrekking tot procedures inzake algemene machtiging of vetorecht van de overheid.
  
- 19 Punt 9 van de mededeling van 1997 luidt als volgt:

„Uit dit onderzoek van de maatregelen die intracommunautaire investeringen beperken, blijkt dat de discriminerende maatregelen (dit wil zeggen maatregelen die uitsluitend van toepassing zijn op investeerders welke onderdaan zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie) onverenigbaar worden geacht met de artikelen 73 B en 52 van het Verdrag inzake het vrije kapitaalverkeer en het recht van vestiging, tenzij zij vallen onder één van de in het Verdrag genoemde uitzonderingen. De niet-discriminerende maatregelen (dit wil zeggen de maat-

regelen die gelijkelijk van toepassing zijn op de eigen onderdanen en op onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie) zijn toegestaan voorzover zij gebaseerd zijn op een reeks objectieve, stabiele en openbare criteria en gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang. Het evenredigheidsbeginsel moet in elk geval worden nageleefd.”

- 20 Volgens de Commissie voldoet de regeling tot instelling van een bijzonder aandeel voor de Franse Republiek in de Société nationale Elf-Aquitaine, waarin wordt bepaald dat elke overschrijding van bepaalde maxima inzake aandelenbezit of stemrecht door die lidstaat vooraf moet worden goedgekeurd, en die tevens voorziet in een recht van verzet tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de meerderheidsparticipatie in het kapitaal van vier dochterondernemingen van die vennootschap, niet aan de in de mededeling van 1997 geformuleerde voorwaarden en schendt zij aldus de artikelen 52 tot en met 58 alsmede 73 B van het Verdrag.
- 21 Ofschoon zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, belemmeren deze nationale bepalingen de uitoefening van het recht van vestiging voor onderdanen van andere lidstaten en het vrije verkeer van kapitaal binnen de Gemeenschap doordat zij het gebruik van deze vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken.
- 22 Volgens de Commissie kunnen de procedures inzake goedkeuring of verzet alleen verenigbaar met die vrijheden worden geacht indien zij onder de in de artikelen 55 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG), 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EG) en 73 D van het Verdrag bedoelde uitzonderingen vallen of gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang en gebaseerd zijn op objectieve, stabiele en openbare criteria, zodat de discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten tot een minimum wordt beperkt.

- 23 De betrokken bepalingen voldoen evenwel aan geen enkel van die criteria. Zij zouden bijgevolg, door gebrek aan doorzichtigheid, indirect een element van discriminatie en rechtsonzekerheid kunnen invoeren. Bovendien kan niet met succes een beroep worden gedaan op artikel 222 van het Verdrag, aangezien het in casu niet gaat om een controleparticipatie van de Staat in het kapitaal van vennootschappen, maar om de controle door de Staat van de verdeling van de eigendom tussen particuliere personen.
- 24 Ook al kan de continuïteit van de bevoorrading met aardolieproducten in geval van crisis in beginsel een dwingende reden van algemeen belang opleveren, moeten de betrokken maatregelen noodzakelijk zijn en evenredig aan het nagestreefde doel.
- 25 Het beoogde doel zou namelijk doeltreffender kunnen worden bereikt door middel van sectorale maatregelen die in tijden van crisis in werking treden, waarbij welomschreven technische criteria worden gehanteerd die niet betrekking hebben op het kapitaal van de betrokken vennootschappen, maar op het gebruik van de voorraden.
- 26 Bovendien is de bevoorrading met aardolieproducten in geval van crisis reeds voldoende gewaarborgd door de maatregelen waarin het gemeenschapsrecht en het internationaal recht voorzien. Zo voorzien een aantal richtlijnen en beschikkingen van de Raad in een communautair beleid dat de bevoorrading van de lidstaten met aardolieproducten beoogt veilig te stellen met naleving van de regels van de interne markt. Op internationaal vlak bestaat er een door het Internationaal Energieagentschap uitgewerkte regeling, namelijk de Overeenkomst inzake een internationaal energieprogramma, waartoe de Franse Republiek is toegetreden. Die overeenkomst bevat bepalingen die een billijke verdeling van aardolie in geval van schaarste beogen te waarborgen. Het vervolledigt aldus de communautaire richtlijnen die alleen betrekking hebben op het aanleggen van voorraden en de beperking van de vraag.

- 27 De Franse Republiek betwist de gestelde niet-nakoming. Volgens haar zijn de eventuele beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal die uit de litigieuze regeling zouden voortvloeien, in elk geval gerechtvaardigd door enerzijds de in de artikelen 56 en 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag bepaalde uitzondering uit hoofde van de openbare veiligheid en anderzijds dwingende redenen van algemeen belang. Zij zouden bovendien passend en evenredig zijn, wat het nagestreefde doel betreft.
- 28 De Franse regering voert in de eerste plaats aan dat de bevoorrading met aardolieproducten in geval van crisis, die enerzijds wordt gewaarborgd door het recht om voorraden ruwe aardolie van de Société nationale Elf-Aquitaine in het buitenland te vorderen en anderzijds door de goedkeuringsprocedures die erop gericht zijn het beslissingscentrum van die vennootschap in Frankrijk te houden, tot de openbare veiligheid behoort. In het arrest van 10 juli 1984, *Campus Oil e.a.* (72/83, Jurispr. blz. 2727, punt 34), heeft het Hof het veilig stellen van de bevoorrading met aardolieproducten in geval van crisis gelijkgesteld met het begrip interne veiligheid. Die opvatting geldt ten volle voor het onderhavige geval.
- 29 In de tweede plaats is de litigieuze regeling niet discriminerend. Het door de Commissie geformuleerde vereiste van nauwkeurige, objectieve en stabiele criteria om de discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten tot een minimum te beperken, vindt geen steun in de rechtspraak van het Hof en kan derhalve niet worden toegepast.
- 30 In de derde plaats voldoen de betrokken maatregelen aan de criteria van noodzakelijkheid en evenredigheid. Aardolieproducten zijn van fundamenteel belang voor het bestaan van een Staat, daar niet alleen de goede werking van de economie, maar vooral die van de instellingen en belangrijkste overheidsdiensten en zelfs het overleven van de bevolking ervan afhankelijk zijn, zoals dat het geval is in Frankrijk. Een onderbreking van de bevoorrading met aardolieproducten en de daaruit voortvloeiende risico's voor het bestaan van de Staat kunnen bijgevolg

ernstige gevolgen hebben voor de openbare veiligheid, temeer daar Frankrijk in die sector in grote mate afhankelijk is van invoer.

- 31 In geval van een ernstige crisis kan Frankrijk zijn bevoorrading met aardolieproducten alleen doeltreffend veiligstellen door de voorraden ruwe aardolie van de Société nationale Elf-Aquitaine in het buitenland te vorderen. Dit is echter alleen mogelijk indien het beslissingscentrum van deze vennootschap in Frankrijk blijft.
- 32 De Franse regering voert aan dat er geen nationale sectorale maatregelen bestaan waarmee de bevoorrading van Frankrijk met aardolieproducten in geval van een ernstige crisis op doeltreffender wijze veilig kan worden gesteld, inzonderheid niet wanneer het gaat om het gebruik van de voorraden. Bij gebreke van aanzienlijke nationale aardolievoorraden kan geen enkele sectorale maatregel inzake de bevoorrading met ruwe aardolie worden genomen.
- 33 Volgens de Franse regering volstaan de door de Commissie aangehaalde communautaire regeling en de in het kader van het Internationaal Energieagentschap genomen maatregelen niet om de bevoorrading met aardolieproducten in geval van een ernstige crisis veilig te stellen, hetgeen het Hof reeds heeft erkend in de punten 28 tot en met 31 van het reeds aangehaalde arrest *Campus Oil e.a.* De Commissie heeft derhalve niet naar behoren aangetoond dat de betrokken maatregelen niet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. De litigieuze bijzondere rechten zijn in elk geval een noodzakelijke aanvulling op de internationale maatregelen.
- 34 De tussenkomende lidstaten zijn het grotendeels eens met het standpunt van de Franse Republiek.



**Beoordeling door het Hof***Artikel 73 B van het Verdrag*

- 35 Allereerst zij eraan herinnerd dat artikel 73 B, lid 1, van het Verdrag uitvoering geeft aan het beginsel van het vrije verkeer van kapitaal tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen. Daartoe bepaalt het in het kader van het hoofdstuk „Kapitaal en betalingsverkeer” van het Verdrag dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn.
- 36 Het Verdrag geeft weliswaar geen definitie van de begrippen kapitaalverkeer en betalingsverkeer, maar vaststaat dat richtlijn 88/361, samen met de nomenclatuur in haar bijlage, een indicatieve waarde heeft voor de omschrijving van het begrip kapitaalverkeer (zie arrest van 16 maart 1999, Trummer en Mayer, C-222/97, Jurispr. blz. I-1661, punten 20 en 21).
- 37 De punten I en III van de nomenclatuur in bijlage I bij richtlijn 88/361 en de verklarende aantekeningen wijzen erop dat de directe investering in de vorm van deelneming in een onderneming door aandeelhouderschap en de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt kapitaalverkeer in de zin van artikel 73 B van het Verdrag zijn. Volgens de verklarende aantekeningen wordt de directe investering gekenmerkt door de mogelijkheid om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van of de controle over een vennootschap.
- 38 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet worden onderzocht of de regeling tot instelling van een bijzonder aandeel voor de Franse Republiek in de Société nationale Elf-Aquitaine, waarin wordt bepaald dat elke overschrijding

van bepaalde maxima inzake aandelenbezit of stemrecht door die lidstaat vooraf moet worden goedgekeurd, en die tevens voorziet in een recht van verzet tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de meerderheidsparticipatie in het kapitaal van vier dochterondernemingen van die vennootschap, een beperking van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten vormt.

- 39 De Franse regering geeft weliswaar in beginsel toe dat de uit die regeling voortvloeiende beperkingen binnen de werkingssfeer van het vrije kapitaalverkeer vallen, maar voert aan dat deze regeling zonder onderscheid van toepassing is op de nationale aandeelhouders en op aandeelhouders uit andere lidstaten. Het zou derhalve niet gaan om een regeling die discriminerend of bijzonder beperkend is wat de onderdanen van andere lidstaten betreft.
- 40 Dit argument kan niet worden aanvaard. Artikel 73 B van het Verdrag verbiedt immers op algemene wijze de beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten. Dit verbod gaat verder dan het wegwerken van een op de nationaliteit gebaseerde ongelijke behandeling van de marktdeelnemers op de financiële markten.
- 41 De betrokken regeling kan, ook al creëert zij geen ongelijke behandeling, het verwerven van aandelen van de betrokken ondernemingen blokkeren en investeerders uit andere lidstaten ervan weerhouden in die ondernemingen te investeren. Daardoor kan het vrije verkeer van kapitaal illusoir worden gemaakt (zie in dat verband arresten van 14 december 1995, *Sanz de Lera e.a.*, C-163/94, C-165/94 en C-250/94, *Jurispr. blz. I-4821*, punt 25, en 1 juni 1999, *Konle*, C-302/97, *Jurispr. blz. I-3099*, punt 44).
- 42 In die omstandigheden vormt de betrokken regeling een beperking van het kapitaalverkeer in de zin van artikel 73 B van het Verdrag. Derhalve moet worden nagegaan of, en onder welke voorwaarden, een dergelijke beperking gerechtvaardigd kan zijn.

- 43 Zoals ook uit de mededeling van 1997 blijkt, mag niet worden voorbijgegaan aan de bezorgdheden die, naar gelang van de omstandigheden, kunnen rechtvaardigen dat de lidstaten een bepaalde invloed behouden in geprivatiseerde ondernemingen die zich bezighouden met diensten van algemeen of strategisch belang (zie arresten van dezelfde dag, Commissie/Portugal, C-367/98, Jurispr. blz. I-4731, punt 47, en Commissie/België, C-503/99, Jurispr. blz. I-4809, punt 43).
- 44 Die bezorgdheden kunnen voor de lidstaten evenwel geen rechtvaardigingsgrond opleveren om met een beroep op hun regeling van het eigendomsrecht in de zin van artikel 222 van het Verdrag de in het Verdrag bepaalde vrijheden te belemmeren door de voorrechten die zij aan hun positie van aandeelhouder van een geprivatiseerde onderneming verbinden. Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest Konle, reeds aangehaald, punt 38) heeft dat artikel immers niet tot gevolg dat de nationale regelingen van het eigendomsrecht buiten de werkingssfeer van de fundamentele verdragsregels vallen.
- 45 Het vrije verkeer van kapitaal kan, als fundamenteel verdragsbeginsel, slechts worden beperkt door een nationale regeling die gerechtvaardigd is om de in artikel 73 D, lid 1, van het Verdrag genoemde redenen of om dwingende redenen van algemeen belang en die van toepassing is op alle personen of ondernemingen die een activiteit uitoefenen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Bovendien moet de betrokken nationale regeling, wil zij gerechtvaardigd zijn, geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is, teneinde aan het evenredigheids criterium te voldoen (zie in die zin arrest Sanz de Lera e.a., reeds aangehaald, punt 23, en arrest van 14 maart 2000, Église de scientologie, C-54/99, Jurispr. blz. I-1335, punt 18).
- 46 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring zoals dat waartegen de Commissie in haar vordering sub a, betreffende artikel 2, lid I, van decreet 93-1298, voornamelijk bezwaar maakt, evenredig moet zijn met het beoogde doel, in dier voege dat dat doel niet kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen, met name met een systeem

van aangiften achteraf (zie in die zin arresten Sanz de Lera e.a., reeds aangehaald, punten 23-28; Konle, reeds aangehaald, punt 44, en arrest van 20 februari 2001, Analir e.a., C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 35). Een dergelijk stelsel moet zijn gebaseerd op objectieve criteria die niet-discriminatoir en voor de betrokken ondernemingen vooraf kenbaar zijn, en iedere persoon die door een dergelijke restrictieve maatregel wordt geraakt, moet over een rechtsmiddel beschikken (arrest Analir e.a., reeds aangehaald, punt 38).

- 47 In casu valt niet te ontkennen dat het door de betrokken regeling nagestreefde doel, te weten het veiligstellen van de bevoorrading met aardolieproducten in geval van crisis, een legitiem openbaar belang is. Het Hof heeft immers reeds als één van de redenen van openbare veiligheid die een belemmering van het vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen, erkend het streven om te allen tijde een minimale bevoorrading met aardolieproducten te waarborgen (arrest Campus Oil e.a., reeds aangehaald, punten 34 en 35). Dezelfde redenering geldt voor de belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal, aangezien de openbare veiligheid ook bij de in artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag vermelde rechtvaardigingsgronden wordt genoemd.
- 48 Het Hof heeft echter ook geoordeeld dat, omdat het een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van kapitaal betreft, de eisen van openbare orde en openbare veiligheid strikt moeten worden opgevat, zodat de inhoud ervan niet zonder controle van de instellingen van de Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald. Zo kan de openbare veiligheid slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie inzonderheid arrest Église de scientologie, reeds aangehaald, punt 17).
- 49 Derhalve moet worden nagegaan of de uit de betrokken regeling voortvloeiende beperkingen het mogelijk maken om in de betrokken lidstaat, in geval van een werkelijke en ernstige bedreiging, een minimale bevoorrading met aardolieproducten te waarborgen, en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is.

- 50 Wat het voornaamste bezwaar van de Commissie met betrekking tot artikel 2, lid I, van decreet 93-1298 betreft, zij eraan herinnerd dat volgens de bij deze bepaling ingevoerde regeling elke overschrijding, ongeacht de aard of de rechtsvorm ervan, van bepaalde voor het rechtstreekse of indirecte aandelenbezit geldende maxima, vooraf door de minister van Economische Zaken moet worden goedgekeurd voor ieder die daaraan deelneemt. De uitoefening van dit recht is volgens de toepasselijke bepalingen aan geen enkele voorwaarde onderworpen, met uitzondering van de in artikel 1 van het decreet algemeen geformuleerde verwijzing naar de bescherming van de nationale belangen. De betrokken investeerders wordt geenszins duidelijk gemaakt, in welke specifieke en objectieve omstandigheden een voorafgaande goedkeuring zal worden verleend of geweigerd. Een dergelijke vaagheid maakt het de particulieren niet mogelijk, de omvang van hun uit artikel 73 B van het Verdrag voortvloeiende rechten en verplichtingen te kennen, zodat een dergelijke regeling in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel (zie arrest *Église de scientologie*, reeds aangehaald, punten 21 en 22).
- 51 Een zo ruime discretionaire bevoegdheid vormt een ernstige aantasting van het vrije verkeer van kapitaal, die dit vrije verkeer onmogelijk kan maken. De betrokken regeling gaat derhalve kennelijk verder dan noodzakelijk is voor het bereiken van het door de Franse regering aangevoerde doel, namelijk voorkomen dat in geval van een daadwerkelijke bedreiging de minimale bevoorrading met aardolieproducten niet gewaarborgd is.
- 52 Met betrekking tot het bezwaar dat de Commissie heeft geformuleerd aangaande artikel 2, lid III, van decreet 93-1298, dat voorziet in een recht van verzet tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de activa van vier dochterondernemingen van de *Société nationale Elf-Aquitaine* in het buitenland, gelden dezelfde overwegingen. Ook al gaat het daarbij niet om een regeling van voorafgaande goedkeuring, maar om een regeling van verzet a posteriori, vaststaat dat de uitoefening van dat recht evenmin verbonden is aan een voorwaarde die de ruime discretionaire bevoegdheid van de bevoegde minister met betrekking tot de controle van de identiteit van de aandeelhouders van de dochtervennootschappen beperkt. De regeling gaat derhalve kennelijk verder dan noodzakelijk is voor het bereiken van het door de Franse regering genoemde doel, namelijk voorkomen dat in geval van een daadwerkelijke bedreiging de minimale

bevoorrading met aardolieproducten niet is gewaarborgd. De betrokken Franse wettelijke regeling bevat trouwens geen dergelijke beperking.

- 53 Gelet op het ontbreken van objectieve en nauwkeurige criteria in de opzet van het stelsel, gaat de betrokken regeling verder dan noodzakelijk is om het genoemde doel te bereiken.
- 54 Derhalve moet worden vastgesteld dat, door het handhaven van de betrokken regeling, de Franse Republiek de krachtens artikel 73 B van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

*De artikelen 52 tot en met 58 van het Verdrag*

- 55 De Commissie vordert tevens vaststelling van de niet-nakoming van de artikelen 52 tot en met 58 van het Verdrag, te weten de verdragsregels inzake de vrijheid van vestiging, voorzover zij betrekking hebben op de ondernemingen.
- 56 Dienaangaande zij erop gewezen dat, voorzover de betrokken regeling de vrijheid van vestiging beperkt, die beperkingen het rechtstreekse gevolg zijn van de hierboven reeds onderzochte belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal, waarmee zij onlosmakelijk zijn verbonden. Aangezien een schending van artikel 73 B van het Verdrag is vastgesteld, behoeven de betrokken maatregelen derhalve niet afzonderlijk aan de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging te worden getoetst.

## Kosten

- 57 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dienen het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten te dragen.

## HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door het handhaven van artikel 2, leden I en III, van decreet 93-1298 van 13 december 1993 tot instelling van een bijzonder aandeel voor de Staat in de Société nationale Elf-Aquitaine, volgens hetwelk aan het bijzonder aandeel van de Franse Republiek in die onderneming de volgende rechten zijn verbonden:
  - a) elke overschrijding van de voor het rechtstreekse of indirecte aandelenbezit geldende maxima van een tiende, een vijfde of een derde van het kapitaal of het stemrecht binnen de vennootschap door een natuurlijke of rechtspersoon die alleen of samen met anderen handelt, moet vooraf door de minister van Economische Zaken worden goedgekeurd;

b) tegen de overdracht of het in zekerheid geven van de in de bijlage bij het decreet genoemde activa, te weten de meerderheidsparticipatie in het kapitaal van de vier dochterondernemingen van die onderneming, te weten Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA en Elf-Congo SA, is verzet mogelijk,

is de Franse Republiek de krachtens artikel 73 B EG-Verdrag (thans artikel 56 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

- 2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.
  
- 3) Het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.

Rodríguez Iglesias

Jann

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 juni 2002.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias