

URTEIL DES GERICHTSHOFES

4. Juni 2002 *

In der Rechtssache C-483/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Patakia als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, zunächst vertreten durch K. Rispal-Bellanger und S. Seam, sodann durch G. de Bergues und S. Seam als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und

* Verfahrenssprache: Französisch.

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch R. Magrill als Bevollmächtigte im Beistand von Barrister J. Crow und D. Wyatt, QC, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Feststellung, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 52 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG) bis 58 EG-Vertrag (jetzt Artikel 48 EG) und aus Artikel 73b EG-Vertrag (jetzt Artikel 56 EG) verstoßen hat, dass sie Artikel 2 Absätze 1 und 3 des Dekrets Nr. 93-1298 vom 13. Dezember 1993 zur Schaffung einer vom Staat gehaltenen Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine (JORF vom 14. Dezember 1993, S. 17354) beibehalten hat, wonach die von der Französischen Republik gehaltene Sonderaktie dieser Gesellschaft damit verbunden ist,

- a) dass jede Überschreitung der Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung in Höhe von 1/10, 1/5 oder 1/3 des Kapitals oder der Stimmrechte der Gesellschaft durch eine allein oder im Einvernehmen mit anderen handelnde natürliche oder juristische Person der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister bedarf (Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets),
- b) dass gegen Entscheidungen über die Abtretung der im Anhang des Dekrets genannten Aktiva — der Mehrheit des Kapitals der vier Tochtergesellschaften Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA und Elf-Congo SA — oder über ihre Verwendung als Sicherheit Widerspruch erhoben werden kann (Artikel 2 Absatz 3 des Dekrets),

und dass sie keine hinreichend genauen und objektiven Kriterien für die Genehmigung der vorgenannten Transaktionen oder den Widerspruch gegen sie vorgesehen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, des Kammerpräsidenten P. Jann (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin N. Colneric und des Kammerpräsidenten S. von Bahr sowie der Richter C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Verfahrensbeteiligten in der Sitzung vom 2. Mai 2001, in der die Kommission durch M. Patakia und durch F. de Sousa Fialho als Bevollmächtigten, die Französische Republik durch S. Seam und durch F. Alabrune als Bevollmächtigten, das Königreich Spanien durch S. Ortiz Vaamonde als Bevollmächtigten und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland durch R. Magrill im Beistand von D. Wyatt vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. Juli 2001,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 21. Dezember 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage auf Feststellung erhoben, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 52 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG) bis 58 EG-Vertrag (jetzt Artikel 48 EG) und aus Artikel 73b EG-Vertrag (jetzt Artikel 56 EG) verstoßen hat, dass sie Artikel 2 Absätze 1 und 3 des Dekrets Nr. 93-1298 vom 13. Dezember 1993 zur Schaffung einer vom Staat gehaltenen Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine (JORF vom 14. Dezember 1993, S. 17354) beibehalten hat, wonach die von der Französischen Republik gehaltene Sonderaktie dieser Gesellschaft damit verbunden ist,
 - a) dass jede Überschreitung der Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung in Höhe von 1/10, 1/5 oder 1/3 des Kapitals oder der Stimmrechte der Gesellschaft durch eine allein oder im Einvernehmen mit anderen handelnde natürliche oder juristische Person der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister bedarf (Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets),
 - b) dass gegen Entscheidungen über die Abtretung der im Anhang des Dekrets genannten Aktiva — der Mehrheit des Kapitals der vier Tochtergesellschaften Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA und Elf-Congo SA — oder über ihre Verwendung als Sicherheit Widerspruch erhoben werden kann (Artikel 2 Absatz 3 des Dekrets),

und dass sie keine hinreichend genauen und objektiven Kriterien für die Genehmigung der vorgenannten Transaktionen oder den Widerspruch gegen sie vorgesehen hat.

- 2 Mit Schriftsätzen, die am 13., 22. und 27. Juni 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, haben das Königreich Spanien, das Königreich Dänemark und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beantragt, in der Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Französischen Republik zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofes vom 4., 7. und 12. Juli 2000 sind diese Mitgliedstaaten als Streithelfer zugelassen worden. Mit Schreiben vom 6. April 2001 hat das Königreich Dänemark seinen Antrag zurückgenommen.

Rechtlicher Rahmen des Rechtsstreits

Gemeinschaftsrecht

- 3 Artikel 73b Absatz 1 EG-Vertrag lautet wie folgt:

„Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.“

- 4 Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag (jetzt Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG) sieht Folgendes vor:

„Artikel 73b berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten,

...

- b) die unerlässlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute, zu verhindern, sowie Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information vorzusehen oder Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind.“
- 5 Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages (ABl. L 178, S. 5) enthält eine Nomenklatur für den Kapitalverkehr gemäß Artikel 1 dieser Richtlinie. Darin werden u. a. folgende Formen des Kapitalverkehrs aufgezählt:

„I. Direktinvestitionen...

1. Gründung und Erweiterung von Zweigniederlassungen oder neuen Unternehmen, die ausschließlich dem Geldgeber gehören, und vollständige Übernahme bestehender Unternehmen

2. Beteiligung an neuen oder bereits bestehenden Unternehmen zur Schaffung oder Aufrechterhaltung dauerhafter Wirtschaftsbeziehungen

...“

- 6 Nach den Begriffsbestimmungen am Ende von Anhang I der Richtlinie 88/361 gelten als „Direktinvestitionen“

„Investitionen jeder Art durch natürliche Personen, Handels-, Industrie- oder Finanzunternehmen zur Schaffung oder Aufrechterhaltung dauerhafter und direkter Beziehungen zwischen denjenigen, die die Mittel bereitstellen, und den Unternehmern oder Unternehmen, für die die Mittel zum Zwecke einer wirtschaftlichen Tätigkeit bestimmt sind. Der Begriff der Direktinvestitionen ist also im weitesten Sinne gemeint.

...

Bei den unter I 2 der Nomenklatur genannten Unternehmen, die als Aktiengesellschaften betrieben werden, ist eine Beteiligung im Sinne einer Direktinvestition dann vorhanden, wenn das im Besitz einer natürlichen Person oder eines anderen Unternehmens oder sonstigen Inhabers befindliche Aktienpaket entweder nach den bestehenden nationalen Rechtsvorschriften für Aktiengesellschaften oder aus anderen Gründen den Aktieninhabern die Möglichkeit gibt, sich tatsächlich an der Verwaltung dieser Gesellschaft oder an deren Kontrolle zu beteiligen.

...“

- 7 Die Nomenklatur in Anhang I der Richtlinie 88/361 umfasst auch folgende Formen des Kapitalverkehrs:

„III. Geschäfte mit Wertpapieren, die normalerweise am Kapitalmarkt gehandelt werden ...

...

A. Transaktionen mit Kapitalmarktpapieren

1. Erwerb an der Börse gehandelter inländischer Wertpapiere durch Gebietsfremde ...

...

3. Erwerb nicht an der Börse gehandelter inländischer Wertpapiere durch Gebietsfremde ...

...“

8 Artikel 222 EG-Vertrag (jetzt Artikel 295 EG) lautet:

„Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“

Nationales Recht

9 Die Artikel 1 und 2 des Dekrets Nr. 93-1298 sehen Folgendes vor:

„Artikel 1

Zum Schutz der nationalen Interessen wird eine vom Staat gehaltene gewöhnliche Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine in eine Sonderaktie umgewandelt, die mit den nachstehend unter Artikel 2 festgelegten Rechten verbunden ist.

Artikel 2

I. Jede Überschreitung der Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung gleich welcher Natur oder Rechtsform in Höhe von 1/10, 1/5 oder 1/3 des Kapitals oder der Stimmrechte der Gesellschaft durch eine allein oder im Einvernehmen mit anderen handelnde natürliche oder juristische Person bedarf der

vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister. Diese Genehmigung ist erneut einzuholen, wenn der Begünstigte zu einvernehmlichem Handeln mit anderen übergeht, wenn die Kontrolle über ihn wechselt oder wenn sich die Identität einer oder mehrerer im Einvernehmen mit anderen handelnder Personen ändert. Ebenso bedarf jede individuelle Überschreitung durch eine im Einvernehmen mit anderen handelnde Person der vorherigen Genehmigung. ...

II. Dem Verwaltungsrat der Gesellschaft gehören zwei durch Dekret bestimmte Vertreter des Staates ohne Stimmrecht an. Ein Vertreter wird auf Vorschlag des Wirtschaftsministers und der zweite auf Vorschlag des Energieministers ernannt.

III. Unter den im vorgenannten Dekret Nr. 93-1296 festgelegten Voraussetzungen kann Widerspruch gegen Entscheidungen über die Abtretung der in der Liste im Anhang des vorliegenden Dekrets genannten Aktiva oder über deren Verwendung als Sicherheit erhoben werden.“

- 10 In der Liste im Anhang des Dekrets Nr. 93-1298 ist die Mehrheit des Kapitals der Elf-Aquitaine Production, der Elf-Antar France, der Elf-Gabon SA und der Elf-Congo SA aufgeführt.

Das Vorverfahren

- 11 Mit Schreiben vom 15. Mai 1998 forderte die Kommission die französische Regierung auf, sich zu einigen Vorschriften des französischen Rechts über den Erwerb von Anteilen an privatisierten Gesellschaften zu äußern, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien.

- 12 Der Minister für Wirtschaft, Finanzen und Industrie antwortete mit Schreiben vom 31. Juli 1998, seines Erachtens hinderten die Bestimmungen des Vertrages die Mitgliedstaaten nicht daran, ihre Energieversorgung sicherzustellen. Er erklärte sich jedoch bereit, bestimmte Punkte der betreffenden Rechtsvorschriften in Abstimmung mit der Kommission zu ändern.
- 13 Da das Vorbringen und die Änderungsvorschläge der französischen Regierung die Kommission nicht zufrieden stellten, richtete sie am 18. Januar 1999 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Französische Republik und forderte diese auf, der Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.
- 14 Die französische Regierung antwortete auf die mit Gründen versehene Stellungnahme durch Schreiben vom 11. Februar 1999, dem der Entwurf eines Dekrets zur Änderung des Dekrets Nr. 93-1298 beigefügt war, in dem es hieß, dass die in Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets vorgesehene Genehmigung des Wirtschaftsministers künftig nur noch erforderlich sei, wenn die Überschreitung der fraglichen Schwellenwerte „geeignet wäre, die Stetigkeit der Versorgung Frankreichs mit Erdölprodukten in Frage zu stellen“.
- 15 In einer an die Kommission gerichteten Note vom 19. April 1999 wiesen die französischen Behörden auf die Bedeutung des Fortbestands eines Entscheidungszentrums in Frankreich, die Furcht vor einer Übernahme der Kontrolle über die Société nationale Elf-Aquitaine durch ein außerhalb der Gemeinschaft ansässiges Unternehmen sowie die Bedeutung der Erdölreserven der Société nationale Elf-Aquitaine für die Sicherheit der Energieversorgung Frankreichs und die französische Wirtschaft im Allgemeinen hin.
- 16 Da die Kommission die von der französischen Regierung vorgeschlagenen Änderungen für unzureichend hielt, beschloss sie, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 17 Die Kommission trägt zunächst vor, das erhebliche Ausmaß innergemeinschaftlicher Investitionen habe einige Mitgliedstaaten veranlasst, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Situation zu kontrollieren. Diese Maßnahmen, die zum großen Teil im Rahmen von Privatisierungen getroffen worden seien, könnten unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein. Aus diesem Grund habe sie am 19. Juli 1997 die Mitteilung über bestimmte rechtliche Aspekte von Investitionen innerhalb der EU (ABl. C 220, S. 15, im Folgenden: Mitteilung von 1997) erlassen.
- 18 In der Mitteilung habe sie die Bestimmungen des Vertrages über den freien Kapitalverkehr und die Niederlassungsfreiheit für diesen Bereich ausgelegt, insbesondere im Zusammenhang mit allgemeinen Genehmigungsverfahren und Vetorechten nationaler Behörden.
- 19 Nummer 9 der Mitteilung von 1997 lautet wie folgt:

„Die Prüfung der Maßnahmen, die auf Investitionen innerhalb der EU beschränkend wirken, gelangt zu folgendem Ergebnis: Diskriminierende Maßnahmen (die also ausschließlich für gebietsfremde Anleger aus der EU gelten) sind als mit den Artikeln 73b und 52 EG-Vertrag über den freien Kapitalverkehr und das Niederlassungsrecht unvereinbar anzusehen, sofern sie nicht unter eine der im Vertrag genannten Ausnahmen fallen. Nichtdiskriminierende Maßnahmen (die

also sowohl für Gebietsansässige als auch für Gebietsfremde der EU gelten) sind zulässig, wenn sie auf einer Reihe von objektiven, dauerhaft gegebenen und veröffentlichten Kriterien beruhen, die sich aus zwingenden Gründen des allgemeinen Interesses rechtfertigen lassen. In jedem Fall ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.“

- 20 Die Regelung, mit der eine von der Französischen Republik gehaltene Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine geschaffen werde und die eine vorherige Genehmigung durch diesen Mitgliedstaat bei jeder Überschreitung bestimmter Schwellenwerte von Anteilen oder Stimmrechten sowie ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen über die Abtretung oder die Verwendung als Sicherheit der Mehrheit des Kapitals von vier ihrer Tochtergesellschaften vorsehe, entspreche nicht den in der Mitteilung von 1997 aufgestellten Voraussetzungen und verstoße damit gegen die Artikel 52 bis 58 und 73b EG-Vertrag.
- 21 Diese nationalen Bestimmungen seien zwar unterschiedslos anwendbar, stellten aber Hindernisse für das Niederlassungsrecht der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten sowie für den freien Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft dar, da sie die Ausübung dieser Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen könnten.
- 22 Genehmigungs- oder Widerspruchsverfahren könnten nur dann als vereinbar mit den genannten Freiheiten angesehen werden, wenn sie unter die in den Artikeln 55 EG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG), 56 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 EG) und 73d EG-Vertrag geregelten Ausnahmen fielen oder aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt seien und an objektive, dauerhaft gegebene und veröffentlichte Kriterien anknüpften, durch die das Ermessen der nationalen Behörden auf ein Minimum beschränkt werde.

- 23 Die fraglichen Bestimmungen erfüllten keines dieser Kriterien. Folglich bestehe die Gefahr, dass sie aufgrund mangelnder Transparenz indirekt ein Element der Diskriminierung enthielten und Rechtsunsicherheit hervorriefen. Die Berufung auf Artikel 222 EG-Vertrag gehe im Übrigen fehl, da es sich im vorliegenden Fall nicht um eine Kontrollbeteiligung des Staates am Eigentum von Gesellschaften handle, sondern darum, dass er die Eigentumsverteilung unter Privatpersonen kontrolliere.
- 24 Die Stetigkeit der Versorgung mit Erdölprodukten im Krisenfall könne zwar grundsätzlich zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gehören, doch müsse noch nachgewiesen werden, dass die fraglichen Maßnahmen in Bezug auf das zu erreichende Ziel erforderlich und verhältnismäßig sein.
- 25 Das angestrebte Ziel könnte nämlich durch sektorielle Maßnahmen, die in Krisenzeiten angewandt würden, an genau umschriebene technische Kriterien anknüpfen und nicht das Kapital der betreffenden Gesellschaften, sondern die Verwendung der Lagerbestände betreffen, wirksamer erreicht werden.
- 26 Zudem werde die Versorgung mit Erdölprodukten im Krisenfall bereits durch die im Rahmen der Gemeinschaft und auf internationaler Ebene vorgesehenen rechtlichen Maßnahmen ausreichend gewährleistet. So gebe es einen Gemeinschaftsrahmen für eine Politik, mit der die Versorgung der Mitgliedstaaten mit Erdölprodukten unter Beachtung der Regeln des Binnenmarktes, d. h. bestimmter Richtlinien und Entscheidungen des Rates, sichergestellt werden solle. Ebenso gebe es auf internationaler Ebene Vorkehrungen der Internationalen Energie-Agentur in Form des Übereinkommens über ein Internationales Energieprogramm, dem die Französische Republik beigetreten sei. Dieses Übereinkommen enthalte Bestimmungen, die für eine gerechte Verteilung des Erdöls im Fall einer Verknappung sorgen sollten. Es ergänze damit die Gemeinschaftsrichtlinien, die nur die Bildung von Lagerbeständen und die Begrenzung der Nachfrage betreffen.

- 27 Die Französische Republik bestreitet die ihr zur Last gelegte Vertragsverletzung. Sie führt aus, etwaige Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs, die sich aus der streitigen Regelung ergäben, seien jedenfalls zum einen durch die in den Artikeln 56 und 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag vorgesehene Ausnahme aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und zum anderen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Sie seien überdies verhältnismäßig und zur Erreichung des mit ihnen verfolgten Zieles geeignet.
- 28 Die französische Regierung trägt erstens vor, die Versorgung mit Erdölprodukten im Krisenfall, die zum einen durch das Recht auf Requisition der Rohölreserven der Société nationale Elf-Aquitaine im Ausland und zum anderen durch die Genehmigungsverfahren gewährleistet werde, die dafür sorgen sollten, dass das Entscheidungszentrum dieser Gesellschaft in Frankreich bleibe, gehöre zur öffentlichen Sicherheit. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83 (Campus Oil u. a., Slg. 1984, 2727, Randnr. 34) die Sicherheit der Versorgung mit Erdölprodukten im Krisenfall unter den Begriff der inneren Sicherheit subsumiert. Dies treffe auf den vorliegenden Fall voll und ganz zu.
- 29 Zweitens sei die Regelung, um die es in der vorliegenden Klage gehe, nicht diskriminierend. Das von der Kommission aufgestellte Erfordernis genauer, objektiver und dauerhaft gegebener Kriterien, durch die das Ermessen der nationalen Behörden auf ein Minimum beschränkt werde, finde in der Rechtsprechung des Gerichtshofes keine Stütze und könne daher nicht angewandt werden.
- 30 Drittens erfüllten die fraglichen Maßnahmen die Kriterien der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit. Erdölprodukte seien wesentlich für die Existenz eines Staates, da nicht nur das Funktionieren seiner Wirtschaft, sondern vor allem auch das seiner Einrichtungen und seiner wichtigsten öffentlichen Dienste und selbst das Überleben seiner Bevölkerung von ihnen abhingen; dies gelte auch für Frankreich. Eine Unterbrechung der Versorgung mit Erdölprodukten und die sich daraus für die Existenz des Staates ergebenden Gefahren könnten somit seine

öffentliche Sicherheit schwer beeinträchtigen, zumal Frankreich in diesem Bereich weitgehend von Einfuhren abhängig sei.

- 31 Bei einer ernsten Krise könne Frankreich die Sicherheit seiner Versorgung mit Erdölprodukten nur dadurch gewährleisten, dass es auf die Rohölreserven der Société nationale Elf-Aquitaine im Ausland zurückgreife. Dies sei aber nur möglich, wenn das Entscheidungszentrum dieser Gesellschaft in Frankreich bleibe.
- 32 Es gebe keine nationalen sektoriellen Maßnahmen, mit denen die Sicherheit der Versorgung Frankreichs mit Erdölprodukten im Fall einer ernsten Krise wirksamer gewährleistet werden könne; dies gelte insbesondere für die Nutzung der Lagerbestände. Mangels bedeutsamer nationaler Erdölreserven könne hinsichtlich der Versorgung mit Rohöl keine sektorielle Maßnahme getroffen werden.
- 33 Die von der Kommission angeführte Gemeinschaftsregelung sowie die im Rahmen der Internationalen Energie-Agentur getroffenen Maßnahmen reichten nicht aus, um die Sicherheit der Versorgung mit Erdölprodukten im Fall einer ernsten Krise zu gewährleisten, wie der Gerichtshof bereits in den Randnummern 28 bis 31 seines Urteils *Campus Oil* u. a. anerkannt habe. Die Kommission habe daher nicht den ihr obliegenden Nachweis erbracht, dass die fraglichen Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht genügten. Die Sonderrechte, um die es im vorliegenden Verfahren gehe, stellten jedenfalls eine notwendige Ergänzung zu den internationalen Maßnahmen dar.
- 34 Die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten teilen im Wesentlichen den Standpunkt der Französischen Republik.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zu Artikel 73b EG-Vertrag

- 35 Durch Artikel 73b Absatz 1 EG-Vertrag wird der freie Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern umgesetzt. Zu diesem Zweck legt er im Rahmen der Bestimmungen des mit „Der Kapital- und Zahlungsverkehr“ überschriebenen Kapitels des Vertrages fest, dass alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten sind.
- 36 Der EG-Vertrag enthält zwar keine Definition der Begriffe des Kapital- und des Zahlungsverkehrs, doch hat die Richtlinie 88/361 zusammen mit der Nomenklatur in ihrem Anhang unstreitig Hinweisscharakter für die Definition des Begriffes des Kapitalverkehrs (vgl. Urteil vom 16. März 1999 in der Rechtssache C-222/97, Trummer und Mayer, Slg. 1999, I-1661, Randnrn. 20 und 21).
- 37 Die Rubriken I und III der Nomenklatur in Anhang I der Richtlinie 88/361 und die darin enthaltenen Begriffsbestimmungen zeigen, dass es sich bei Direktinvestitionen in Form der Beteiligung an einem Unternehmen durch den Erwerb von Aktien und beim Erwerb von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt um Kapitalverkehr im Sinne von Artikel 73b EG-Vertrag handelt. Nach den Begriffsbestimmungen ist insbesondere die Direktinvestition durch die Möglichkeit gekennzeichnet, sich tatsächlich an der Verwaltung einer Gesellschaft und an deren Kontrolle zu beteiligen.
- 38 Angesichts dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob die Regelung, mit der eine von der Französischen Republik gehaltene Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine geschaffen wird und die eine vorherige Genehmigung durch diesen

Mitgliedstaat bei jeder Überschreitung bestimmter Schwellenwerte von Anteilen oder Stimmrechten sowie ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen über die Abtretung oder die Verwendung als Sicherheit der Mehrheit des Kapitals von vier ihrer Tochtergesellschaften vorsieht, eine Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten darstellt.

- 39 Die französische Regierung räumt zwar ein, dass die Beschränkungen, die sich aus der fraglichen Regelung ergeben, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des freien Kapitalverkehrs fallen, macht aber geltend, diese Regelung gelte für inländische Aktionäre und für Aktionäre aus anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen. Es handele sich somit nicht um eine die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten benachteiligende oder besonders einschränkende Behandlung.
- 40 Dem kann nicht gefolgt werden. Artikel 73b EG-Vertrag verbietet ganz allgemein Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Verbot geht über die Beseitigung einer Ungleichbehandlung der Finanzmarktteilnehmer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit hinaus.
- 41 Auch wenn die fragliche Regelung nicht zu einer Ungleichbehandlung führt, kann sie den Erwerb von Anteilen an den betreffenden Unternehmen verhindern und Anleger aus anderen Mitgliedstaaten davon abhalten, in das Kapital dieser Unternehmen zu investieren. Sie ist daher geeignet, den freien Kapitalverkehr illusorisch zu machen (vgl. hierzu Urteile vom 14. Dezember 1995 in den Rechtssachen C-163/94, C-165/94 und C-250/94, Sanz de Lera u. a., Slg. 1995, I-4821, Randnr. 25, und vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-302/97, Konle, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 44).
- 42 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die fragliche Regelung eine Beschränkung des Kapitalverkehrs im Sinne von Artikel 73b EG-Vertrag darstellt. Daher ist zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Beschränkung gerechtfertigt sein kann.

- 43 Wie sich ebenfalls aus der Mitteilung von 1997 ergibt, sind die Bedenken nicht von der Hand zu weisen, die es je nach den Umständen rechtfertigen können, dass die Mitgliedstaaten einen gewissen Einfluss auf ursprünglich öffentliche und später privatisierte Unternehmen behalten, wenn diese Unternehmen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder von strategischer Bedeutung erbringen (vgl. Urteile vom heutigen Tag in den Rechtssachen C-367/98, Kommission/Portugal, Slg. 2002, I-4731, Randnr. 47, und C-503/99, Kommission/Belgien, Slg. 2002, I-4809, Randnr. 43).
- 44 Diese Bedenken erlauben es den Mitgliedstaaten jedoch nicht, sich auf ihre Eigentumsordnung, die Gegenstand von Artikel 222 EG-Vertrag ist, zu berufen, um Beeinträchtigungen der im Vertrag vorgesehenen Freiheiten zu rechtfertigen, die sich aus Vorrechten ergeben, mit denen ihre Aktionärsstellung in einem privatisierten Unternehmen ausgestattet ist. Wie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil Konle, Randnr. 38) hervorgeht, führt dieser Artikel nicht dazu, dass die in den Mitgliedstaaten bestehende Eigentumsordnung den Grundprinzipien des Vertrages entzogen ist.
- 45 Der freie Kapitalverkehr kann als tragender Grundsatz des Vertrages nur dann durch eine nationale Regelung beschränkt werden, wenn diese aus den in Artikel 73d Absatz 1 EG-Vertrag genannten Gründen oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist, die für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten. Ferner ist die nationale Regelung nur dann gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist, so dass sie dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit entspricht (in diesem Sinne auch Urteil Sanz de Lera u. a., Randnr. 23, und Urteil vom 14. März 2000 in der Rechtssache C-54/99, Église de scientologie, Slg. 2000, I-1335, Randnr. 18).
- 46 Zu einem System vorheriger behördlicher Genehmigungen, wie es Gegenstand des Hauptvorwurfs unter Buchstabe a der Anträge der Kommission ist, der sich auf Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets Nr. 93-1298 bezieht, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen muss, d. h., dass das gleiche Ziel nicht durch weniger restriktive Maß-

nahmen, namentlich durch ein System nachträglicher Anmeldungen, erreicht werden kann (in diesem Sinne auch Urteile Sanz de Lera u. a., Randnrn. 23 bis 28, und Konle, Randnr. 44, sowie Urteil vom 20. Februar 2001 in der Rechtsache C-205/99, Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 35). Ein solches System muss auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen, die den betroffenen Unternehmen im Voraus bekannt sind, und jedem, der von einer derartigen einschränkenden Maßnahme betroffen ist, muss der Rechtsweg offen stehen (Urteil Analir u. a., Randnr. 38).

- 47 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht leugnen, dass an dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziel — der Sicherstellung der Versorgung mit Erdölprodukten im Krisenfall — ein legitimes öffentliches Interesse besteht. Wie der Gerichtshof bereits anerkannt hat, gehört zu den Gründen der öffentlichen Sicherheit, aus denen eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs gerechtfertigt sein kann, das Ziel, jederzeit eine Mindestversorgung mit Erdölprodukten sicherzustellen (Urteil Campus Oil u. a., Randnrn. 34 und 35). Die gleichen Erwägungen gelten für Beeinträchtigungen des freien Kapitalverkehrs, da die öffentliche Sicherheit auch zu den in Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag genannten Rechtfertigungsgründen gehört.
- 48 Der Gerichtshof hat aber auch entschieden, dass die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit, insbesondere als Ausnahme von dem grundlegenden Prinzip des freien Kapitalverkehrs, eng zu verstehen sind, so dass ihre Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden kann. So kann die öffentliche Sicherheit nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. u. a. Urteil Église de scientologie, Randnr. 17).
- 49 Daher ist zu prüfen, ob die Beeinträchtigungen, die sich aus der fraglichen Regelung ergeben, die Sicherstellung einer Mindestversorgung mit Erdölprodukten in dem betreffenden Mitgliedstaat für den Fall einer tatsächlichen schweren Gefährdung erlauben und nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich ist.

- 50 Insoweit ist zum Hauptvorwurf, den die Kommission gegen Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets Nr. 93-1298 erhebt, darauf hinzuweisen, dass nach der durch diese Bestimmung geschaffenen Regelung jede Überschreitung bestimmter Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung gleich welcher Natur oder Rechtsform bei jedem Beteiligten der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister bedarf. Die Ausübung dieses Rechts unterliegt nach den einschlägigen Vorschriften keiner Voraussetzung, abgesehen von einer allgemeinen Bezugnahme auf den Schutz der nationalen Interessen in Artikel 1 dieses Dekrets. Die betreffenden Anleger erhalten keinerlei Hinweis darauf, unter welchen konkreten objektiven Umständen eine vorherige Genehmigung erteilt oder versagt wird. Bei einer derartigen Unbestimmtheit ist für den Einzelnen der Umfang seiner Rechte und Pflichten aus Artikel 73b EG-Vertrag nicht erkennbar, so dass eine solche Regelung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt (vgl. Urteil *Église de scientologie*, Randnrn. 21 und 22).
- 51 Ein so weites Ermessen stellt eine schwerwiegende Beeinträchtigung des freien Kapitalverkehrs dar, die zu dessen Ausschluss führen kann. Die fragliche Regelung geht somit eindeutig über das hinaus, was zur Erreichung des von der französischen Regierung angeführten Zieles — eine Beeinträchtigung der Mindestversorgung mit Erdölzeugnissen für den Fall einer tatsächlichen Gefährdung zu verhindern — erforderlich ist.
- 52 Hinsichtlich des von der Kommission erhobenen Vorwurfs in Bezug auf Artikel 2 Absatz 3 des Dekrets Nr. 93-1298, der ein Widerspruchsrecht gegen jede Entscheidung über die Abtretung oder die Verwendung als Sicherheit der Aktiva von vier ausländischen Tochtergesellschaften der *Société nationale Elf-Aquitaine* vorsieht, gelten die gleichen Erwägungen. Auch wenn es sich dabei nicht um ein System vorheriger Genehmigungen handelt, sondern um ein System nachträglichen Widerspruchs, steht nämlich fest, dass auch die Ausübung dieses Rechts an keine Voraussetzung geknüpft ist, die das dem Minister zustehende weite Ermessen hinsichtlich der Identitätskontrolle der Inhaber von Anteilen dieser Tochtergesellschaften begrenzt. Das System geht somit eindeutig über das hinaus, was zur Erreichung des von der französischen Regierung angeführten Zieles — eine Beeinträchtigung der Mindestversorgung mit Erdölprodukten für den Fall einer tatsächlichen Gefährdung zu verhindern — erforderlich ist.

Überdies kommt in den fraglichen französischen Rechtsvorschriften eine solche Begrenzung nicht zum Ausdruck.

- 53 Mangels objektiver und genauer Kriterien in der Struktur des geschaffenen Systems geht die fragliche Regelung über das hinaus, was zur Erreichung des angegebenen Zieles erforderlich ist.
- 54 Somit ist festzustellen, dass die Französische Republik durch die Beibehaltung der fraglichen Regelung gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 73b EG-Vertrag verstoßen hat.

Zu den Artikeln 52 bis 58 EG-Vertrag

- 55 Die Kommission beantragt ferner die Feststellung einer Verletzung der die Niederlassungsfreiheit betreffenden Artikel 52 bis 58 EG-Vertrag, soweit sie sich auf Unternehmen beziehen.
- 56 Soweit die fragliche Regelung Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit enthält, sind diese die unmittelbare Folge der vorstehend geprüften Hindernisse für den freien Kapitalverkehr, mit denen sie untrennbar verbunden sind. Da eine Verletzung von Artikel 73b EG-Vertrag festgestellt worden ist, brauchen die fraglichen Maßnahmen nicht gesondert im Licht der Vorschriften des Vertrages über die Niederlassungsfreiheit geprüft zu werden.

Kosten

- 57 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Französische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Spanien und das Vereinigte Königreich, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 73b EG-Vertrag (jetzt Artikel 56 EG) verstoßen, dass sie Artikel 2 Absätze 1 und 3 des Dekrets Nr. 93-1298 vom 13. Dezember 1993 zur Schaffung einer vom Staat gehaltenen Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine beibehalten hat, wonach die von der Französischen Republik gehaltene Sonderaktie dieser Gesellschaft damit verbunden ist,
 - a) dass jede Überschreitung der Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung in Höhe von 1/10, 1/5 oder 1/3 des Kapitals oder der Stimmrechte der Gesellschaft durch eine allein oder im Einvernehmen mit anderen handelnde natürliche oder juristische Person der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister bedarf;

b) dass gegen Entscheidungen über die Abtretung der im Anhang des Dekrets genannten Aktiva — der Mehrheit des Kapitals von vier Tochtergesellschaften dieser Gesellschaft, Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA und Elf-Congo SA — oder über ihre Verwendung als Sicherheit Widerspruch erhoben werden kann.

2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Königreich Spanien und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Juni 2002.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias