

DOMSTOLENS DOM

14. marts 2000 *

I sag C-54/99,

angående en anmodning, som Conseil d'État (Frankrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

mod

Premier ministre,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b) [nu artikel 58, stk. 1, litra b), EF],

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet og V. Skouris,

generaladvokat: A. Saggio

justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- association Église de scientologie de Paris og Scientology International Reserves Trust ved advokaterne E. Piwnica og J. Molinié, med møderet for Conseil d'État og Cour de cassation
- den franske regering ved afdelingschef R. Abraham og ekspeditionssekretær S. Seam, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. september 1999 er afgivet mundtlige indlæg af den franske regering ved R. Abraham og S. Seam, den græske regering ved kontorchef

F. Spathopoulos, Juridisk Tjeneste, Økonomiministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved M. Patakia,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. oktober 1999,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved afgørelse af 6. januar 1999, indgået til Domstolen den 16. februar 1999, har Conseil d'État i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b) [nu artikel 58, stk. 1, litra b), EF].
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst i en sag, der føres mellem association Église de scientologie de Paris, der er en fransk forening, og Scientology International Reserves Trust, der er en engelsk »trust«, på den ene side, og den franske statsminister på den anden side vedrørende dennes stiltiende afslag på sagsørgernes anmodning om ophævelse af de bestemmelser om forudgående tilladelse, der er fastsat i fransk ret for visse kategorier af direkte, udenlandske investeringer.

Fællesskabsretten

- 3 EF-traktatens artikel 73 B, stk. 1 (nu artikel 56, stk. 1, EF), bestemmer følgende:

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

- 4 Traktatens artikel 73 D har følgende ordlyd:

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

a) ...

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

2

3. De foranstaltninger og fremgangsmåder, der er nævnt i stk. 1 og 2, må ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital og betalinger, som defineret i artikel 73 B.«

De franske retsfor skrifter

- 5 Artikel 1 i loi relative aux relations financières avec l'étranger (den franske lov nr. 66-1008 af 28.12.1966 om de økonomiske forbindelser med udlandet, herefter »lov nr. 66-1008«) bestemmer følgende:

»Der består frie økonomiske forbindelser mellem Frankrig og udlandet. Denne frihed udøves i henhold til bestemmelserne i denne lov under overholdelse af Frankrigs internationale forpligtelser.«

- 6 I artikel 3, nr. 1, litra c), i lov nr. 66-1008 hedder det:

»Med henblik på at beskytte nationale interesser kan regeringen ved dekreter, der udstedes på forslag af økonomi- og finansministeren beslutte,

- 1) at der skal afgives anmeldelse, indhentes forudgående tilladelse eller foretages kontrol, inden:

...

c) der foretages eller gennemføres udenlandske investeringer i Frankrig

...«

- 7 I artikel 5-1, I, nr. 1, i lov nr. 66-1008, som indsat ved lov nr. 96-109 af 14. februar 1996 om de økonomiske forbindelser med udlandet for så vidt angår udenlandske investeringer i Frankrig, bestemmes følgende:

»Såfremt økonomiministeren konstaterer, at der foretages eller er blevet foretaget en udenlandsk investering i aktiviteter, der selv lejlighedsvis vedrører udøvelse af offentlig myndighed i Frankrig, eller at en udenlandsk investering kan bringe den offentlige orden, den offentlige sundhed eller den offentlige sikkerhed i fare, eller investeringen foretages i aktiviteter vedrørende udvikling, fremstilling eller handel med våben, ammunition, krudt eller sprængstoffer beregnet til militært brug eller brug som krigsmateriel, og der ikke er blevet indhentet forudgående tilladelse i henhold til artikel 3, nr. 1, litra c), i denne lov, eller der ikke er blevet givet tilladelse, eller betingelserne i tilladelsen ikke er blevet opfyldt, kan ministeren pålægge investoren ikke at gennemføre transaktionen eller at ændre den eller på egen bekostning at genetablere den tidligere tilstand.

Der kan først gives pålæg, efter at investoren er blevet opfordret til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på 15 dage.«

- 8 I artikel 11 i dekret nr. 89-938 af 29. december 1989 til gennemførelse af artikel 3 i lov nr. 66-1008, som ændret ved dekret nr. 96-117 af 14. februar 1996 (herefter »dekret nr. 89-938«), bestemmes det:

»Der kan frit foretages direkte, udenlandske investeringer i Frankrig. Der skal indgives en anmeldelse til myndighederne ved foretagelsen af disse investeringer.«

9 I artikel 11a i dekret nr. 89-938 hedder det:

»Bestemmelserne i artikel 11 finder ikke anvendelse på de investeringer, der er omhandlet i artikel 5, I, nr. 1, i lov nr. 66-1008 af 28. december 1966 om de økonomiske forbindelser med udlandet, navnlig som ændret ved lov nr. 96-109 af 14. februar 1996.«

10 Det tilføjes i artikel 12 i dekret nr. 89-938:

»Der skal indhentes forudgående tilladelse fra økonomiministeren til direkte, udenlandske investeringer, der henhører under artikel 11a, i Frankrig. Denne tilladelse anses for givet en måned efter økonomiministerens modtagelse af investeringsanmeldelsen, medmindre denne inden for samme frist har truffet afgørelse om udsættelse af den pågældende transaktion. Økonomiministeren kan give afkald på retten til udsættelse inden udløbet af den frist, der er fastsat i denne artikel.«

11 I artikel 13 i dekret nr. 89-938 er det nærmere bestemt, at visse direkte investeringer er fritaget for den forpligtelse til indgivelse af anmeldelse til myndighederne eller til indhentelse af forudgående tilladelse, der er fastsat i artikel 11 og 12, herunder oprettelse af selskaber, filialer eller nye virksomheder, direkte investeringer, der foretages mellem selskaber inden for samme koncern, direkte investeringer indtil 10 mio. FRF i håndværksvirksomheder, inden for detailhandel og hotelvirksomhed samt erhvervelse af landbrugsjord.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 12 Den 1. februar 1996 anmodede sagsøgerne i hovedsagen statsministeren om at ophæve en række administrative bestemmelser, hvorefter der krævedes forudgående tilladelse til direkte, udenlandske investeringer. Da de konstaterede, at de ændringer, der var sket den 14. februar 1996, medførte, at man opretholdt en ordning med forudgående tilladelse, fandt sagsøgerne, at der var tale om en afgørelse fra statsministerens side, som måtte sidestilles med et afslag på deres anmodning, og de indbragte derfor afgørelsen for Conseil d'État med påstand om, at den blev ophævet på grund af, at statsministeren havde overskredet sine beføjelser. Til støtte for deres påstand har sagsøgerne påberåbt sig en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne om frie kapitalbevægelser.
- 13 Da Conseil d'État fandt, at der er tvivl med hensyn til fortolkningen af traktatens artikel 73 D, har retten besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Giver bestemmelserne i artikel 73 D i traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som ændret, hvorefter forbuddet mod alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at 'træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed', en medlemsstat mulighed for, som en fravigelse af ordningen om fuldstændig liberalisering eller om anmeldelse, som gælder for udenlandske investeringer på dens område, at opretholde bestemmelser om forudgående tilladelse for investeringer, der kan udgøre en fare for den offentlige orden, sundhed og sikkerhed, hvorved det præciseres, at tilladelsen anses for opnået en måned efter modtagelsen af den til ministeren indgivne investeringsanmeldelse, medmindre ministeren inden for samme frist har truffet afgørelse om udsættelse af den pågældende transaktion?«

- 14 Det bemærkes, at en national bestemmelse, hvorefter en direkte, udenlandsk investering kræver en forudgående tilladelse, er en restriktion for kapitalbevægelserne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 73 B, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, *Sanz de Lera m.fl.*, Sml. I, s. 4821, præmis 24 og 25).

- 15 En sådan bestemmelse er fortsat en restriktion, selv om tilladelsen, som i hovedsagen, anses for givet en måned efter modtagelsen af ansøgningen, såfremt den kompetente myndighed ikke inden for samme frist har truffet afgørelse om udsættelse af transaktionen. Det har heller ingen betydning, at manglende overholdelse af forpligtelsen til at indhente en forudgående tilladelse, som den franske regering har oplyst, ikke er sanktioneret.
- 16 Det spørgsmål, der opstår, er herefter, om traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b), hvorefter traktatens artikel 73 B ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, giver mulighed for nationale bestemmelser, som de i hovedsagen omhandlede, hvorefter der kun kræves en forudgående tilladelse til direkte, udenlandske investeringer, der kan udgøre en fare for den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.
- 17 For det første bemærkes, at selv om medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, må begrundelserne imidlertid i fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, de skal retfærdiggøre en fravigelse af det grundlæggende princip om frie kapitalbevægelser, fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan fastlægges af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol (jf. i denne retning dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmis 26 og 27). Den offentlige orden og den offentlige sundhed kan således kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (jf. i denne retning Rutili-dommen, præmis 28, og dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 21). Begrundelserne må heller ikke drejes bort fra deres egentlige funktion for at tjene rent økonomiske formål (jf. i denne retning Rutili-dommen, præmis 30). Herudover skal enhver person, der rammes af en restriktiv foranstaltning, der har hjemmel i en sådan undtagelse, kunne indbringe sagen til efterprøvelse (jf. i denne retning dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14 og 15).

- 18 For det andet bemærkes, at restriktive foranstaltninger for frie kapitalbevægelser kun kan begrundes med hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, hvis de er nødvendige for at beskytte de interesser, som de skal sikre, og kun såfremt disse mål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Sanz de Lera m.fl., præmis 23).
- 19 Selv om Domstolen i dom af 23. februar 1995 (forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361) og i dommen i sagen Sanz de Lera m.fl., der vedrørte udførsel af pengesedler, fandt, at bestemmelserne om forudgående tilladelse under de konkrete omstændigheder i sagerne ikke var nødvendige for at give de nationale myndigheder mulighed for at foretage en kontrol med henblik på at hindre overtrædelser af deres love og administrative bestemmelser, og at de derfor udgjorde restriktioner, der var i strid med traktatens artikel 73 B, har den dog ikke dermed fastslået, at bestemmelser om forudgående tilladelse aldrig kan være berettigede, herunder såfremt en sådan tilladelse virkelig er nødvendig til beskyttelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed (jf. dom af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 45 og 46).
- 20 For så vidt angår direkte, udenlandske investeringer kan det være vanskeligt at identificere og blokere for kapital, når den først er kommet ind i en medlemsstat, og dette kan gøre det nødvendigt fra begyndelsen at hindre transaktioner, der vil være til fare for den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Heraf følger, at bestemmelser om forudgående anmeldelse i tilfælde, hvor de direkte, udenlandske investeringer udgør en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, kan vise sig utilstrækkelige til at afværge en sådan trussel.
- 21 I hovedsagen er bestemmelserne imidlertid karakteriseret ved, at der kræves en forudgående tilladelse til enhver direkte, udenlandsk investering, der »kan udgøre en fare for den offentlige sundhed og den offentlige orden«, uden nærmere

præcisering. De pågældende investorer får således ingen oplysning om, under hvilke nærmere omstændigheder det er nødvendigt at indhente en forudgående tilladelse.

- 22 En sådan ubestemthed giver ikke borgerne mulighed for at kende omfanget af deres rettigheder og pligter i henhold til traktatens artikel 73 B. Under disse omstændigheder er de indførte bestemmelser i strid med retssikkerhedsprincippet.
- 23 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b), skal fortolkes således, at den er til hinder for bestemmelser om forudgående tilladelse til direkte, udenlandske investeringer, hvorefter de investeringer, bestemmelserne gælder for, kun i generelle vendinger defineres som investeringer, der kan udgøre en fare for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, således at de berørte ikke kan have kendskab til, under hvilke nærmere omstændigheder det er nødvendigt at indhente en forudgående tilladelse.

Sagens omkostninger

- 24 De udgifter, der er afholdt af den franske og den græske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Conseil d'État ved afgørelse af 6. januar 1999, for ret:

EF-traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b) [nu artikel 58, stk. 1, litra b), EF], skal fortolkes således, at den er til hinder for bestemmelser om forudgående tilladelse til direkte, udenlandske investeringer, hvorefter de investeringer, bestemmelserne gælder for, kun i generelle vendinger defineres som investeringer, der kan udgøre en fare for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, således at de berørte ikke kan have kendskab til, under hvilke nærmere omstændigheder det er nødvendigt at indhente en forudgående tilladelse.

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	
Edward	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Ragnemalm	Wathelet	Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. marts 2000.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident