

DOMSTOLENS DOM

den 14 mars 2000 *

I mål C-54/99,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Conseil d'État (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

och

Premier ministre,

angående tolkningen av artikel 73d.1 b i EG-fördraget (nu artikel 58.1 b EG),

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward och R. Schintgen samt domarna P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (referent), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet och V. Skouris,

generaladvokat: A. Saggio,

justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- sammanslutningen Église de scientologie de Paris och Scientology International Reserves Trust, genom advokaterna vid Conseil d'État och Cour de cassation E. Piwnica och J. Molinié,
- Frankrikes regering, genom R. Abraham, chef för utrikesministeriets rättsavdelning, och S. Seam, secrétaire des affaires étrangères, utrikesministeriets rättsavdelning, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Patakia, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 7 september 1999 av: Frankrikes regering, företrädd av R. Abraham och S. Seam, Greklands

regering, företrädd av F. Spathopoulos, chef för ekonomiministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av M. Patakia,

och efter att den 21 oktober 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Conseil d'État har genom beslut av den 6 januari 1999, som inkom till domstolens kansli den 16 februari 1999, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga om tolkningen av artikel 73d.1 b i EG-fördraget (nu artikel 58.1 b EG).
- 2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan Association Église de scientologie de Paris, en sammanslutning enligt fransk rätt, och Scientology International Reserves Trust, en inregistrerad trust enligt brittisk rätt, och å andra sidan premiärministern, angående dennes tysta avslag på klagandenas begäran om upphävande av bestämmelserna om det krav på förhandstillstånd som stadgas i de franska reglerna om utländska direktinvesteringar.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

- 3 I artikel 73b.1 i EG-fördraget (nu artikel 56.1 EG) föreskrivs följande:

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

- 4 I artikel 73d i fördraget föreskrivs följande:

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

a)...

b) vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser 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 anmälan av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

2....

3. De åtgärder och förfaranden som avses i punkterna 1 och 2 får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar enligt artikel 73b.”

De franska bestämmelserna

- 5 I artikel 1 i lag nr 66-1008 av den 28 december 1966 om de ekonomiska förbindelserna med utlandet (nedan kallad lag nr 66-1008), föreskrivs följande:

”De ekonomiska förbindelserna mellan Frankrike och utlandet är fria. Denna frihet utövas på sätt som framgår av denna lag och med beaktande av Frankrikes internationella åtaganden.”

- 6 I artikel 3.1 c i lag nr 66-1008 föreskrivs närmare bestämt följande:

”Regeringen kan, för att försvara nationella intressen, genom dekret som utfärdas efter föredragning av ekonomiministern,

1. besluta att följande transaktioner skall vara föremål för anmälan, förhands-tillstånd och kontroll:

...

c) genomförande och avveckling av utländska investeringar i Frankrike.

...”

- 7 I artikel 5-1 I.1 i lag nr 66-1008, införd genom lag nr 96-109 av den 14 februari 1996 om de ekonomiska förbindelserna med utlandet avseende utländska investeringar i Frankrike, stadgas följande:

”Om ekonomiministern konstaterar att det sker eller har skett en utländsk investering i verksamhet i Frankrike som innefattar, även tillfälligt, utövande av offentlig makt eller att en utländsk investering är av sådan art att allmän ordning, folkhälsan eller allmän säkerhet hotas eller att investeringen sker inom sådan verksamhet som forskning om, tillverkning av eller handel med vapen, ammunition, krut eller sprängämnen, avsedda att användas militärt, eller krigsmateriel, utan att förhandstillstånd i enlighet med artikel 3.1 c i denna lag har begärts eller trots att tillstånd inte har lämnats eller utan att villkoren för tillståndet är uppfyllda, kan ekonomiministern förelägga investeraren att inte fullfölja transaktionen, ändra eller på sin egen bekostnad återställa den tidigare rådande situationen.

Sådant föreläggande får ske först efter att investeraren genom formell under rättelse har anmodats att inkomma med yttrande inom 15 dagar.”

- 8 I artikel 11 i dekret nr 89-938 av den 29 december 1989 om tillämpning av artikel 3 i lag 66-1008, i ändrad lydelse enligt dekret nr 96/117 av den 14 februari 1996, (nedan kallat dekret nr 89-938), föreskrivs följande:

”Utländska direktinvesteringar i Frankrike får ske fritt. En administrativ anmälan skall inges för dessa investeringar vid den tidpunkt då de genomförs.”

9 I artikel 11 bis i dekret nr 89-938 stadgas följande:

”De bestämmelser som anges i artikel 11 är inte tillämpliga på de investeringar som nämns i artikel 5-1 I.1 i lag nr 66-1008 av den 28 december 1966 om de ekonomiska förbindelserna med utlandet, ändrad bland annat genom lag nr 96-109 av den 14 februari 1996.”

10 I artikel 12 i dekret nr 89-938 tilläggs följande:

”Utländska direktinvesteringar i Frankrike som omfattas av artikel 11 bis är föremål för förhandstillstånd av ekonomiministern. Detta tillstånd skall anses beviljat en månad efter att ministern har erhållit anmälan om investeringen, om inte ministern inom samma tidsfrist beslutar att transaktionen i fråga skall skjutas upp. Ekonomiministern kan avstå från rätten att skjuta upp transaktionen innan utgången av den tidsfrist som stadgas i denna artikel.”

11 I artikel 13 i dekret nr 89-938 stadgas att ett antal direktinvesteringar är undantagna från det krav på administrativ anmälan och förhandstillstånd som stadgas i artiklarna 11 och 12, till exempel bildande av bolag, filialer eller nya företag, direktinvesteringar mellan bolag som tillhör samma koncern, direktinvesteringar på högst 10 miljoner FRF i företag inom hantverk, detaljhandel och hotellrörelse samt vid förvärv av jordbruksmark.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 12 Klagandena i målet vid den nationella domstolen begärde den 1 februari 1996 att premiärministern skulle upphäva vissa bestämmelser om förhandstillstånd för utländska direktinvesteringar. Eftersom klagandena därefter kunde konstatera att kravet på förhandstillstånd upprätthölls i de ändrade bestämmelserna av den 14 februari 1996 ansåg de att det var fråga om ett beslut av premiärministern som var att likställa med ett avslag på deras begäran och överklagade nämnda beslut till Conseil d'État på grund av maktmissbruk. Klagandena anförde till stöd för sitt överklagande att det ifrågasatta beslutet stred mot de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för kapital.
- 13 Eftersom Conseil d'État ansåg att det förelåg tvivel avseende tolkningen av artikel 73d i fördraget beslutade den att förklara förevarande mål vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

”Skall artikel 73d i det ändrade fördraget av den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska gemenskapen, enligt vilken förbudet mot alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater inte skall påverka medlemsstaternas rätt 'att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet' tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat, såsom ett undantag från systemet med fullständig frihet eller anmälan av utländska investeringar på medlemsstatens territorium, bibehåller ett krav på förhandstillstånd för sådana investeringar som kan hota den allmänna ordningen, folkhälsan eller den allmänna säkerheten, varvid detta tillstånd skall anses beviljat en månad efter att ministern har erhållit anmälan om investeringen, om inte ministern inom samma tidsfrist beslutar att transaktionen i fråga skall skjutas upp?”

- 14 Domstolen konstaterar att en nationell föreskrift som innehåller ett krav på förhandstillstånd för utländska direktinvesteringar utgör en restriktion för den fria rörligheten för kapital enligt artikel 73b.1 i fördraget (se i detta avseende 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, punkterna 24 och 25).

- 15 En sådan föreskrift utgör en restriktion även om detta tillstånd skall anses beviljat en månad efter att begäran mottogs när den behöriga myndigheten inte inom samma tidsfrist beslutar att transaktionen i fråga skall skjutas upp, såsom i målet vid den nationella domstolen. Det saknar också betydelse att det inte stadgas någon påföljd för att skyldigheten att begära ett förhandstillstånd inte iakttas, såsom den franska regeringen påstår i det förevarande fallet.
- 16 Den fråga som uppkommer är således huruvida artikel 73d.1 b i fördraget, enligt vilken bestämmelserna i artikel 73b i fördraget inte skall påverka medlemsstaternas rätt att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet, medger sådana nationella bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som kräver ett förhandstillstånd enbart för sådana utländska direktinvesteringar som kan hota allmän ordning och allmän säkerhet.
- 17 För det första är medlemsstaterna i princip fortfarande fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. I ett gemenskapssammanhang, och särskilt till stöd för ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för kapital, bör dessa hänsyn emellertid tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapsinstitutionerna (se i detta avseende dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, Rutili, REG 1975, s. 1219, punkterna 26 och 27; svensk specialutgåva, volym 2, s. 485). Således kan allmän ordning och allmän säkerhet åberopas enbart då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Rutili, punkt 28, och dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa, REG 1999, s. I-11, punkt 21). Det egentliga syftet med dessa hänsyn får inte heller kringgås genom att de åberopas för att tjäna rent ekonomiska syften (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Rutili, punkt 30). Dessutom måste alla som berörs av en åtgärd med begränsande verkan som grundas på ett sådant undantag ha möjlighet att få denna åtgärd överprövad (se i detta avseende dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkterna 14 och 15; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223).

- 18 Det skall för det andra påpekas att åtgärder som begränsar den fria rörligheten för kapital kan anses vara berättigade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet enbart om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet *Sanz de Lera m.fl.*, punkt 23).
- 19 Domstolen har i dom av den 23 februari 1995 i de förenade målen C-358/93 och C-416/93, *Bordessa m.fl.*, (REG 1995, s. I-361) och i domen i det ovannämnda målet *Sanz de Lera m.fl.*, vilka gällde export av valutor, konstaterat att kraven på förhandstillstånd, under de omständigheter som rådde i dessa mål, inte var nödvändiga för att ge de nationella myndigheterna möjlighet att utöva kontroll för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar och att således dessa bestämmelser utgjorde restriktioner som stred mot artikel 73b i fördraget. Domstolen har dock inte fastslagit att ett krav på förhandstillstånd aldrig kan vara motiverat, bland annat om ett sådant tillstånd faktiskt är nödvändigt för skyddet för allmän ordning eller allmän säkerhet (se dom av den 1 juni 1999 i mål C-302/97, *Konle*, REG 1999, s. I-3099, punkterna 45 och 46).
- 20 Vad beträffar utländska direktinvesteringar kan nämligen svårigheten att identifiera och att spärra kapital när det väl har kommit in i en medlemsstat göra det nödvändigt att redan från början hindra verksamhet som kan hota allmän ordning eller allmän säkerhet. Av detta följer att om utländska direktinvesteringar utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet, kan ett krav på förhandsanmälan visa sig otillräckligt för att avvärja ett sådant hot.
- 21 De bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kännetecknas emellertid av att förhandstillstånd krävs för alla utländska direktinvesteringar "som kan hota allmän ordning och allmän säkerhet", utan

ytterligare precisering. Således anges det inte på något sätt för de berörda investerarna vilka särskilda omständigheter som skall föreligga för att ett förhandstillstånd skall vara nödvändigt.

- 22 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. Under dessa förhållanden strider de bestämmelser som införts mot rättssäkerhetsprincipen.
- 23 Den ställda frågan skall således besvaras på så sätt att artikel 73d.1 b i fördraget skall tolkas så, att den inte tillåter ett krav på förhandstillstånd för utländska direktinvesteringar vilket enbart innehåller en allmän definition av investeringarna i fråga, såsom investeringar som kan hota allmän ordning och allmän säkerhet, så att de berörda investerarna inte kan få kännedom om de särskilda omständigheter som skall föreligga för att ett förhandstillstånd skall vara nödvändigt.

Rättegångskostnader

- 24 De kostnader som har förorsakats den franska och den grekiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 6 januari 1999 har ställts av Conseil d'État — följande dom:

Artikel 73d.1 b i EG-fördraget (nu artikel 58.1 b EG) skall tolkas så, att den inte tillåter ett krav på förhandstillstånd för utländska direktinvesteringar vilket enbart innehåller en allmän definition av investeringarna i fråga, såsom investeringar som kan hota allmän ordning och allmän säkerhet, så att de berörda investerarna inte kan få kännedom om under vilka särskilda omständigheter ett förhandstillstånd är nödvändigt.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 mars 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande