

ARREST VAN HET HOF

14 maart 2000 *

In zaak C-54/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Franse Conseil d'État, in het aldaar aanhangig geding tussen

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

en

Premier Ministre,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 73 D, lid 1, sub b, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 1, sub b, EG),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward en R. Schintgen, kamerpresidenten, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet en V. Skouris, rechters,

advocaat-generaal: A. Saggio

griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Association Église de scientologie de Paris en Scientology International Reserves Trust, vertegenwoordigd door E. Piwnica en J. Molinié, advocaten bij de Conseil d'État en de Cour de cassation,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham, directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en S. Seam, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van dat ministerie, als gemachtigden,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham en S. Seam; de Griekse regering, vertegenwoordigd door

F. Spathopoulos, hoofd van de juridische dienst van het Ministerie van Economische zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Patakia, ter terechtzitting van 7 september 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 oktober 1999,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beslissing van 6 januari 1999, ingekomen bij het Hof op 16 februari daaraanvolgend, heeft de Conseil d'État krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 73 D, lid 1, sub b, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 1, sub b, EG).

- 2 Die vraag is gerezen in een geding tussen enerzijds de vereniging naar Frans recht Église de scientologie de Paris en de trustmaatschappij naar Engels recht Scientology International Reserves Trust, en anderzijds de Franse eerste minister, betreffende diens stilzwijgende afwijzing van hun verzoek om intrekking van de bepalingen inzake de voorafgaande vergunning waarin de Franse regeling voor bepaalde categorieën van directe buitenlandse investeringen voorziet.

Het toepasselijke gemeenschapsrecht

- 3 Artikel 73 B, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 56, lid 1, EG) bepaalt:

„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 van het Verdrag luidt als volgt:

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

a) (...)

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.

2. (...)

3. De in de leden 1 en 2 bedoelde maatregelen en procedures mogen geen middel tot willekeurige discriminatie vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 73 B.”

De Franse regeling

- 5 Artikel 1 van wet nr. 66-1008 van 28 december 1966 inzake de financiële betrekkingen met het buitenland (hierna: „wet nr. 66-1008”) bepaalt:

„De financiële betrekkingen tussen Frankrijk en het buitenland zijn vrij. Deze vrijheid wordt uitgeoefend volgens de in deze wet bepaalde modaliteiten, met inachtneming van de door Frankrijk aangegane internationale verplichtingen.”

- 6 Artikel 3, 1^o, sub c, van wet nr. 66-1008 preciseert:

„Ter bescherming van de nationale belangen kan de regering op rapport van de minister van Economische zaken en Financiën bij decreet:

- 1^o ten aanzien van de volgende handelingen een meldingsplicht, een voorafgaande vergunning of een controle voorschrijven:

(...)

c) het verrichten en beëindigen van buitenlandse investeringen in Frankrijk;

(...)”

- 7 Artikel 5-1, I, 1^o, van wet nr. 66-1008, ingelast bij wet nr. 96-109 van 14 februari 1996 inzake de financiële betrekkingen met het buitenland wat de buitenlandse investeringen in Frankrijk betreft, bepaalt:

„Indien de minister van Economische zaken vaststelt, dat een buitenlandse investering wordt of is verricht in activiteiten die in Frankrijk — zij het ook slechts incidenteel — deelhebben aan de uitoefening van openbaar gezag, of dat een buitenlandse investering de openbare orde, de volksgezondheid of de openbare veiligheid in gevaar kan brengen, of plaats heeft op het gebied van het onderzoek naar of de productie of verhandeling van wapens, munitie, kruit en springstoffen bestemd voor militair gebruik, of van oorlogsmaterieel, kan hij, wanneer geen verzoek is ingediend om afgifte van de krachtens artikel 3, 1^o, sub c, van de onderhavige wet vereiste voorafgaande vergunning, of wanneer die vergunning is geweigerd of niet is voldaan aan de aan de vergunning verbonden voorwaarden, de investeerder bevelen, de transactie niet door te zetten of de vroegere toestand op zijn eigen kosten te wijzigen of te herstellen.

Dat bevel kan slechts worden gegeven nadat de investeerder is aangemaand, binnen een termijn van vijftien dagen zijn opmerkingen kenbaar te maken.”

- 8 Artikel 11 van decreet nr. 89-938 van 29 december 1989, vastgesteld ter uitvoering van artikel 3 van wet nr. 66-1008, gewijzigd bij decreet nr. 96-117 van 14 februari 1996 (hierna: „decreet nr. 89-938”), bepaalt:

„De in Frankrijk verrichte directe buitenlandse investeringen zijn vrij. Van die investeringen moet, wanneer zij worden verricht, melding worden gedaan.”

- 9 Artikel 11 bis van decreet nr. 89-938 luidt als volgt:

„Het in artikel 11 bepaalde is niet van toepassing op de investeringen bedoeld in artikel 5-1, I, 1^o, van wet nr. 66-1008 van 28 december 1966 inzake de financiële betrekkingen met het buitenland, zoals onder meer gewijzigd bij wet nr. 96-109 van 14 februari 1996.”

- 10 Artikel 12 van decreet nr. 89-938 voegt daaraan toe:

„Voor de in artikel 11 bis bedoelde directe buitenlandse investeringen in Frankrijk is een voorafgaande vergunning van de minister van Economische zaken vereist. Die vergunning wordt geacht één maand na ontvangst van de bij de minister van Economische zaken gedane melding van de investering te zijn verleend, tenzij de minister binnen dezelfde termijn de schorsing van de betrokken verrichting heeft bepaald. De minister van Economische zaken kan vóór het verstrijken van de in dit artikel gestelde termijn afzien van het recht van schorsing.”

- 11 In artikel 13 van decreet nr. 89-938 worden een aantal directe investeringen vrijgesteld van de in de artikelen 11 en 12 voorgeschreven meldingsplicht en voorafgaande vergunning, zoals de oprichting van vennootschappen, filialen of nieuwe ondernemingen, de directe investeringen tussen vennootschappen die alle tot dezelfde groep behoren, de directe investeringen tot een bedrag van 10 miljoen FRF in ambachtelijke ondernemingen, kleinhandelsondernemingen en het hotelbedrijf, en de aankoop van landbouwgrond.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 12 Op 1 februari 1996 verzochten verzoekers in het hoofdgeding de eerste minister, sommige van de bepalingen inzake de voorafgaande vergunning voor directe buitenlandse investeringen in te trekken. Toen zij vervolgens vaststelden, dat na de op 14 februari 1996 aangebrachte wijzigingen een systeem van voorafgaande vergunning bleef bestaan, waren zij van mening, dat het ging om een besluit van de eerste minister, dat gelijkstond met een afwijzing van hun verzoek; zij betwistten dat besluit wegens misbruik van bevoegdheid voor de Conseil d'État, waarbij zij zich beriepen op schending van de gemeenschapsbepalingen betreffende het vrije verkeer van kapitaal.
- 13 Van oordeel, dat twijfel omtrent de aan artikel 73 D van het Verdrag te geven uitlegging bestond, heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staat artikel 73 D van het gewijzigde Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, volgens hetwelk het verbod van alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten niets afdoet aan het recht van de lidstaten om „maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn”, een lidstaat toe om, in afwijking van het voor buitenlandse investeringen op zijn grondgebied geldende systeem van volledige vrijheid of van melding van de investeringen, een stelsel van voorafgaande vergunning te handhaven voor investeringen die de openbare orde, de volksgezondheid of de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen, met dien verstande dat die vergunning één maand na ontvangst van de bij de minister gedane melding van de investering wordt geacht te zijn verleend, tenzij de minister binnen dezelfde termijn de betrokken verrichting heeft geschorst?”

- 14 Een nationale bepaling die een directe buitenlandse investering aan een voorafgaande vergunning onderwerpt, vormt een beperking van het kapitaalverkeer in de zin van artikel 73 B, lid 1, van het Verdrag (zie, in die zin, arrest van 14 december 1995, *Sanz de Lera e.a.*, C-163/94, C-165/94 en C-250/94, *Jurispr.* blz. I-4821, punten 24 en 25).

- 15 Een dergelijke bepaling blijft een beperking, ook indien de vergunning, zoals in het hoofdgeding, wordt geacht één maand na ontvangst van de aanvraag te zijn verleend, ingeval de betrokken verrichting niet binnen die termijn door de bevoegde autoriteit is geschorst. Evenzo is niet van belang, dat, zoals de Franse regering in casu stelt, geen sanctie is verbonden aan de niet-nakoming van de verplichting een voorafgaande vergunning aan te vragen.
- 16 Derhalve rijst de vraag, of artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag, volgens hetwelk artikel 73 B van het Verdrag niets afdoet aan het recht van de lidstaten om maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn, een nationale regeling als de onderhavige toelaat, die een voorafgaande vergunning enkel voorschrijft voor directe buitenlandse investeringen die de openbare orde of de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen.
- 17 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de lidstaten weliswaar in hoofdzaak vrij blijven de eisen van openbare orde en openbare veiligheid op hun nationale behoeften af te stemmen, maar dat die redenen in communautair verband, met name omdat het een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van kapitaal betreft, strikt moeten worden opgevat, zodat hun inhoud niet zonder controle van de instellingen van de Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald (zie, in die zin, arrest van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, Jurispr. blz. 1219, punten 26 en 27). Zo kan de openbare orde en de openbare veiligheid slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie, in die zin, arrest Rutili, reeds aangehaald, punt 28, en arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 21). Voorts mogen die redenen niet van hun eigenlijke functie worden losgemaakt en in feite voor zuiver economische doeleinden worden aangevoerd (zie, in die zin, arrest Rutili, reeds aangehaald, punt 30). Bovendien moet eenieder die door een op een dergelijke afwijking gebaseerde beperkende maatregel wordt geraakt, over een rechtsmiddel beschikken (zie, in die zin, arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punten 14 en 15).

- 18 In de tweede plaats kunnen maatregelen die het vrije verkeer van kapitaal beperken, slechts op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn, indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij moeten waarborgen, en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt (zie, in die zin, arrest *Sanz de Lera e.a.*, reeds aangehaald, punt 23).
- 19 Ofschoon het Hof in zijn arrest van 23 februari 1995, *Bordessa e.a.*, (C-358/93 en C-416/93, *Jurispr. blz. I-361*), en in voornoemd arrest *Sanz de Lera e.a.*, die de uitvoer van deviezen betroffen, heeft vastgesteld, dat in de omstandigheden van die zaken de eis van een voorafgaande vergunning niet noodzakelijk was om de nationale autoriteiten in staat te stellen, een controle uit te oefenen ter voorkoming van overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, en dat een dergelijk vereiste dus een met artikel 73 B van het Verdrag strijdige beperking opleverde, heeft het niet geoordeeld, dat een stelsel van voorafgaande vergunning nooit gerechtvaardigd zou kunnen zijn, met name indien een dergelijke vergunning daadwerkelijk noodzakelijk zou zijn voor de bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid (zie arrest van 1 juni 1999, *Konle*, C-302/97, *Jurispr. blz. I-3099*, punten 45 en 46).
- 20 Bij directe buitenlandse investeringen kan immers de moeilijkheid om eenmaal in een lidstaat binnengekomen kapitaal te identificeren en te blokkeren, het noodzakelijk maken, verrichtingen die de openbare orde of de openbare veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen, van meet af aan te verhinderen. In het geval van directe buitenlandse investeringen die een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormen, kan derhalve een stelsel van voorafgaande melding onvoldoende blijken om een dergelijke bedreiging het hoofd te bieden.
- 21 In het hoofdgeding wordt het betrokken stelsel echter gekenmerkt door het feit, dat een voorafgaande vergunning wordt vereist voor iedere directe buitenlandse investering „die de openbare orde en de openbare veiligheid in gevaar kan

brengen”, zonder nadere precisering. De betrokken investeerders wordt dus geenszins duidelijk gemaakt, in welke specifieke omstandigheden een voorafgaande vergunning noodzakelijk is.

- 22 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. In die omstandigheden is het ingevoerde stelsel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.
- 23 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het geen stelsel van voorafgaande vergunning voor directe buitenlandse investeringen toelaat, waarbij de betrokken investeringen slechts op algemene wijze worden omschreven als investeringen die de openbare orde en de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen, zodat de belanghebbenden niet in staat zijn, de specifieke omstandigheden te kennen, waarin een voorafgaande vergunning noodzakelijk is.

Kosten

- 24 De kosten door de Franse en de Griekse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Conseil d'État bij beslissing van 6 januari 1999 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 73 D, lid 1, sub b, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 1, sub b, EG) moet aldus worden uitgelegd, dat het geen stelsel van voorafgaande vergunning voor directe buitenlandse investeringen toelaat, waarbij de betrokken investeringen slechts op algemene wijze worden omschreven als investeringen die de openbare orde en de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen, zodat de belanghebbenden niet in staat zijn de specifieke omstandigheden te kennen, waarin een voorafgaande vergunning noodzakelijk is.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 maart 2000.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias