

PRESUDA SUDA

14. ožujka 2000.(*)

„Slobodno kretanje kapitala –Izravna strana ulaganja – Prethodno odobrenje –Javni poredak i javna sigurnost”

U predmetu C-54/99,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a) koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće), Francuska, u postupku koji se vodi pred njim između

Association Église de Scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

i

predsjednika vlade,

o tumačenju članka 73.d stavka 1. točke (b) Ugovora o EZ-u [koji je postao članak 58. stavak 1. točka (b) UEZ-a],

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, R. Schintgen (predsjednik vijeća), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (izvjestitelj), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet i V. Skouris, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Saggio,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Association Église de Scientologie de Paris i Scientology International Reserves Trust, E. Piwnica i J. Molinié, *avocats* s pravom zastupanja pred Conseil d'État (Državno vijeće) i Cour de Cassation (Kasacijski sud),
- za francusku vladu, R. Abraham, direktor pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova i S. Seam, tajnik vanjskih poslova u Upravi vanjskih poslova tog ministarstva, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Patakia, iz njezine pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja francuske vlade, koju zastupaju R. Abraham i S. Seam, grčke vlade, koju zastupa F. Spathopoulos, predstojnik pravnih poslova u Ministarstvu gospodarstva, u svojstvu zastupnika, te Komisije koju zastupa M. Patakia, na raspravi održanoj 7. rujna 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. listopada 1999.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 6. siječnja 1999., koju je Sud zaprimio 16. veljače 1999., francuski Conseil d'État (Državno vijeće), uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a) zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članka 73.d stavka 1. točke (b) Ugovora o EZ-u [koji je postao članak 58. stavak 1. točka (b) UEZ-a].
- 2 To je pitanje postavljeno u okviru spora između Association Église de Scientologie de Paris, udruge osnovane u skladu s francuskim pravom, i Scientology International Reserves Trust, zaklade osnovane u Ujedinjenoj Kraljevini, s jedne strane, i predsjednika francuske vlade, s druge strane, u vezi s prešutnom odlukom potonjeg kojom se odbija njihov zahtjev za ukidanje odredaba kojima se uređuje sustav prethodnog odobrenja utvrđen francuskim pravom za određene kategorije izravnih stranih ulaganja.

Relevantno pravo Zajednice

- 3 Članak 73.b stavak 1. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 56. stavak 1. UEZ-a) propisuje:

„U okviru odredaba određenih ovim poglavljem, zabranjena su sva ograničenja kretanja kapitala među državama članicama te između država članica i trećih zemalja.”

- 4 Članak 73.d Ugovora propisuje sljedeće:

„1. Odredbe članka 73.b ne dovode u pitanje pravo država članica:

(a) [...]

(b) da poduzimaju sve nužne mjere za sprečavanje povrede nacionalnih zakona i drugih propisa, osobito u području oporezivanja i bonitetnog nadzora financijskih institucija, odnosno da utvrđuju postupke za prijavu kretanja kapitala radi pribavljanja administrativnih ili statističkih podataka ili da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti.

2. [...]

3. Mjere i postupci iz stavaka 1. i 2. ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja slobodnog kretanja kapitala i platnog prometa kako je utvrđeno u članku 73.b.”

Francuski propisi

- 5 Članak 1. Zakona br. 66-1008 od 28. prosinca 1966. o financijskim odnosima sa stranim zemljama (Zakon br. 66-1008) propisuje:

„Financijski odnosi između Francuske i drugih zemalja moraju biti slobodni. Ta se sloboda ostvaruje u skladu s mjerama određenim u ovom zakonu te u skladu s međunarodnim obvezama Francuske.”

- 6 Članak 3. stavak 1. točka (c) Zakona br. 66-1008 propisuje:

„S ciljem osiguravanja obrane nacionalnih interesa i uredbom donesenom nakon izvješća ministra gospodarstva i financija, vlada može:

1. učiniti sljedeće podložnim prijavi, prethodnom odobrenju ili nadzoru:

[...]

(c) strana ulaganja i njihovu realizaciju u Francuskoj;

[...]”

- 7 Članak 5-1. stavak I. točka 1. Zakona br. 66-1008, uveden Zakonom br. 96-109 od 14. veljače 1996. o financijskim odnosima sa stranim zemljama u vezi sa stranim ulaganjima u Francuskoj, propisuje:

„Ako utvrdi da su strana ulaganja izvedena ili se izvode u djelatnostima koje su povezane, makar i povremeno, s izvršavanjem javnih ovlasti u Francuskoj ili da je strano ulaganje takvo da predstavlja prijetnju javnom poretku, javnom zdravlju ili javnoj sigurnosti, ili ako se takvo ulaganje izvodi u djelatnostima povezanim s istraživanjem, proizvodnjom ili trgovinom oružjem, streljivom, eksplozivnim prahom ili tvarima namijenjenim za vojne svrhe, ili materijalima namijenjenim ratovanju, ministar nadležan za gospodarstvo može ako nije podnesen zahtjev za prethodno odobrenje koje je propisano člankom 3. stavkom 1. točkom (c) ovog Zakona ili unatoč odbijanju izdavanja odobrenja, ili kada uvjeti priloženi odobrenju nisu ispunjeni, naložiti ulagatelju da prekine transakciju ili je na svoj trošak preoblikuje ili da obnovi prijašnje stanje.

Takvo se rješenje može izdati tek nakon što je ulagatelju dana službena obavijest da u roku od 15 dana dostavi svoje primjedbe.”

- 8 Članak 11. Uredbe br. 89-938 od 29. prosinca 1989., donesen za potrebe primjene članka 3. Zakona br. 66-1008, kako je izmijenjen Uredbom br. 96-117 od 14. veljače 1996. (Uredba br. 89-938), propisuje:

„Izravna strana ulaganja izvedena u Francuskoj su slobodna. Pri njihovoj izvedbi, ta ulaganja podliježu upravnoj prijavi.”

- 9 Na temelju članka 11.a Uredbe br. 89-938:

„Sustav određen u članku 11. ne primjenjuje se na ulaganja obuhvaćena člankom 5-1. stavkom I. točkom 1. Zakona br. 66-1008 od 28. prosinca 1966. kojim se uređuju financijski odnosi sa stranim državama, kako je izmijenjen, *inter alia*, Zakonom br. 96-109 od 14. veljače 1996.”

- 10 U članku 12. Uredbe br. 89-938 dodaje se:

„Izravna strana ulaganja izvedena u Francuskoj koja su obuhvaćena člankom 11.a podliježu prethodnom odobrenju ministra nadležnog za gospodarstvo. Odobrenje se smatra dobivenim mjesec dana nakon primitka prijave o ulaganju koja se dostavlja ministru nadležnom za gospodarstvo, osim ako on u istom razdoblju ne odluči da se predmetna transakcija odgađa. Ministar nadležan za gospodarstvo može se odreći prava odgode prije isteka roka utvrđenog u navedenom članku.”

- 11 U članku 13. Uredbe br. 89-938 navodi se da su određena izravna ulaganja oslobođena upravne prijave i prethodnog odobrenja predviđenih člancima 11. i 12.; to uključuje osnivanje trgovačkih društava, podružnica ili novih poduzeća, izravna ulaganja između trgovačkih društava koja sva pripadaju istoj grupi, izravna ulaganja do najviše 10 milijuna FRF u obrtnička poduzeća, poduzeća koja se bave maloprodajom i hotelijerstvom, te kupovinu poljoprivrednog zemljišta.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 12 Tužitelji u glavnom postupku zatražili su 1. veljače 1996. od predsjednika francuske vlade da ukine određene zakonodavne odredbe kojima se utvrđuje sustav prethodnog odobrenja za izravna strana ulaganja. Utvrdivši naknadno da je izmjenama uvedenim 14. veljače 1996. zadržan na snazi sustav prethodnog odobrenja, zaključili su da je na temelju toga odluka predsjednika vlade jednaka odbijanju njihovog zahtjeva te su navedenu odluku osporavali pred Conseil d'État (Državno vijeće) kao donesenu prekoračenjem nadležnosti (*ultra vires*). U potporu svojoj tužbi pozvali su se na kršenje pravila prava Zajednice kojima se uređuje slobodno kretanje kapitala.
- 13 Smatrajući nejasnim kako članak 73.d Ugovora treba tumačiti, Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Dopuštaju li odredbe članka 73.d Ugovora o osnivanju Europske zajednice od 25. ožujka 1957., kako je izmijenjen, prema kojima se zabranom svih ograničenja kretanja kapitala između država članica ne dovodi u pitanje pravo država članica „da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti“, državi članici da odstupajući od sustava potpune slobode ili od sustava prijave koji se primjenjuje na strana ulaganja unutar njezinog područja, zadrži sustav prethodnog odobrenja za ulaganja koja su takva da ugrožavaju javni poredak, javno zdravlje ili javnu sigurnost, s tim da se smatra da je takvo odobrenje dobiveno mjesec dana nakon primitka prijave o ulaganju koja se podnosi ministru, osim ako ministar u istom razdoblju ne odluči da se predmetna transakcija mora odgoditi?”

- 14 Odredba nacionalnog prava na temelju koje izravno strano ulaganje podliježe prethodnom odobrenju predstavlja ograničenje kretanja kapitala u smislu članka 73.b stavka 1. Ugovora (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 1995., Sanz de Lera i dr., spojeni predmeti C-163/94, C-165/94 i C-250/94, Zb., str. I-4821, t. 24. i 25.).
- 15 Takva odredba predstavlja ograničenje čak i ako se, kao u predmetu u glavnom postupku, odobrenje smatra dobivenim mjesec dana nakon primitka zahtjeva ako nadležno tijelo u istom razdoblju ne odluči o odgodi predmetne transakcije. Slično tome, kako u ovom predmetu navodi francuska vlada, nebitno je to što kršenje obveze traženja prethodnog odobrenja ne podliježe nikakvoj sankciji.
- 16 Stoga se postavlja pitanje dopušta li članak 73.d stavak 1. točka (b) Ugovora, kojim se određuje da se njegovim člankom 73.b ne dovodi u pitanje pravo država članica da poduzimaju bilo kakve mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti, nacionalni propis poput onog o kojem se radi u glavnom postupku, kojim se jednostavno zahtijeva prethodno odobrenje za izravna strana ulaganja koja su takva da predstavljaju prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti.
- 17 Treba napomenuti, prvo, da iako države članice u načelu i dalje slobodno određuju zahtjeve u vezi s javnim poretkom i javnom sigurnosti s obzirom na svoje nacionalne potrebe, ta se utemeljenja u kontekstu Zajednice, a posebno kao odstupanja od osnovnih načela slobodnog kretanja kapitala, moraju strogo tumačiti, pa stoga njihov opseg ne može određivati svaka pojedinačna država članica jednostrano bez ikakvog nadzora institucija Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 28. listopada 1975., Rutili, C-36/75, Zb., str. 1219., t. 26. i 27.). Stoga je pozivanje na javni poredak i javnu sigurnost moguće samo ako postoji istinska i dovoljno ozbiljna prijetnja za temeljni interes društva (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Rutili, t. 28. i presudu od 19. siječnja 1999., Calfa, C-348/96, Zb., str. I-11., t. 21.). Osim toga, ova se odstupanja ne smiju zloupotrijebiti, kako bi, u osnovi, služila posve gospodarskim svrhama (vidjeti u tom smislu presudu Rutili, t. 30.). Nadalje, svaka osoba na koju utječe restriktivna mjera utemeljena na takvom odstupanju, mora imati pristup pravnom lijeku (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 1987., Unectef/ Heylens i dr., C-222/86, Zb., str. 4097., t. 14. i 15.).

- 18 Drugo, mjere koje ograničavaju slobodno kretanje kapitala mogu se opravdati razlozima javnog poretka i javne sigurnosti samo ako su nužne za zaštitu interesa koji se njima žele jamčiti i samo ukoliko se ti ciljevi ne mogu postići manje ograničavajućim mjerama (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Sanz de Lera i dr., t. 23.).
- 19 Međutim, iako je Sud u presudama od 23. veljače 1995., Bordessa i dr., spojeni predmeti C-358/93 i C- 416/93, Zb., I-361. i Sanz de Lera i dr., koje se odnose na izvoz deviza, presudio da u okolnostima svojstvenim za te predmete sustavi prethodnog odobrenja, nisu bili nužni kako bi se nacionalnim tijelima omogućilo izvođenje provjera namijenjenih za sprečavanje kršenja njihovih zakona i drugih propisa te da su, prema tome, takvi sustavi predstavljali ograničenja protivna članku 73.b Ugovora, nije presudio da sustav prethodnog odobrenja nikad ne bi mogao biti opravdan, a posebno kada je takvo odobrenje stvarno potrebno za zaštitu javnog poretka ili javne sigurnosti (vidjeti presudu od 1. lipnja 1999., Konle, C-302/97, Zb., str. I-3099., t. 45. i 46.).
- 20 Kada se radi o izravnim stranim ulaganjima, zbog poteškoće pri identificiranju i blokiranju kapitala jednom kada on uđe u državu članicu, može biti potrebno na samom početku spriječiti transakcije koje bi mogle negativno utjecati na javni poredak ili javnu sigurnost. Iz navedenog proizlazi da se u slučaju izravnih stranih ulaganja koja predstavljaju istinsku i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost, sustav prethodne prijave može pokazati nedostatnim za suzbijanje takve prijetnje.
- 21 Međutim, u predmetu u glavnom postupku, bit sustava o kojem je riječ jest da se prethodno odobrenje zahtijeva za svako izravno strano ulaganje koje je takvo da predstavlja prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost, bez ikakve detaljnije definicije. Tako zainteresiranim ulagateljima ni na koji način nisu navedene posebne okolnosti u kojima je prethodno odobrenje potrebno.
- 22 Ovakav nedostatak preciznosti onemogućava pojedincima da budu obaviješteni o opsegu svojih prava i obveza koje proizlaze iz članka 73.b Ugovora. U tim uvjetima uspostavljeni sustav protivan je načelu pravne sigurnosti.
- 23 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 73.d stavak 1. točku (b) Ugovora treba tumačiti tako da ne dozvoljava sustav prethodnog odobrenja izravnih stranih ulaganja koji dotična ulaganja tek općenito definira kao ulaganja koja su takva da predstavljaju prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost, pa tako zainteresirane osobe nisu u mogućnosti biti upoznate s posebnim okolnostima u kojima je prethodno odobrenje potrebno.

Troškovi

- 24 Troškovi nastali za francusku i grčku vladu i za Komisiju, koje su Sudu podnijele svoja očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima

značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje je Conseil d'État (Državno vijeće) uputio rješenjem od 6. siječnja 1999., odlučuje:

Članak 73.d stavak 1. točku (b) Ugovora o EZ-u [koji je postao članak 58. stavak 1. točka (b) UEZ-a] treba tumačiti tako da ne dozvoljava sustav prethodnog odobrenja izravnih stranih ulaganja koji dotična ulaganja tek općenito definira kao ulaganja koja su takva da predstavljaju prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost, pa tako zainteresirane osobe nisu u mogućnosti biti upoznate s posebnim okolnostima u kojima je prethodno odobrenje potrebno.

[Potpisi]

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 14. ožujka 2000.

* Jezik postupka: francuski