

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 (Francuska), u postupku koji se vodi pred tim sudom 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 i R. Schintgen, predsjednici vijeća, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (izvjestitelj), J.-P. Puissechet, 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 i Cour de Cassation,
- za francusku vladu, R. Abraham, direktor pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova i S. Seam, tajnik za vanjske poslove u upravi za pravne poslove tog ministarstva, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, M. Patakia, članica 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, voditelj pravne službe u Ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, 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., Conseil d'État je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a) postavio prethodno pitanje 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, pravne osobe francuskog prava, i Scientology International Reserves Trust, zaklade osnovane u Ujedinjenoj Kraljevini, i predsjednika francuske vlade, u vezi s njegovom prešutnom odlukom o odbijanju njihovog zahtjeva za ukidanje odredaba kojima se uređuje sustav prethodnog odobrenja utvrđen francuskim pravom za određene kategorije izravnih stranih ulaganja.

Pravni okvir 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.”

Francusko pravo

- 5 Članak 1. Zakona br. 66-1008 od 28. prosinca 1966. o financijskim odnosima sa stranim zemljama (u daljnjem tekstu: 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.” [neslužbeni prijevod]

- 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 podložnima prijavi, prethodnom odobrenju ili nadzoru:

[...]

(c) strana ulaganja i njihovu realizaciju u Francuskoj;

[...]” [neslužbeni prijevod]

- 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 što se tiče stranih ulaganja u Francuskoj, propisuje:

„Ako utvrdi da su strana ulaganja realizirana ili se realiziraju u djelatnostima koje su povezane, makar i povremeno, s izvršavanjem javnih ovlasti u Francuskoj ili da je strano ulaganje takvo da dovodi u pitanje javni poredak, javno zdravlje ili javnu sigurnost, 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 ratovanju, ministar nadležan za gospodarstvo može u odsutnosti zahtjeva za prethodno odobrenje koje je propisano člankom 3. stavkom 1. točkom (c) ovog Zakona ili unatoč odbitku odobrenja, ili kada uvjeti priloženi odobrenju nisu ispunjeni, naložiti ulagaču da prekine transakciju ili je preoblikuje ili da na svoj trošak obnovi prijašnje stanje.

Takvo se rješenje može izdati tek nakon što je ulagaču dana službena obavijest da u roku od 15 dana dostavi svoje primjedbe.” [neslužbeni prijevod]

- 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. (u daljnjem tekstu: Uredba br. 89-938), propisuje:

„Izravna strana ulaganja realizirana u Francuskoj su slobodna. Ona prilikom realizacije podliježu administrativnoj prijavi.” [neslužbeni prijevod]

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. o financijskim odnosima sa stranim zemljana, kako je izmijenjen, *inter alia*, Zakonom br. 96-109 od 14. veljače 1996.” [neslužbeni prijevod]

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

„Izravna strana ulaganja realizirana 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.” [neslužbeni prijevod]

11 U članku 13. Uredbe br. 89-938 navodi se da su određena izravna ulaganja oslobođena od administrativne prijave i prethodnog odobrenja predviđenih člancima 11. i 12., na primjer osnivanje trgovačkih društava, društava kćeri ili novih poduzeća, izravna ulaganja između trgovačkih društava koja sva pripadaju istoj skupini, izravna ulaganja do najviše 10 milijuna FRF u obrtnička poduzeća, poduzeća koja se bave maloprodajom i hotelijerstvom te kupovina 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 osporili pred Conseil d'État kao donesenu prekoračenjem nadležnosti (*ultra vires*). U svojoj su se tužbi pozvali na kršenje pravila Zajednice kojima se uređuje slobodno kretanje kapitala.

13 Smatrajući nejasnim kako članak 73.d Ugovora treba tumačiti, Conseil d'État je odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Dopuštaju li državi članici 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’, da odstupajući od sustava potpune slobode ili od sustava prijave koji se primjenjuje na strana ulaganja unutar njezinog državnog područja, zadrži sustav prethodnog odobrenja za ulaganja koja su takva da ugrožavaju javni poredak, javno zdravlje ili javnu sigurnost, uz napomenu 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 Valja utvrditi da takva 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. Isto tako, kako u ovom predmetu navodi francuska vlada, nebitno je to što kršenje obveze traženja prethodnog odobrenja ne podliježe nikakvoj kazni.
- 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 mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti, nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem se radi u glavnom postupku, kojim se jednostavno zahtijeva prethodno odobrenje za izravna strana ulaganja koja su takva da dovode u pitanje javni poredak ili javnu sigurnost.
- 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, 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 isključivo gospodarskim svrhama (vidjeti u tom smislu gore navedenu 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., Heylens i dr., C-222/86, Zb., str. 4097., t. 14. i 15.).
- 18 Drugo, valja napomenuti da se mjere koje ograničavaju slobodno kretanje kapitala mogu 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., str. I-361.) i gore navedenoj Sanz de Lera i dr., koje se odnose na izvoz deviza, presudio da sustavi prethodnog odobrenja, u okolnostima svojstvenim za te predmete, nisu bili nužni kako bi se nacionalnim tijelima omogućilo provođenje nadzora s ciljem sprečavanja kršenja njihovih zakona i drugih propisa te da su, prema tome, takvi sustavi predstavljali ograničenja koja se protive članku 73.b Ugovora, on nije presudio da sustav prethodnog odobrenja ne može nikad biti opravdan, 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 U slučaju izravnih stranih ulaganja, radi poteškoće pri identificiranju i blokiranju kapitala jednom kada on uđe u državu članicu, može biti potrebno spriječiti na samom početku 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 dovodi u pitanje javni poredak i javnu sigurnost”, bez ikakve detaljnije definicije. Tako se zainteresiranim ulagačima ne daju nikakvi pokazatelji o posebnim okolnostima u kojima se zahtijeva prethodno odobrenje.
- 22 Ovakav nedostatak preciznosti onemogućava pojedincima obaviještenost o opsegu njihovih prava i obveza koje proizlaze iz članka 73.b Ugovora. Stoga je uspostavljeni sustav u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti.
- 23 Zbog toga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 73.d stavak 1. točku (b) Ugovora treba tumačiti tako da on ne dozvoljava sustav prethodnog odobrenja za izravna strana ulaganja koji se ograničava na općenito definiranje dotičnih ulaganja kao ulaganja koja su takva da dovode u pitanje javni poredak i javnu sigurnost, što rezultira time da zainteresirane osobe ne mogu utvrditi posebne okolnosti u kojima je potrebno prethodno odobrenje.

Troškovi

- 24 Troškovi francuske i grčke vladu te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, 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 uputio odlukom 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 on ne dozvoljava sustav prethodnog odobrenja za izravna strana ulaganja koji se ograničava na općenito definiranje dotičnih ulaganja kao ulaganja koja su takva da dovode u pitanje javni poredak i javnu sigurnost, što rezultira time da zainteresirane osobe ne mogu utvrditi posebne okolnosti u kojima je potrebno prethodno odobrenje.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 14. ožujka 2000.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD