

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

14 март 2000 година*

„Свободно движение на капитали - Преки чуждестранни инвестиции – Предварително разрешение – Обществен ред и обществена сигурност”

По дело C-54/99

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕО (след изменение – член 234 ЕО), от Conseil d'État (Франция), по спора, висящ пред този съд между

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

и

Premier ministre (министър-председател)

относно тълкуването на член 73г, параграф 1 буква б) от Договора за ЕО (след изменение - член 58, параграф 1, буква б) ЕО),

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н D. A. O. Edward и г-н R. Schintgen, председатели на състав, г-н P. J. G. Kapteyn, г-н C. Gulmann (докладчик), г-н J.-P. Puissochet, г-н G. Hirsch, г-н H. Ragnemalm, г-н M. Wathelet и г-н V. Skouris, съдии,

генерален адвокат: г-н A. Saggio,

секретар: г-н R. Grass,

като взе предвид писмените становища, представени:

- за Association Église de scientologie de Paris и Scientology International Reserves Trust, от адв. E. Piwnica и J. Molinié, адвокати с право на явяване пред Conseil d'État и Cour de Cassation (Франция),

- за френското правителството, от г-н R. Abraham, директор по правните въпроси в министерство на външните работи, и г-н S. Seam, секретар по външните работи в

* Език на произхода: френски.

дирекцията по правни въпроси на същото министерство, в качеството на представители,

- за Комисията на Европейските общности от г-жа М. Patakia, член на правната служба, в качеството на представител,

предвид доклада за съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на френското правителство, за което се явява г-н R. Abraham и г-н S. Seam; на гръцкото правителството, за което се явява г-н F. Spathopoulos, началник на правната служба в министерство на икономиката, в качеството на представител; и на Комисията, за която се явява г-жа М. Patakia, в съдебното заседание от 7 септември 1999 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание от 21 октомври 1999 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Решение от 6 януари 1999 г., постъпило в Съда на 16 февруари 1999 г., Conseil d'État (Държавен съвет) постави, съгласно член 177 от Договора за ЕО (след изменение – член 234 ЕО), преюдициален въпрос относно тълкуването на член 73г, параграф 1, буква б) от Договора за ЕО (след изменение – член 58, параграф 1, буква б) ЕО).

2. Този въпрос възниква в рамките на спора между Association Église de scientologie de Paris, сдружение, учредено съгласно френското право, и Scientology International Reserves Trust, тръст, установен в Обединеното кралство, от една страна, и, френския Premier minister, от друга страна относно неговия мълчалив отказ на искането на ищтите за отмяна на разпоредбите относно системата за предварително разрешение, предвидена във френската правна уредба за някои категории преки чуждестранни инвестиции.

Правна уредба на Общността

3. Член 73б, параграф 1 от Договора за ЕО (след изменение – член 56, параграф 1 ЕО) гласи:

„В рамките на разпоредбите, посочени в тази глава, всички ограничения върху движението на капитал между държави-членки и между държави-членки и трети страни са забранени.”

4. Член 73г ЕО гласи:

„1. Разпоредбите на член 73б не засягат правото на държавите-членки:

а) ...

б) да предприемат всички необходими мерки за предотвратяване на нарушенията на националните закони и нормативни актове, по-специално в областта на данъчното облагане и на ефективния контрол върху финансовите институции или да предвидят процедури за деклариране на движението на капитали за целите на административната или статистическата информация, или да предприемат мерки, оправдани от съображения за обществен ред или обществена сигурност.

2. ...

3. Мерките и процедурите, посочени в параграфи 1 и 2, не представляват нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничение на свободното движение на капитали и плащания, както е определено в член 73б.”

Френската правна уредба

5. Член 1 от Закон № 66-1008 от 28 декември 1966 г. относно финансовите отношения с други страни (наричан по-нататък „Закон № 66-1008”) гласи:

„Финансовите отношения между Франция и други страни са свободни. Тази свобода се упражнява съгласно разпоредбите на настоящия закон и международните задължения, поети от Франция.”

6. Член 3, параграф 1, буква в) от Закон № 66-1008 предвижда:

„С цел защита на националните интереси и чрез постановление, прието след доклад на министъра на икономиката и финансите, правителството може:

1. да постанови деклариране, предварително разрешение или контрол:

...

в) извършването и осъществяването на чуждестранни инвестиции във Франция;

...”

7. Член 5-1, I, параграф 1 от Закон № 66-1008, въвежда чрез Закон № 96-109 от 14 февруари 1996 г. относно финансовите отношения с други страни по отношение на чуждестранните инвестиции във Франция, предвижда:

„Ако министърът, който отговаря за икономиката, установи, че чуждестранна инвестиция се прави или е била направена в дейности, които са свързани, макар и случайно, с упражняването на държавната власт във Франция, или че чуждестранна инвестиция застрашава обществения ред, общественото здраве или обществената сигурност, или ако тази инвестиция е направена в дейности, обхващащи изследователска дейност, производство или търговия с оръжия, боеприпаси, експлозивни или взривни вещества, предназначени за военни цели, или материали,

предназначени за военни действия, той може, при отсъствие на искане за предварително разрешение, което се изисква в съответствие с член 3, параграф 1, буква в) от този закон, или, въпреки отказа на разрешение, или когато условията, свързани с разрешението, не са били изпълнени, да нареди на инвеститора да преустанови операцията или да я промени, или възстанови, за негова сметка, първоначалното положение.

Такава заповед може да бъде издадена, след като инвеститорът получи официално известие да представи своите коментари в рамките на петнадесет дни.”

8. Член 11 от Указ № 89-938 от 29 декември 1989 г., приет за прилагането на член 3 от Закон № 66-1008, изменен с Указ № 96-117 от 14 февруари 1996 г. (наричан по-нататък „Указ № 89-938”), предвижда:

„Преките чуждестранни инвестиции във Франция са свободни. Тези инвестиции подлежат на административно деклариране при тяхното осъществяване.”

9. Съгласно член 11а. от Указ № 89-938:

„Системата, определена в член 11, не се прилага по отношение на инвестициите, предвидени в член 5-1, I, параграф 1 от Закон № 66-1008 от 28 декември 1966 г. относно финансовите отношения с други страни, изменен със Закон № 96-109 от 14 февруари 1996 г.”

10. Член 12 от Указ № 89-938 допълва:

„Преките чуждестранни инвестиции във Франция, съгласно член 11а., подлежат на предварително разрешение от министъра на икономиката. Това разрешение е било получено един месец след получаването на декларацията за инвестиции, представена на министъра на икономиката, освен ако последният, в рамките на същия период, е отложил въпросната операция. Министърът на икономиката може да се откаже от правото на отлагане преди изтичането на периода, предвиден в настоящия член.”

11. Член 13 от Указ № 89-938 уточнява, че някои преки инвестиции са освободени от административно деклариране и предварително разрешение, предвидени в членове 11 и 12, например за създаване на дружества, дъщерни дружества или нови предприятия, преки инвестиции, осъществени от дружества, които принадлежат на една и съща група, преки инвестиции, с максимален размер от 10 милиона FRF, инвестиции в занаятчийски предприятия, предприятия с предмет на дейност търговия на дребно и хотелиерство, и покупки на земеделска земя.

Спорът по главното производство и преюдициалния въпрос

12. На 1 февруари 1996 г. ищите по главното производство искат от Premier minister да отмени някои нормативни разпоредби, които предвиждат система за

предварително разрешение за преки чуждестранни инвестиции. Като установяват впоследствие, че законодателните изменения, направени на 14 февруари 1996 г., запазват в сила системата за предварително разрешение, те заключават, че това представлява решение на Premier minister, което е равнозначно на отказ на тяхното искане и оспорват това решение за *ultra vires* пред Conseil d'État. В подкрепа на своя иск, те твърдят, че е налице неспазване нормите на правото на Общността, регулиращо свободното движение на капитали.

13. Като приема становището относно неяснотата на тълкуване на член 73г ЕО, Conseil d'État реши да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Позволяват ли разпоредбите на член 73г от Договора от 25 март 1957 г. за създаване на Европейската общност, както е изменен, съгласно които забраната на всички ограничения на движението на капитали между държавите-членки не накърнява правото на държавите-членки „да предприемат мерки, които са оправдани от съображения за защита на обществения ред или обществената сигурност“, на една държава-членка, с дерогация от системата за пълна свобода или системата за деклариране на чуждестранни инвестиции на нейна територия, да поддържа система за предварително разрешение за инвестиции, които застрашават обществения ред, общественото здраве или обществената сигурност, като такова разрешение е получено един месец след получаване на декларацията за инвестиция представена на министъра, освен ако последният, в рамките на същия период, обяви отлагане на въпросната операция?”

14. Всяка национална разпоредба, която подлага преките чуждестранни инвестиции на предварително разрешение, представлява ограничение на движението на капитали по смисъла на член 73б, параграф 1 от Договора за ЕО (вж. в този смисъл Решение от 14 декември 1995 г. по обединени дела Sanz de Lera и др., C-163/94, C-165/94 и C-250/94. Recueil, стр. I-4821, точки 24 и 25).

15. Такава разпоредба остава ограничение дори ако, както е в настоящия случай, разрешението се приема за получено един месец след получаването на искането, когато компетентният орган не обяви отлагане на въпросната операция в рамките на същия период. Без значение е, че, както твърди френското правителство в случая, не се наказва със санкция неизпълнението на задължението да се поиска предварително разрешение.

16. Следователно въпросът, който възниква, е дали член 73г, параграф 1, буква б) от Договора, който предвижда, че член 73б от него, не накърнява правото на държавите-членки да предприемат всякакви мерки, които се основават на съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, позволява на националното законодателство, като разглежданото в главното производство, което изисква предварително разрешение за преките чуждестранни инвестиции, които представляват заплахата за обществения ред или обществената сигурност.

17. Трябва да се отбележи, първо, независимо че държавите-членки, по принцип, са свободни да определят изискванията на обществения ред и обществената сигурност в светлината на своите национални нужди, тези основания трябва, в контекста на Общността, и по-специално, като дерогации от основния принцип за свободно движение на капитали, да се тълкуват стриктно, така че техният обхват не може да се определи едностранно от всяка държава-членка без контрол от страна на институциите на Общността (вж. в този смисъл Решение от 28 октомври 1975 г. по дело *Rutili*, 36/75, *Recueil*, стр. 1219, точки 26 и 27). Така може да се прави позоваване на обществения ред и обществената сигурност само ако е налице реална и достатъчно сериозна заплаха за основните интереси на обществото (вж. в този смисъл, цитираното по-горе решение по дело *Rutili*, точка 28, и Решение от 19 януари 1999 г. по дело *C-348/96 Calfa.*, *Recueil*, стр. I-11, точка 21). Освен това, тези изключения не трябва да бъдат прилагани неправилно, така че да обслужват чисто икономически цели (вж. в този смисъл Решение по дело *Rutili*, посочено по-горе, точка 30). Освен това, всяко лице, което е засегнато от една рестриктивна мярка, основана на дерогация, трябва да има достъп до правно средство за защита (вж. в този смисъл Решение от 15 октомври 1987 г. по дело *Neulens* и др., 222/86, *Recueil*, стр. 4097, точки 14 и 15).

18. Второ, мерките, ограничаващи свободното движение на капитали, могат да бъдат оправдани от съображения за обществен ред и обществена сигурност, само ако са необходими за защита на интересите, които те са предназначени да гарантират и само доколкото тези цели не могат да бъдат постигнати от по-малко рестриктивни мерки (вж. в този смисъл Решение по дело *Sanz de Lera* и др., посочено по-горе, точка 23).

19. Въпреки това, независимо че Съдът е заявявал, в Решения от 23 февруари 1995 г. по съединени дела *Bordessa* и др., *C-358/93* и *C-416/93.*, *Recueil*, стр. I-361 и Решение по дело *Sanz de Lera* и др., които се отнасят до износа на валута, че системите за предварително разрешение, в конкретните обстоятелства, не са необходими, за да се подпомогне извършването от страна на националните органи на проверките, предназначени да възпрепятстват нарушенията на техните закони и правилници, и че подобни системи следователно представляват ограничения, които противоречат на член 73б от Договора, Съдът не твърди, че една система за предварително разрешение никога не може да бъде оправдана, особено когато за защитата на обществения ред или обществената сигурност е необходимо такова разрешение (вж. Решение от 1 юни 1999 г. по дело *Konle*, *C-302/97*, *Recueil*, стр. I-3009, точки 45 и 46).

20. Всъщност, в случая на преки чуждестранни инвестиции, трудността при идентифицирането и блокирането на капитали, след като вече са влезли в една държава-членка, може да направи необходимо предотвратяването от самото начало, на операции, които биха засегнали неблагоприятно обществения ред или обществената сигурност. Следва, че в случая на преки чуждестранни инвестиции, които представляват реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред и

обществената сигурност, една система за предварително деклариране може да се окаже недостатъчна за неутрализиране на подобна заплаха.

21. Въпреки това, в главното производство същността на въпросната система е, че предварителното разрешение се изисква за всяка пряка чуждестранна инвестиция, която „може да бъде заплаха за обществения ред и обществената сигурност”, без друго уточнение. По този начин на засегнатите инвеститори не се посочва какви са конкретните обстоятелства, при които се изисква предварително разрешение.

22. Подобна липса на точност не позволява на лицата да познават обхвата на техните права и задължения съгласно член 73б от Договора. При тези условия установената система противоречи на принципа на правна сигурност.

23. Следователно отговорът на поставения въпрос трябва да бъде, че член 73г, параграф 1, буква б) от Договора, трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява на една система за предварително разрешение на преки чуждестранни инвестиции, която се ограничава да определя общо съответните инвестиции като инвестиции, които представляват заплаха за обществения ред и обществената сигурност, в резултат на което съответните лица не могат да установят конкретните обстоятелства, при които се изисква предварително разрешение.

По съдебните разноски

24. Разноските, направени от френското и гръцкото правителство, и от Комисията, които представиха становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпроса, поставен от Conseil d'État, с Решение от 6 януари 1999 г., реши:

Член 73г, параграф 1, буква б) от Договора за ЕО (след изменение – член 58, параграф 1, буква б) ЕО) трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява на една система за предварително разрешение на преки чуждестранни инвестиции, която се ограничава да определя общо съответните инвестиции като инвестиции, които представляват заплаха за обществения ред и обществената сигурност, в резултат на което съответните лица не могат да установят конкретните обстоятелства, при които се изисква предварително разрешение.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 март 2000 година.

Подписи