FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

fremsat den 21. oktober 1999 *

I — Genstanden for den præjudicielle sag

1. I den foreliggende præjudicielle sag har Conseil d'État (Frankrig) anmodet Domstolen om at fortolke EF-traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b) [nu artikel 58, stk. 1, litra b), EF], og navnlig om at afgøre, hvorvidt bestemmelser om forudgående tilladelse til direkte, udenlandske investeringer i form af en restriktiv foranstaltning til beskyttelse af den offentlige sikkerhed i landet kan anses for begrundet, såfremt bestemmelserne går ud på, at tilladelsen anses for givet en måned efter modtagelsen af ansøgningen, medmindre der inden for samme frist udtrykkeligt er givet afslag på ansøgningen.

II — De relevante retsforskrifter

Relevante bestemmelser i fællesskabsretten

2. Før traktaten om Den Europæiske Union, der førte til gennemgribende ændringer af Fællesskabets regler om frie kapitalbevægelser, trådte i kraft, havde medlemsstaterne ifølge EØF-traktatens artikel 67, stk. 1 — i modsætning til hvad der gjaldt for de andre sektorer, der var omfattet af det indre marked — ikke pligt til at åbne deres grænser for kapital fra andre medlemsstater, medmindre der var tale om »betalinger, som vedrører udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital« [1]. Det fremgik kun, at restriktioner for kapitalbevægelser, »i det omfang det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«, gradvis skulle afskaffes »i løbet af overgangsperioden« (artikel 67, stk. 1). Rådet fik desuden i traktatens artikel 69 og artikel 70, stk. 1, til opgave at udstede særlige direktiver med henblik på at sikre »den gradvise gennemførelse af bestemmelserne i artikel 67« og nå »den størst mulige liberalisering«.

3. I medfør af disse bestemmelser liberaliserede Rådet med vedtagelsen af direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennem-

* Originalsprog: italiensk.

1 — For traktaten om Den Europæiske Union, der ændrede hele kapitel 1, 2 og 3 i afsnit II, dvs. EØF-traktatens artikel 103-113, trådte i kraft, fremgik følgende af EØF-traktatens artikel 106, stk. 1: »I det omfang fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer er gennemført mellem medlemsstaterne i medfør af denne traktat, forpligter hver medlemsstat sig til at tillade betalinger, som vedrører udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital, samt overførsler af kapital og lønninger, i den medlemsstats valuta, i hvilken fordringshaveren eller adressaten opholder sig.«

førelse af traktatens artikel 67[2] kapitalbevægelserne og pålagde i den forbindelse medlemsstaterne at ophæve »de restriktioner for kapitalbevægelser, der finder sted mellem valutaindlændinge i medlemsstaterne« (artikel 1), senest den 1. juli 1990 (artikel 6). En ikke udtømmende liste over de transaktioner, der skal betragtes som fuldstændig liberaliserede, findes i et bilag til direktivet. Direkte investeringer er nævnt blandt disse transaktioner.

Det bestemmes under alle omstændigheder i artikel 4 i direktiv 88/361, at bestemmelserne heri »ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger, der er tvingende nødvendige for at imødegå overtrædelser af deres love og forskrifter, især på skatteområdet eller inden for tilsynet med penge- og finansieringsinstitutter, og at de af administrative eller statistiske hensyn kan fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser«.

4. Ved traktaten om Den Europæiske Union blev EF-traktatens artikel 67-73 fra den 1. januar 1994 erstattet af artikel 73 B-73 G[3].

Artikel 73 B (nu artikel 56 EF) bestemmer følgende: »Inden for rammerne af bestemmelserne i [afsnit III, kapitel 4, der netop omhandler kapital og betalinger] er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.«

Artikel 73 D bestemmer følgende: »Bestemmelserne i artikel 73 B griber ikke ind i medlemsstaternes ret til: [...] b) at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner, eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.«

Relevante bestemmelser i national ret

5. I fransk lovgivning bestemmes der følgende i artikel 1 i loi relative aux relations financières avec l'étranger (den franske lov nr. 66-1008 af 28.12.1966 om de økonomiske forbindelser med udlandet, herefter »lov nr. 66-1008«): »Der består frie økonomiske forbindelser mellem Frankrig og udlandet. Denne frihed udøves i henhold til bestemmelserne i denne lov under overholdelse af Frankrigs internationale forpligtelser.«

I artikel 3, stk. 1, litra c), hedder det nærmere, at regeringen »med henblik på

2 — EFT L 178, s. 5.

3 — Ved Amsterdam-traktaten blev EF-traktatens artikel 67-73 A desuden definitivt ophævet (Amsterdam-traktatens artikel 6, nr. 39).

at beskytte nationale interesser« kan beslutte, »at der skal afgives anmeldelse, indhentes forudgående tilladelse eller foretages kontrol, inden [...] der foretages eller gennemføres udenlandske investeringer i Frankrig«.

I artikel 5-1, som indsat ved lov nr. 96-109 af 14. februar 1996, bestemmes følgende: »Såfremt økonomiministeren konstaterer, at der foretages eller er blevet foretaget en udenlandsk investering i aktiviteter, der selv lejlighedsvis vedrører udøvelse af offentlig myndighed i Frankrig, eller at en udenlandsk investering kan bringe den offentlige orden, den offentlige sundhed eller den offentlige sikkerhed i fare, eller investeringen foretages i aktiviteter vedrørende udvikling, fremstilling eller handel med våben, ammunition, krudt eller sprængstoffer beregnet til militært brug eller brug som krigsmateriel, og der ikke er blevet indhentet forudgående tilladelse i henhold til artikel 3, nr. 1, litra c), i denne lov, eller der ikke er blevet givet tilladelse, eller betingelserne i tilladelsen ikke er blevet opfyldt, kan ministeren pålægge investoren ikke at gennemføre transaktionen eller at ændre den eller på egen bekostning at genetablere den [...] tilstand, der bestod forud« for investeringen. Der bestemmes endvidere følgende: »Der kan først gives pålæg, efter at investoren er blevet opfordret til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på 15 dage.«

6. I artikel 11 i dekret nr. 89-938 af 29. december 1989 til gennemførelse af artikel 3 i lov nr. 66-1008 bestemmes følgende: »Der kan frit foretages direkte, udenlandske investeringer i Frankrig. Der skal indgives en anmeldelse til myndighederne ved foretagelsen af disse investeringer.«

I artikel 11a i samme dekret hedder det videre: »Bestemmelserne [om fuldstændig liberalisering] i artikel 11 finder ikke anvendelse på de investeringer, der er omhandlet i artikel 5-1 i lov nr. 66-1008 af 28. december 1966 om de økonomiske forbindelser med udlandet, navnlig som ændret ved lov nr. 96-109 af 14. februar 1996.«

Det bestemmes i øvrigt i artikel 12, at »der skal indhentes forudgående tilladelse fra økonomiministeren til direkte, udenlandske investeringer, der henhører under artikel 11a, i Frankrig«, at »denne tilladelse anses for givet en måned efter økonomiministerens modtagelse af investeringsanmeldelsen, medmindre denne inden for samme frist har truffet afgørelse om udsættelse af den pågældende transaktion«, og at »økonomiministeren kan give afkald på retten til udsættelse inden udløbet af den frist, der er fastsat i denne artikel«.

Af artikel 13 fremgår endelig, at visse transaktioner, der er nært forbundet med oprettelse af selskaber eller ændring af selskabsforhold, investeringer, der har et begrænset omfang, investeringer i bestemte kategorier af virksomheder eller erhvervelse af landbrugsjord, »er fritaget for den forpligtelse til indgivelse af anmeldelse til

myndighederne eller til indhentelse af forudgående tilladelse, der er fastsat i artikel 11 og 12« [4].

III — Den nationale retssag og det præjudicielle spørgsmål

7. Den 1. februar 1996 anmodede association Église de scientologie de Paris og Scientology International Reserves Trust den franske statsminister om at ophæve artikel 11b og 11c i dekret af 29. december 1989 om ordningen med forudgående tilladelse for visse kategorier af direkte, udenlandske investeringer.

8. Det fremgår af den franske regerings indlæg, at den sag, der ligger til grund herfor, drejer sig om to foranstaltninger, hvorved den franske økonomiminister udsatte gennemførelsen af en række udenlandske investeringer i Scientology-kirken i Paris. Den første foranstaltning, der blev truffet den 27. april 1995, angår betalinger, som den amerikanske Scientology-kirke har ønsket at foretage med henblik på at overtage den samlede formue i Scientology-kirken i Paris. Den anden foranstaltning, der blev truffet den 29. november 1995, angår investeringer fra den engelske Scientology-kirke, som på vegne af den amerikanske Scientology-kirke har ønsket at indfri alle den franske kirkes gældsforpligtelser [5].

Den 29. januar 1996 indbragte sagsøgerne i hovedsagen afgørelsen af 27. april 1995 for Tribunal administratif de Paris. Samtidig forelagde de statsministeren den anmodning om ophævelse af bestemmelserne, der ligger til grund for hovedsagen.

Artikel 11b og 11c i dekretet fra 1989 blev ophævet ved et dekret af 14. februar 1996, dog uden at de bestemmelser om forudgående tilladelse, der anfægtes af sagsøgerne i hovedsagen, blev ændret.

4 — I artikel 13 hedder det således: »Der skal ikke indgives anmeldelse til myndighederne eller indhentes forudgående tilladelse i henhold til artikel 11 og 12 i forbindelse med:
— oprettelse af nye selskaber, filialer eller virksomheder,
— udvidelse af et eksisterende selskabs eller en eksisterende filials eller virksomheds aktiviteter,
— forøgelse af selskabsandelen i et udenlandsk kontrolleret fransk selskab, der foretages af en investor, som allerede besidder over 66,66% af kapitalen eller stemmerettighederne i selskabet,
— forhøjelser af kapitalen i et udenlandsk kontrolleret fransk selskab, der foretages af en investor, medmindre den pågældende derved øger sin selskabsandel,
— direkte investeringer, der foretages mellem selskaber inden for samme koncern, transaktioner i forbindelse med lån, forskud, garantier, konsolidering eller frafaldelse af fordringer, tilskud eller bidrag fra filialer, som investorer, der kontrollerer en udenlandsk kontrolleret fransk virksomhed, yder til denne,
— direkte investeringer i virksomheder i ejendomsbranchen, som ikke beskæftiger sig med opførelse af bygninger med henblik på salg eller udlejning,
— direkte investeringer indtil 10 mio. FRF i virksomheder inden for håndværksbranchen, detailhandelen og hotel- og restaurationsbranchen og i servicevirksomheder i nærmiljøet eller i virksomheder, der udelukkende beskæftiger sig med drift af stenbrud eller grusgrave,
— erhvervelse af landbrugsjord.«

5 — Den franske regering har også anført, at indenrigsministeren på ny har anmodet om udsættelse af investeringer til finansiering af Scientology-kirkens aktiviteter med henvisning til en række straffesager mod kirkens medlemmer — der sigtes for uautoriseret lægevirksomhed, underslæb og vold — og til en mere ubestemt risiko for, at der anvendes metoder, som kan »vildlede navnlig unge mennesker og andre borgere, der er lette at påvirke«.

9. De pågældende foreninger indbragte sagen for Conseil d'État med påstand om annullation af statsministerens stiltiende afslag på deres anmodning. De påberåbte sig, at statsministeren havde overskredet sine beføjelser, og at de franske bestemmelser var uforenelige med EF-traktatens artikel 73 B og 73 C (nu artikel 57 EF), EF-traktatens artikel 73 D og 73 E (ophævet ved Amsterdam-traktaten) samt EF-traktatens artikel 73 F og 73 G (nu artikel 59 EF og 60 EF).

10. Den forelæggende ret fandt, at der var tvivl med hensyn til fortolkningen af disse traktatbestemmelser, og den anmodede derfor Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål: »Giver bestemmelserne i artikel 73 D [...], hvorefter forbuddet mod alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at 'træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed', en medlemsstat mulighed for, som en fravigelse af ordningen om fuldstændig liberalisering eller om anmeldelse, som gælder for udenlandske investeringer på dens område, at opretholde bestemmelser om forudgående tilladelse for investeringer, der kan udgøre en fare for den offentlige orden, sundhed og sikkerhed, hvorved det præciseres, at tilladelsen anses for opnået en måned efter modtagelsen af den til ministeren indgivne investeringsanmeldelse, medmindre ministeren inden for samme frist har truffet afgørelse om udsættelse af den pågældende transaktion?«

IV — Realiteten af spørgsmålet

11. Conseil d'État har med sit præjudicielle spørgsmål i det væsentlige anmodet om en afklaring af, hvorvidt en ordning som de franske bestemmelser om forudgående tilladelse til udenlandske investeringer er lovlig, hvilket kun kan afhænge af, om de pågældende bestemmelser kan betragtes som »begrundet« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b).

Fællesskabsretspraksis vedrørende procedurer for forudgående kontrol med kapitalbevægelser

12. Domstolen har allerede haft lejlighed til at tage stilling til, hvorvidt nationale bestemmelser om kontrol med ind- og udførsel af kapital har været forenelige med traktatens bestemmelser. Som bekendt blev ordninger med forudgående tilladelse, indtil kapitalbevægelserne blev fuldstændig liberaliseret den 1. juli 1990, anset for at være forenelige med fællesskabsretten, idet denne frihed — på grund af de opstillede begrænsninger — ikke indskrænkede de nationale myndigheders beføjelser til at kræve, at der skulle føres kontrol — og eventuelt indhentes forudgående tilladelse [6] — i forbindelse med kapitalbevægelser, og dermed gjorde det muligt at opretholde bestemmelser, der havde restriktiv virkning for kapitalbevægelserne fra og til udlandet. Det er på den baggrund, Casati-dommen — hvori Domstolen fastslog, at de italienske regler om, at der skulle

6 — Forudsat at en sådan foranstaltning måtte være nodvendig for at tilgodese særlige nationale interesser.

indgives anmeldelse om genindførsel af betalingsmidler ved benyttelse af et skema, der var udarbejdet af de administrative myndigheder, var forenelige med traktatens tidligere artikel 67 — skal fortolkes i dag. Ved denne lejlighed udtalte Domstolen, at »kapitalbevægelserne har [...] nær sammenhæng med medlemsstaternes økonomiske politik«, og at det derfor »ikke [kan] udelukkes, at fuldstændig frihed for alle kapitalbevægelser vil kunne bringe en medlemsstats økonomiske politik i fare eller skabe uligevægt på dens betalingsbalance og dermed være til skade for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«. Med denne begrundelse fortolkede Domstolen den tidligere artikel 67 således, at forpligtelsen til at liberalisere kapitalbevægelserne »virker med forskellig styrke til forskellige tider afhængigt af, hvorledes fællesmarkedets behov og fordele og ulemper for fællesmarkedet ved en liberalisering vurderes« [7]. Denne dom kan ikke overføres på den aktuelle situation, hvor medlemsstaterne kun har en — så at sige »residuel« — kontrolbeføjelse, som kun kan udøves, såfremt det er begrundet i de hensyn, der udtrykkeligt nævnes i traktatens artikel 73 D.

13. Lad os herefter se på de domme, der er afsagt i 1990'erne, dvs. efter at liberaliseringen af kapitalbevægelserne var tilendebragt. Domstolen har bl.a. fastslået i disse domme, at en spansk ordning, hvorefter der skulle indhentes forudgående tilladelse fra myndighederne til udførsel af beløb over 5 mio. ESP, var lovlig. Domstolen støttede ikke sin fortolkning af traktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser på rækkevidden af de tilbageværende statslige beføjelser, men på muligheden for at begrunde de restriktioner, medlemsstaten havde indført, i behovet for at foretage kontrol i de tilfælde, der udtrykkeligt fremgår af fællesskabsretten.

De begivenheder, der lå til grund for sagen Bordessa m.fl. fra 1995 [8], udspillede sig den 10. november 1992, hvor Maastricht-traktaten endnu ikke var trådt i kraft, og den nationale domstol henviste derfor kun til direktiv 88/361 i sit spørgsmål vedrørende fortolkningen og ikke til bestemmelserne i EF-traktaten. Domstolen og generaladvokaten fortolkede imidlertid begge såvel direktivets artikel 4 som traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b), selv om sidstnævnte bestemmelse endnu ikke var trådt i kraft på det tidspunkt, hvor begivenhederne fandt sted.

Det bestemmes i artikel 4 i direktiv 88/361, at medlemsstaterne kan træffe (eller opretholde) foranstaltninger til at imødegå overtrædelser af deres love og forskrifter og kræve, at der af administrative eller stati-

7 — Dom af 11.11.1981, sag 203/80, Casati, Sml. s. 2595, præmis 9 og 10. Domstolen anlagde samme fortolkning af bestemmelserne om frie kapitalbevægelser i sin dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 34, hvori den udtalte, at det må »anerkendes, at medlemsstaterne har kompetence til at kontrollere, at valutaoverførsler, der angives at ske til liberaliserede betalinger, ikke anvendes på anden måde, således at der er tale om kapitalbevægelser, der ikke er tilladt. Medlemsstaterne kan med henblik herpå kontrollere arten og den faktiske gennemførelse af de omhandlede forretninger eller overførsler« (præmis 33).

8 — Dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Sml. I, s. 361. Sagen drejede sig om, at det spanske toldpersonale havde anholdt Aldo Bordessa ved grænsen og beslaglagt de 5 mio. ESP, han var i besiddelse af, fordi han ikke på forhånd havde fået tilladelse af de kompetente myndigheder til at udføre dette beløb.

stiske hensyn indgives forudgående anmeldelse af kapitalbevægelser. Artikel 73 D, stk. 1, litra b), anerkender udtrykkeligt, at medlemsstaterne i vid udstrækning har ret til at træffe »foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed«.

Den spanske regering gjorde til støtte for sin påstand om, at de spanske bestemmelser var lovlige, gældende, at kravet om, at der skulle indhentes tilladelse til overførsel af større beløb i kontanter, var begrundet i behovet for at bekæmpe kriminelle handlinger, der ofte er forbundet med sådanne transaktioner, f.eks. hvidvaskning af penge, handel med narkotika, skattesvig og terrorisme, dvs. i hensyn, der vedrører den offentlige orden.

Generaladvokaten bemærkede hertil: »De hensyn, den spanske regering har påberåbt sig, kan efter min opfattelse lige så effektivt tilgodeses ved blot at kræve en anmeldelse. De to krav, nemlig for det første om, at de personer, som overfører betydelige pengebeløb til udlandet, kan identificeres (og det følgelig forhindres, at sådanne transaktioner finder sted anonymt), og for det andet om, at der eventuelt skal kunne foretages yderligere undersøgelser med henblik på at fastslå en mulig sammenhæng mellem den pågældende transaktion og nærmere angivne kriminelle handlinger, opfyldes i realiteten fuldt ud i kraft af en anmeldelse. Desuden ville de med sikkerhed kunne gennemføres under fuld overholdelse af de forpligtelser, medlemsstaterne efter fællesskabsretten har inden for området« [9].

Domstolen tilsluttede sig dette standpunkt og udtalte, at »et krav om en tilladelse [har] opsættende virkning med hensyn til udførslen af valuta, der i hvert enkelt tilfælde forudsætter en godkendelse fra myndighederne, som skal forelægges en særlig anmodning herom«, og at det »indebærer, at udøvelsen af retten til frie kapitalbevægelser beror på forvaltningens skøn, og at friheden herved gøres illusorisk«. Kravet om en tilladelse »kan have til følge, at kapitalbevægelser, der foretages i overensstemmelse med fællesskabsretlige bestemmelser, forhindres, hvilket er i strid med bestemmelsen i direktivets artikel 4, stk. 2«. Domstolen fastslog på baggrund heraf, at »i medfør af sidstnævnte bestemmelse må iværksættelsen af de i stk. 1 nævnte foranstaltninger og procedurer 'ikke resultere i, at kapitalbevægelser, der foretages i overensstemmelse med fællesskabsretlige bestemmelser, forhindres'«. Derimod kan »et krav om en forudgående

9 — Punkt 21 i forslaget til afgørelse. Generaladvokaten bemærkede til støtte for denne fortolkning, at Domstolen allerede i Luisi og Carbone-dommen havde fastslået, at medlemsstaternes befojelse til at kontrollere liberaliserede kapitalbevægelsers art og faktiske gennemførelse (som følge af at liberaliseringen af kapitalbevægelserne ikke var tilendebragt) ikke gjorde det lovligt, at overforslerne kom til at bero på »forvaltningens skon«, og at det under alle omstændigheder for så vidt angår de frie varebevægelser var blevet fastslået, at der ikke var mulighed for at stille krav om tilladelse i forbindelse med ind- eller udforsel. I dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 18, havde Domstolen udtalt, at »en ordning, der indebærer administrative tilladelser, nodvendigvis forudsætter et vist skon og således er en kilde til manglende retssikkerhed hos de erhvervsdrivende«. Domstolen havde desuden tilfojet, at det forfulgte mål kunne nås blot ved at »indsamle de oplysninger, som... måtte findes nodvendige, f.eks. ved hjælp af erklæringer, som er underskrevet af importorerne og i givet fald dokumenteret ved passende certifikater eller attester« (punkt 19 i forslaget til afgorelse).

anmeldelse være en tvingende nødvendig foranstaltning, som medlemsstaterne kan træffe, idet en sådan anmeldelse i modsætning til et krav om forudgående tilladelse ikke udskyder den pågældende transaktion og samtidig bevirker, at de nationale myndigheder kan foretage en effektiv kontrol for at imødegå overtrædelser af nationale love og forskrifter« [10] (præmis 24-27).

Parternes argumenter

14. Den franske regering har i den foreliggende sag gjort gældende, at der i modsætning til den spanske ordning ikke i de franske bestemmelser stilles krav om tilladelse for samtlige transaktioner, der indebærer kapitalbevægelser fra eller til udlandet, men kun for de transaktioner, der udtrykkeligt nævnes i artikel 11a i lov nr. 66-1008. Mens det ifølge den franske regering i artikel 3, stk. 1, i lov nr. 66-1008 bestemmes, at regeringen »med henblik på at beskytte nationale interesser« kan beslutte, at der skal afgives anmeldelse, indhentes forudgående tilladelse eller foretages kontrol, inden der foretages eller gennemføres udenlandske investeringer i Frankrig, fremgår det til gengæld udtrykkeligt af dekret nr. 89-938, hvori bestemmelserne om tilladelsen afgrænses nærmere, at der kun kræves en tilladelse i særlige tilfælde, herunder i forbindelse med investeringer, der »kan bringe den offentlige orden i fare«. Med vedtagelsen af lov nr. 96-109, der ændrede bestemmelserne i lov nr. 66-1008, og dekret nr. 96-117, der ændrede dekretet fra 1989, er grundtanken i den franske ordning for kontrol med udenlandske investeringer ifølge regeringen blevet »vendt om«, eftersom de nuværende bestemmelser bygger på en ordning, hvorefter investeringerne anmeldes efterfølgende, i stedet for at der skal indhentes forudgående tilladelse. Under den nuværende ordning sidestilles anmeldelsen med en anmodning om tilladelse. Når der således kræves en forudgående tilladelse, sker det for at sikre den offentlige orden i landet. For det første udsættes transaktionen kun i et kortere tidsrum — højst i en måned — og for det andet sker der kun udsættelse i meget sjældne tilfælde, hvor der tale om en reel trussel mod den offentlige orden.

Ifølge den franske regering er det egentlige formål med den forudgående tilladelse udelukkende at beskytte erhvervsdrivende, der måtte være i tvivl om, hvorvidt den pågældende investering er lovlig, mod yderligere foranstaltninger, der kunne få konsekvenser for en transaktion, der allerede er foretaget.

15. Kommissionen har derimod gjort gældende, at de franske bestemmelser indebærer, at investeringen udsættes, og dermed i sig selv udgør en restriktion for de frie kapitalbevægelser. En sådan restriktion kan ikke betragtes som begrundet, for så vidt

10 — Denne praksis blev efterfølgende bekræftet i dom af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, Sanz de Lera m.fl., Sml. I, s. 4821. I denne dom, der drejer sig om overførsel af pengesedler til Schweiz, udtalte Domstolen, at traktatens artikel 73 C, stk. 1, (om kapitalbevægelser fra og til tredjelande) samt traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b), var til hinder for »nationale bestemmelser, hvorefter udførsel af monter, pengesedler og ihændehaverchecks generelt er betinget af en forudgående tilladelse, men [...] derimod ikke [er] til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse«.

som den ikke kun gælder i tilfælde, hvor der består en virkelig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sundhed og den offentlige sikkerhed, men også hvor der blot er mistanke om, at transaktionen kan få en sådan virkning. Ifølge Kommissionen er en ren mistanke imidlertid ikke tilstrækkelig til at begrunde den restriktive foranstaltning, fordi dette vil svare til at give myndighederne beføjelse til at blokere vilkårligt for udenlandske investeringer. For at undgå dette bør der i den nationale lovgivning opstilles tilstrækkelig præcise og objektive kriterier for, hvordan dette vurderes, dvs. kriterier, som i givet fald også kan underkastes domstolenes kontrol.

Spørgsmålet bør efter min opfattelse besvares bekræftende. Artikel 73 D, stk. 1, litra b), som der anmodes om en fortolkning af, omhandler foranstaltninger, som skal hindre overtrædelser af nationale bestemmelser, eller som er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Det følger ikke nødvendigvis af denne bestemmelse, at de nævnte foranstaltninger under ingen omstændigheder må være af forudgående karakter og kunne medføre, at en investering udsættes, eller at der sker en midlertidig blokering af kapital ved grænsen. Udtrykket »nødvendige foranstaltninger for at hindre« sigter nemlig mod foranstaltninger af forebyggende art, der til forskel fra sanktioner principielt ikke er uforenelige med foranstaltninger i form af tilladelser, som fører til hindringer — om end kun i kortere tid — for ind- og udførsel af kapital.

Stillingtagen til spørgsmålet

16. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den franske retsinstans i det væsentlige at få fastslået, om en medlemsstat kan vedtage eller opretholde bestemmelser om forudgående tilladelse, såfremt der ikke kræves en sådan tilladelse for samtlige kapitalbevægelser fra og til udlandet (jf. de spanske bestemmelser i sagen Bordessa m.fl.), men kun for bestemte kategorier af transaktioner, nærmere bestemt transaktioner, der kan føre til overtrædelse af nationale retsregler eller resultere i trusler mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, og for hvilke en ordning baseret på anmeldelser ikke vil være tilstrækkelig til at afværge sådanne følger.

Det bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Richardt og »Les Accessoires Scientifiques« [11] fortolkede EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF) således, at der af hensyn til den offentlige sikkerhed kan fastsættes nationale bestemmelser, hvorefter der kræves en særlig tilladelse til transport eller transitforsendelse af strategisk materiel, og at disse bestemmelser dermed er forenelige med fællesskabsretten, nærmere betegnet artikel 36.

Det kan være overordentlig vanskeligt at identificere og blokere for kapital, når den først er kommet ind i en medlemsstat, og

11 — Dom af 4.10.1991, sag C-367/89, Sml. I, s. 4621.

dette gør det tvingende nødvendigt, at der allerede fra begyndelsen blokeres for mistænkelige transaktioner. Der er nemlig tale om en helt anden situation, som er vanskeligere at kontrollere end den situation, der kan opstå, fordi der ikke foretages forudgående kontrol med vare- og personbevægelser.

Når medlemsstaternes myndigheder kan kontrollere en mistænkelig transaktions oprindelse, karakter og formål, allerede inden den gennemføres, og transaktionen udsættes som følge af kontrollen, er dette ikke kun i det enkelte lands, men også i Fællesskabets interesse, fordi det også kan være vigtigt for den øvrige del af Fællesskabet at beskytte den offentlige orden og den offentlige sikkerhed på den enkelte medlemsstats område, da transaktioner, der bringer den offentlige orden i et land i fare, ofte vil få konsekvenser, der rækker ud over landets grænser.

Jeg vil derfor mene, at traktatens bestemmelser og navnlig artikel 73 D, stk. 1, litra b), på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin på ingen måde er til hinder for, at medlemsstaterne kræver, at investeringer fra udlandet kontrolleres ved hjælp af en procedure for ad hoc-tilladelser.

17. Hvilke betingelser skal da være opfyldt, for at en sådan restriktiv foranstaltning kan betragtes som »begrundet« i medfør af artikel 73 D, stk. 1, litra b), og dermed forenelig med fællesskabsbestemmelserne på området? Det følger af Domstolens praksis, at bedømmelsen af, om en national foranstaltning, der har restriktiv virkning for den frie bevægelighed for varer, personer og kapital på Fællesskabets område, er lovlig, skal baseres på: a) hvilke nationale interesser medlemsstaten ønsker at tilgodese, b) om der består en virkelig trussel mod den interesse, som medlemsstaten ønsker at tilgodese, c) om foranstaltningen er nødvendig eller snarere tvingende nødvendig for at opnå det tilstræbte mål, og d) om foranstaltningen indebærer en forskelsbehandling med hensyn til den frie bevægelighed for varer, personer og kapital til og fra udlandet [12].

18. Hvad angår betingelsen i punkt a) bemærkes, at medlemsstaterne ifølge artikel 4 i direktiv 88/361 har ret til at »træffe foranstaltninger, der er tvingende nødvendige for at imødegå overtrædelser af deres love og forskrifter, især på skatteområdet eller inden for tilsynet med penge- og finansieringsinstitutter, og at de af administrative eller statistiske hensyn kan fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser«. Ved Maastricht-traktaten blev denne bestemmelse indsat i EF-traktaten, og de allerede nævnte restriktive

12 — Disse betingelser skal være opfyldt, både for foranstaltninger, der udelukkende vedrører nationale bestemmelser for ind- og udførsel, og for mere generelle nationale bestemmelser, der kan få restriktiv virkning for den frie bevægelighed for varer, personer og kapital. Det bemærkes, at Domstolen i Gebhard-dommen, der drejede sig om lovligheden af nationale regler om åbning af en advokatpraksis set i forhold til fællesskabsretten, med henvisning til sin tidligere praksis på området fastslog, at »nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, skal opfylde fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet« (dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Sml. I, s. 4165, særlig præmis 37).

foranstaltninger udvidet med »foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed« (artikel 73 D). Det er på baggrund af den sidstnævnte kategori af restriktive foranstaltninger, at Conseil d'État og den franske regering ønsker oplyst, om de franske bestemmelser om tilladelse kan anses for at være begrundet.

Med hensyn til den offentlige orden bemærkes, at dette begreb ifølge fast retspraksis skal opfattes snævert, og at det er underlagt EF-institutionernes og dermed også Domstolens kontrol. Allerede i Van Duyn-dommen [13] fra 1974, som har dannet grundlag for en fast praksis, begrænsede Domstolen reelt denne beskyttelsesklausuls funktion meget væsentligt ved i præmis 18 at fastslå, at »begrebet den offentlige orden i fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, det skal retfærdiggøre en afvigelse fra det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed, må fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol«. Domstolen har således på den ene side udtalt, at nationale restriktive foranstaltninger udgør fravigelser af de almindelige fællesskabsbestemmelser og dermed skal fortolkes snævert, og på den anden side fastslået, at begrebet den nationale offentlige orden er underlagt dens judicielle kontrol.

13 — Dom af 4.12.1974, sag 41/74, Sml. s. 1337.

Begrebet omfatter navnlig ikke interesser af rent økonomisk karakter [14]. Dette princip finder også anvendelse på det foreliggende område, eftersom det, hvis man tillod undtagelser af hensyn til nationale økonomiske interesser, ville svare til at genindføre de bestemmelser, der var gældende forud for ændringerne i Maastricht-traktaten, hvorefter medlemsstaterne både kunne opretholde eksisterende og vedtage nye nationale foranstaltninger for at beskytte almene nationale interesser i forbindelse med kontrollen med kapitalbevægelser.

Det nærmere indhold af investeringsstrømmene fra eller til udlandet kan følgelig ikke i sig selv udgøre en tilstrækkelig begrundelse for at anvende restriktive foranstaltninger. Eftersom de gældende traktatbestemmelser om frie kapitalbevægelser og liberalisering af betalinger imidlertid ikke angives særskilt i den nuværende traktat, men derimod er samlet i afsnit II, kapitel 4, kan medlemsstaten gøre brug af foranstaltningerne i artikel 109 I (nu artikel 120 EF), når en betalingsbalancekrise er opstået som følge af både kapitalstrømme og betalinger for varer eller tjenesteydelser [15].

14 — I dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, der drejede sig om den frie bevægelighed for personer, understregede Domstolen med hensyn til fortolkningen af EF-traktatens artikel 48, stk. 3 (efter ændring nu artikel 39, stk. 3, EF), med henvisning til artikel 2 i direktiv 64/221/EØF af 25.2.1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1964, 56, s. 850), at »hensynet til den offentlige orden ikke må drejes bort fra dets egentlige funktion og 'påberåbes på grund af økonomiske formål'«. Jf. også Domstolens dom af 19.12.1961, sag 7/61, Kommissionen mod Italien, Sml. 1954-1964, s. 271, org. ref.: Rec. s. 633, og af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727.

15 — I EF-traktatens artikel 109 I, stk. 1, bestemmes, at »opstår der en pludselig betalingsbalancekrise, og træffes der ikke omgående beslutning i henhold til artikel 109 H, stk. 2, kan den pågældende medlemsstat i forebyggende øjemed træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger«.

Herudover kan der ifølge Fællesskabets bestemmelser om frie kapitalbevægelser, til forskel fra bestemmelserne om den frie bevægelighed for varer eller personer, ikke blot træffes foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, men også foranstaltninger, der skal hindre »overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter«. Heraf følger, at medlemsstaterne med hensyn til kapital har bevaret en større handlefrihed, end det er tilfældet for den frie bevægelighed for varer og personer, for så vidt som de i forbindelse med kapitalbevægelser kan træffe restriktive nationale foranstaltninger, såfremt det er begrundet i en virkelig trussel om overtrædelse af nationale bestemmelser i enhver form [16]. Der hersker således, som Domstolen klart har fastslået i dommen i sagen Bordessa m.fl., ingen tvivl om, at den første kategori af foranstaltninger, der henvises til i artikel 73 D, stk. 1, litra b), også omfatter foranstaltninger, »der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed«.

På baggrund heraf finder jeg, at nationale bestemmelser, der — som de i det præjudicielle spørgsmål omhandlede franske regler — har til formål at hindre, at nationale regler tilsidesættes, eller at sikre den offentlige orden (i den tidligere nævnte betydning) eller den offentlige sikkerhed, i kraft af deres formål [betingelsen i punkt a)] må betragtes som begrundede i medfør af artikel 73 D og dermed forenelige med bestemmelserne i traktaten.

19. Lad os herefter gå videre til betingelserne i punkt b) og c), dvs. at der skal være tale om en alvorlig trussel, og at foranstaltningen skal stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Jeg har valgt at slå de to punkter sammen, fordi de drejer sig om omstændigheder, der er nært forbundet med hinanden.

Med hensyn til truslen om tilsidesættelse af nationale bestemmelser eller forstyrrelse af medlemsstaternes offentlige orden kan der som bekendt, hvilket Kommissionen også har anført, ikke træffes nationale restriktive foranstaltninger, blot fordi der består en generel risiko. Det er derimod nødvendigt, at der er tale om en virkelig trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed eller en trussel om tilsidesættelse af nationale bestemmelser, dvs. at det er fuldstændig sikkert, at kapitalbevægelserne vil kunne krænke visse specifikke interesser.

Den nationale foranstaltning, der hindrer den frie bevægelighed for kapital — og for varer og personer — skal desuden være den eneste effektive foranstaltning, hvilket vil sige, at den skal stå i et rimeligt forhold til konsekvenserne af en eventuel overtrædelse af de pågældende nationale bestemmelser, og at en sådan overtrædelse ikke må kunne hindres på anden vis.

16 — Det bemærkes, at medlemsstaterne ifølge traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra a), har ret til »at anvende de relevante bestemmelser i deres skattelovgivning, som sondrer imellem skatteydere, hvis situation er forskellig med hensyn til deres bopælssted eller med hensyn til det sted, hvor deres kapital er investeret«.

Kravet om, at der skal være en reel risiko, og at foranstaltningen skal stå i et rimeligt forhold til målet, begrænser de nationale myndigheders skøn med hensyn til at træffe restriktive foranstaltninger, hvilket naturligvis også udelukker, at foranstaltningen resulterer i en forskellig behandling af kapital, der modtages fra eller sendes til udlandet.

I Richardt- og »Les Accessoires Scientifiques«-dommen, udtalte Domstolen med henvisning til sin dom i sagen Campus Oil m.fl. [17], at »det [...] ikke er hensigten med traktatens artikel 36 at forbeholde en række områder for medlemsstaternes enekompetence, idet bestemmelsen alene tillader, at der ved de nationale lovgivninger gøres undtagelser fra princippet om frie varebevægelser, i det omfang dette er og fortsat vil være begrundet af hensyn til virkeliggørelsen af de formål, der er nævnt i artiklen«. Desuden skal denne artikel »som undtagelse til et af traktatens grundlæggende principper fortolkes således, at dens virkninger ikke udstrækkes ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte de interesser, som den skal sikre« [18].

I Bouchereau-dommen, der drejede sig om den frie bevægelighed for personer, bekræftede Domstolen, at konstateringen af en sådan trussel skal foretages »i det konkrete tilfælde under hensyntagen til den særlige retsstilling for de personer, på hvem fællesskabsretten finder anvendelse, og til den grundlæggende betydning af princippet om den frie bevægelighed for personer« [19].

Det er derfor klart, at en foranstaltning, der træffes for at hindre overtrædelser af nationale bestemmelser — hvilket netop er tilfældet med en procedure for forudgående tilladelse — kun må gælde for bestemte former for transaktioner eller specifikke former for kapitalbevægelser, der reelt risikerer at føre til overtrædelser af nationale bestemmelser. Med andre ord skal ordningen anvendes på specifikke forhold, som det er muligt at afgrænse [20]. Hvis det var muligt at træffe forebyggende nationale foranstaltninger for generelle kategorier af transaktioner, ville det svare til at genindføre en generel ordning, hvorefter der kræves tilladelse til investeringer fra udlandet, i lighed med den spanske ordning, der var genstand for dommen i sagen Bordessa m.fl., og dette ville i en vis udstrækning være uforeneligt med traktatens bestemmelser.

20. Det er netop tilfældet med den franske lov, hvori det, selv om der anføres visse

17 — Jf. ovenfor i fodnote 14, præmis 32-37.

18 — Præmis 19 og 20. Det bemærkes desuden, at Domstolen i Rutili-dommen, der drejede sig om en tysk foranstaltning, der begrænsede en udenlandsk statsborgers ret til at bevæge sig frit på tysk område, i forbindelse med fortolkningen af traktatens artikel 48, stk. 3, har fastslået, at den frie bevægelighed kun kan begrænses, såfremt de pågældendes tilstedeværelse eller adfærd udgør »en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden«.

19 — Dom af 27.10.1977, sag 30/77, Sml. s. 1999. Domstolen bemærkede navnlig, at en tidligere straffedom »kun kan få betydning, i det omfang de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden«, og at den omstændighed, at den pågældende har begået en strafbar handling, ikke i sig selv er ensbetydende med, at der består en sådan trussel, men at det er tilfældet, såfremt den pågældende person vil være tilbøjelig til fortsat at udvise den pågældende adfærd (præmis 28, 29 og 30).

20 — Det bemærkes, at generaladvokat Mayras med hensyn til den frie bevægelighed for personer i sit forslag til afgørelse af 13.11.1974 i Van Duyn-sagen har udtalt, at det må være udelukket, at en foranstaltning til beskyttelse af den offentlige orden, som er en politimæssig foranstaltning af »kollektiv karakter«, kan anses for at være lovlig i medfør af traktatens artikel 48.

kategorier af finansielle transaktioner, ikke oplyses præcist, hvad de omfatter (undtagen for transaktioner i forbindelse med køb og salg af våben). En lovgivning som den franske, hvorefter der kræves forudgående tilladelse til alle transaktioner, der »kan bringe den offentlige orden, den offentlige sundhed eller den offentlige sikkerhed i fare«, omfatter nemlig en række generelle transaktioner og er dermed ikke knyttet til en virkelig risiko for alvorlige tilsidesættelser af national ret.

Ifølge de franske bestemmelser kan der træffes foranstaltninger, som bl.a. indebærer, at der gives afslag på en tilladelse, og at det således forbydes at indføre den pågældende kapital til landet. Foranstaltningerne træffes først efter, at de administrative myndigheder har fastslået, om der består en trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller en risiko for tilsidesættelse af national ret. Foranstaltningernes lovlighed skal bedømmes ud fra omstændighederne i den foreliggende sag.

Den foreliggende sag drejer sig imidlertid også om en anden restriktiv foranstaltning, nemlig beslutningen om at udsætte alle transaktioner, der hører under kategorierne i artikel 11a, i op til en måned. Som Kommissionen ganske rigtigt har påpeget, er en sådan foranstaltning ikke knyttet til en virkelig trussel om tilsidesættelse af national ret eller hensynet til den offentlige orden, eftersom myndighederne først kontrollerer disse aspekter, efter at de har blokeret for transaktionen, hvilket afhængigt af transaktionernes art allerede sker, når investorerne har indgivet deres anmodninger. Der hersker således ingen tvivl om, at foranstaltningen ikke står i et rimeligt forhold til målet og derfor ikke er begrundet.

Den franske regering har gjort opmærksom på, at tilladelsen under alle omstændigheder anses for givet, såfremt myndighederne undlader at tage udtrykkelig stilling til investorernes anmodning. Efter min opfattelse mister de nationale forskrifter ikke deres restriktive virkning af denne grund, eftersom den omstændighed, at investeringen udsættes i en måned, og at der derfor går forholdsvis lang tid, før transaktionen kan afsluttes, allerede i sig selv medfører restriktive virkninger for indførsel af kapital til landet.

Herudover bevirker en sådan ordning — i modsætning til hvad den franske regering hævder — at investoren ikke med sikkerhed kan vide, om han har pligt til at anmode om en tilladelse, og at myndighederne får beføjelse til at træffe denne type foranstaltninger efter et skøn, hvilket er i strid med fællesskabsretten. Uanset om den nationale domstol foretager en efterfølgende kontrol, ændrer det intet ved, at bestemmelserne som helhed har restriktiv virkning.

21. Det skal i øvrigt tilføjes, at en investering ikke i sig selv kan betragtes som en »trussel«. Den restriktive foranstaltning skal derfor begrundes i hvert enkelt tilfælde ud fra, hvem der stiller kapitalen til rå-

dighed, eller ud fra investeringens genstand og formål. De nationale myndigheder har således kun i forbindelse med konkrete transaktioner eller bestemte og velafgrænsede virksomhedsområder mulighed for at antage, at der består en virkelig trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed eller en risiko for tilsidesættelse af national ret, og ret til at træffe foranstaltninger, herunder stille krav om, at der skal indhentes forudgående tilladelse. Det samme gælder uden tvivl også for investeringer i de sektorer, der udelukkende kontrolleres af staten, som f.eks. forsvaret.

Heraf følger, at medlemsstaten i en sag som den her foreliggende, hvor en religiøs forening beskyldes for underslæb og skattesvig, kan træffe en ad hoc-foranstaltning, hvorefter investeringer til finansiering af denne forening skal kontrolleres på forhånd, såfremt der er risiko for, at foreningen overtræder national lovgivning og navnlig straffeloven.

22. Lad os herefter se på den sidste betingelse i punkt d), som skal være opfyldt, for at der kan træffes en restriktiv foranstaltning, nemlig at den ikke må resultere i forskelsbehandling i forhold til udenlandsk kapital eller kapital, der skal investeres i udlandet.

Det bemærkes, at det er fastsat i traktatens artikel 73 D, stk. 3 (og i øvrigt også i artikel 36), at nationale beskyttelsesforanstaltninger »ikke [må] udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital og betalinger, som defineret i artikel 73 B«.

Domstolen fastslog i sin dom i Conegate-sagen, der drejede sig om fortolkningen af artikel 36, at »en medlemsstat ikke kan påberåbe sig hensynet til den offentlige sædelighed for at forbyde import af visse varer fra andre medlemsstater, når den nationale lovgivning ikke indeholder noget forbud mod, at samme varer fremstilles eller forhandles i medlemsstaten«. Domstolen tilføjede, at »selv om det [...] ikke er nogen forudsætning, at fremstilling af og handel med varer omfattet af det pågældende importforbud er forbudt i alle dele af medlemsstaten, skal det i det mindste af en samlet vurdering af de forskellige bestemmelser fremgå, at disse i det væsentlige har til formål at forbyde fremstilling af og handel med de pågældende varer« [21].

Det siger sig selv, at hvis der træffes en forebyggende foranstaltning, hvorved der indføres en procedure for forudgående tilladelse til, at der foretages investeringer fra udlandet til finansiering af risikobetonede sektorer og aktiviteter, skal der også træffes tilsvarende nationale foranstaltninger gældende for indenlandske investeringer.

21 — Dom af 11.3.1986, sag 121/85, Sml. s. 1007, præmis 17 og 18; jf. også dom af 14.12.1979, sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795, og af 8.7.1975, sag 4/75, Rewe-Zentralfinanz, Sml. s. 843.

Det betyder, at en foranstaltning som den her omhandlede, hvorefter der skal anmodes om tilladelse til, at der foretages investeringer fra udlandet til finansiering af Scientology-kirkens aktiviteter, skal modsvares af en foranstaltning med tilsvarende virkning rettet mod indenlandske investeringer.

V — Forslag til afgørelse

23. Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen besvarer Conseil d'État's præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»EF-traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b) [nu artikel 58, stk. 1, litra b), EF], skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat indfører eller opretholder bestemmelser om forudgående tilladelse til direkte investeringer fra udlandet, når disse kan udgøre en fare for den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, uden at det nærmere præciseres, for hvilke investeringer der skal indhentes tilladelse fra de nationale myndigheder.«