CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. SAGGIO

van 21 oktober 1999 *

I — Onderwerp van de prejudiciële verwijzing

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt de Conseil d'État (Frankrijk) het Hof, artikel 73 D, lid 1, sub b, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 1, sub b, EG) uit te leggen, en in het bijzonder vast te stellen, of een stelsel van voorafgaande vergunning voor directe buitenlandse investeringen gerechtvaardigd kan worden geacht als beperkende maatregel ter bescherming van de binnenlandse openbare orde, wanneer een dergelijk stelsel bepaalt, dat de aangevraagde vergunning geacht wordt definitief te zijn verleend, tenzij deze binnen één maand na ontvangst met zoveel woorden is geweigerd.

II — Het juridisch kader

De relevante communautaire bepalingen

2. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de communautaire voorschriften inzake het vrije verkeer van kapitaal grondig heeft gewijzigd, bevatte het EEG-Verdrag — anders dan voor andere sectoren waarin de gemeenschappelijke markt tot stand werd gebracht — in artikel 67, lid 1, voor de lidstaten niet de verplichting de grenzen te openen voor kapitaal uit andere lidstaten, met uitzondering van betalingen betreffende „het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer" [1]; het schreef immers alleen voor, dat „gedurende de overgangsperiode en in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is" de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer geleidelijk werden opgeheven (artikel 67, lid 1). In de artikelen 69 en 70, lid 1, van het Verdrag werd verder aan de Raad de taak toebedeeld om door middel van specifieke richtlijnen „de geleidelijke uitvoering van de bepalingen van artikel 67" te verwezenlijken en „de grootst mogelijke mate van vrijheid" te bereiken.

3. Op grond van deze bepalingen bracht de Raad bij richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de hoofdstukken 1, 2 en 3 van titel II, te weten de artikelen 103 tot en met 113 van het EEG-Verdrag, volledig heeft gewijzigd, bepaalde artikel 106, lid 1, van dit Verdrag: „Elke lidstaat verbindt zich, om in de valuta van de lidstaat waarin de schuldeiser of de begunstigde verblijf houdt, de betalingen welke betrekking hebben op het goederen-, diensten-, en kapitaalverkeer, evenals de overmaking van kapitaal en loon, toe te staan, voor zover het goederen-, diensten-, kapitaal- en personenverkeer tussen de lidstaten met toepassing van dit Verdrag is vrijgemaakt".

artikel 67 van het Verdrag [2] het vrije kapitaalverkeer tot stand, door de lidstaten te verplichten „de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer tussen de ingezetenen van de lidstaten" op te heffen (artikel 1), en zulks met ingang van 1 juli 1990 (artikel 6). De niet uitputtende lijst van de kapitaalbewegingen die geacht moeten worden definitief te zijn geliberaliseerd, is als bijlage aan de richtlijn gehecht. Directe investeringen behoren daartoe.

Artikel 4 van richtlijn 88/361 bepaalt evenwel dat de daarin vervatte voorschriften „niets afdoen aan het recht van de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied of met betrekking tot het bedrijfseconomische toezicht op financiële instellingen, en te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden".

4. Het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft met ingang van 1 januari 1994 de artikelen 67 tot en met 73 EG-Verdrag vervangen door de artikelen 73 B tot en met 73 G. [3]

Artikel 73 B (thans artikel 56 EG) luidt: „In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk [hoofdstuk 4 van titel III, welk hoofdstuk juist het kapitaal- en betalingsverkeer betreft], zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden."

Artikel 73 D preciseert: „Het bepaalde in artikel 73 B doet niets af aan het recht van de lidstaten: (...) b. alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn."

De relevante nationale bepalingen

5. In het Franse recht bepaalt wet nr. 66-1008 van 28 december 1966 inzake de financiële betrekkingen met het buitenland (hierna: „wet nr. 66-1008") in artikel 1: „De financiële betrekkingen tussen Frankrijk en het buitenland zijn vrij. Deze vrijheid wordt uitgeoefend volgens de in deze wet bepaalde modaliteiten, met inachtneming van de door Frankrijk aangegane internationale verplichtingen."

Artikel 3, lid 1, sub c, kent inzonderheid aan de regering de bevoegdheid toe om „ter

2 — PB L 178, blz. 5.

3 — Het Verdrag van Amsterdam schrapte bovendien definitief de artikelen 67 tot en met 73 A van het EG-Verdrag (artikel 6, punt 39, van het Verdrag van Amsterdam).

bescherming van de nationale belangen (...) een voorafgaande vergunning of een controle voor te schrijven ten aanzien van (...) het verrichten en beëindigen van buitenlandse investeringen in Frankrijk".

Artikel 5-1, ingelast bij wet nr. 96-109 van 14 februari 1996, bepaalt: „Indien de minister van Economische zaken vaststelt, dat een buitenlandse investering wordt of is verricht in activiteiten die in Frankrijk — zij het ook slechts incidenteel — deel hebben aan de uitoefening van openbaar gezag, of dat een buitenlandse investering de openbare orde, de volksgezondheid of de openbare veiligheid in gevaar kan brengen, of plaats heeft op het gebied van het onderzoek naar of de productie of verhandeling van wapens, munitie, kruit en springstoffen bestemd voor militair gebruik, of van oorlogsmaterieel, kan hij, wanneer geen verzoek is ingediend om afgifte van de krachtens artikel 3, 1°, sub c, van de onderhavige wet vereiste voorafgaande vergunning, of wanneer die vergunning is geweigerd of niet is voldaan aan de aan de vergunning verbonden voorwaarden, de investeerder bevelen, de transactie niet door te zetten of de vroegere toestand op zijn eigen kosten te wijzigen of te herstellen." Het bepaalt eveneens: „Dat bevel kan slechts worden gegeven nadat de investeerder is aangemaand, binnen een termijn van vijftien dagen zijn opmerkingen kenbaar te maken."

6. Decreet nr. 89-938 van 29 december 1989, vastgesteld ter uitvoering van artikel 3 van wet nr. 66-1008, bepaalt in artikel 11: „De in Frankrijk verrichte directe buitenlandse investeringen zijn vrij. Van die investeringen moet, wanneer zij worden verricht, melding worden gedaan."

Artikel 11 bis van dit decreet bepaalt bovendien: „Het in artikel 11 bepaalde is niet van toepassing op de investeringen bedoeld in artikel 5-1, I, 1°, van wet nr. 66-1008 van 28 december 1966 inzake de financiële betrekkingen met het buitenland, zoals onder meer gewijzigd bij wet nr. 96-109 van 14 februari 1996."

Verder bepaalt artikel 12: „Voor de in artikel 11 bis bedoelde directe buitenlandse investeringen in Frankrijk is een voorafgaande vergunning van de minister van Economische zaken vereist. Die vergunning wordt geacht één maand na ontvangst van de bij de minister van Economische zaken gedane melding van de investering te zijn verleend, tenzij de minister binnen dezelfde termijn de schorsing van de betrokken verrichting heeft bepaald. De minister van Economische zaken kan vóór het verstrijken van de in dit artikel gestelde termijn afzien van het recht van schorsing."

Artikel 13 bepaalt ten slotte: „Van de in de artikelen 11 en 12 voorgeschreven meldingsplicht en voorafgaande vergunning worden vrijgesteld" een aantal handelingen die nauw verbonden zijn met de oprichting of de wijziging van vennootschappen, investeringen tot een beperkt bedrag, inves-

teringen in specifieke categorieën van ondernemingen of verricht ten behoeve van de aankoop van landbouwgrond. [4]

III — De nationale procedure en de prejudiciële vraag

7. Op 1 februari 1996 verzochten Association Église de scientologie de Paris en Scientology International Reserves Trust de eerste minister, de artikelen 11 ter en 11 quater van het decreet van 29 december 1989 inzake het systeem van voorafgaande vergunning voor bepaalde categorieën van directe buitenlandse investeringen in te trekken.

8. Uit de opmerkingen van de Franse regering volgt, dat het beroep dat aan deze procedure ten grondslag ligt, is ingesteld naar aanleiding van twee maatregelen van de Franse minister van Economische zaken, waarbij hij de uitvoering van buitenlandse investeringen bestemd voor de Église de scientologie de Paris heeft opgeschort. De eerste maatregel dateert reeds van 27 april 1995 en betrof financieringen door de Amerikaanse Church of Scientology voor de overname van het gehele vermogen van de Église de scientologie de Paris. De tweede maatregel, van 29 november 1995, betreft investeringen van de Engelse Church of Scientology die, voor rekening van de Amerikaanse Church, alle schulden van de Franse Église wilde delgen. [5]

Op 29 januari 1996 stelden rekwiranten in het hoofdgeding bij de administratieve rechtbank te Parijs een procedure in tegen de beschikking van 27 april 1995. Tegelijkertijd verzochten zij de eerste minister het verzoek dat aan de hoofdprocedure ten grondslag lag, in te trekken.

Bij decreet van 14 februari 1996 zijn de artikelen 11 ter en 11 quater van het decreet van 1989 ingetrokken; het stelsel van voorafgaande vergunning dat door rekwiranten in het hoofdgeding wordt bestreden, is echter ongewijzigd gebleven.

4 — De tekst van dit artikel 13 luidt: „Sont dispensés de la déclaration administrative et de l'autorisation préalable prévues aux articles 11 et 12:
— la création de sociétés, de succursales, ou d'entreprises nouvelles;
— l'extension d'activité d'une société, succursale, ou entreprise existante;
— les accroissements de participations dans une société française sous contrôle étranger lorsqu'ils sont effectués par un investisseur détenant déjà plus de 66,66 p 100 du capital ou des droits de vote de la société;
— la souscription à une augmentation de capital d'une société française sous contrôle étranger par un investisseur, sous réserve qu'il n'accroisse pas à cette occasion sa participation;
— les opérations d'investissements directs réalisés entre les sociétés appartenant toutes au même groupe; les opérations relatives à des prêts, avances, garanties, consolidations ou abandons de créances, subventions ou donations de succursales, accordées à une entreprise française sous contrôle étranger par les investisseurs qui la contrôlent;
— les opérations d'investissements directs réalisés dans des entreprises exerçant une activité immobilière autre que la construction d'immeubles destinés à la vente ou à la location;
— les opérations d'investissements directs réalisés, dans la limite d'un montant de 10 millions de francs, dans des entreprises artisanales, de commerce de détail, d'hôtellerie, de restauration, de services de proximité ou ayant pour objet exclusif l'exploitation de carrières ou gravières;
— les acquisitions de terres agricoles".

5 — De Franse regering herinnert er eveneens aan, dat de minister van Binnenlandse zaken zijn verzoek tot schorsing van de investeringen, bestemd voor de financiering van de activiteiten van de Église de scientologie, heeft herhaald op grond dat er verschillende strafzaken aanhangig waren tegen leden van de Église de scientologie — beschuldigd van illegale uitoefening van de geneeskunde, bedrog en geweldpleging — en wegens het bestaan van een zeker risico dat zij methodes gebruiken die „een niet deskundig publiek (vooral de jeugd) kunnen misleiden".

9. De betrokken verenigingen hebben de Conseil d'État geadieerd om vernietiging te vorderen van het impliciete besluit van de eerste minister hun verzoek tot intrekking af te wijzen. Zij stelden misbruik van bevoegdheid en onverenigbaarheid van de Franse wetgeving met de artikelen 73 B, 73 C EG-Verdrag (thans artikel 57 EG), 73 D, 73 E EG-Verdrag (ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam), 73 F en 73 G EG-Verdrag, (thans de artikelen 59 EG en 60 EG).

10. Van mening, dat twijfel omtrent de aan deze verdragsbepalingen te geven uitlegging bestond, heeft de verwijzende rechter aan het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld: „Staat artikel 73 D van het gewijzigde Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, volgens hetwelk het verbod van alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten niets afdoet aan het recht van de lidstaten om ‚maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn', een lidstaat toe om, in afwijking van het voor buitenlandse investeringen op zijn grondgebied geldende systeem van volledige vrijheid of van melding van de investeringen, een stelsel van voorafgaande vergunning te handhaven voor investeringen die de openbare orde, de volksgezondheid of de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen, met dien verstande dat die vergunning één maand na ontvangst van de bij de minister gedane melding van de investering wordt geacht te zijn verleend, tenzij de minister binnen dezelfde termijn de betrokken verrichting heeft geschorst?"

IV — Ten gronde

11. Met de door de Conseil d'État gestelde prejudiciële vraag wenst deze in wezen te vernemen, of het Franse stelsel van voorafgaande vergunning voor buitenlandse investeringen wettig is, hetgeen slechts het geval kan zijn wanneer dat stelsel geacht kan worden „gerechtvaardigd" te zijn in de zin van artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag.

De communautaire rechtspraak inzake de procedures van voorafgaande controle met betrekking tot kapitaalbewegingen

12. Het Hof heeft zich al over de verenigbaarheid van nationale stelsels ter controle van de in- en uitvoer van kapitaal met de verdragsbepalingen kunnen uitspreken. Zoals bekend, werden de stelsels van voorafgaande vergunning tot de datum van de volledige vrijmaking van het kapitaalverkeer, te weten op 1 juli 1990, met de communautaire wetgeving verenigbaar geacht, voor zover de voorwaardelijke aard van deze vrijheid geen afbreuk deed aan de bevoegdheid van de nationale autoriteiten om het kapitaalverkeer te controleren — en daarvoor eventueel een voorafgaande vergunning verplicht te stellen [6] — en ook het voortbestaan toeliet van stelsels met beperkende gevolgen voor kapitaalbewegingen uit en naar het buitenland. Het is derhalve vanuit deze optiek, dat thans het arrest Casati moet worden gelezen, waarin het

6 — Mits een dergelijke maatregel noodzakelijk is voor de bescherming van een specifiek nationaal belang.

Hof de Italiaanse regeling volgens welke de heruitvoer van geld moest worden aangegeven door middel van een door de administratieve instanties vastgesteld formulier, verenigbaar achtte met artikel 67 van het Verdrag. Bij deze gelegenheid verklaarde het Hof: „Kapitaalbewegingen zijn (...) nauw verbonden met het economisch en monetair beleid van de lidstaten", zodat het „niet uitgesloten is, dat de volledige vrijheid van iedere kapitaalbeweging het economisch beleid van een of andere lidstaat in gevaar, of zijn betalingsbalans uit haar evenwicht kan brengen, waardoor de goede werking van de gemeenschappelijke markt zou worden geschaad". Op grond daarvan heeft het Hof artikel 67 aldus uitgelegd, dat de verplichting tot liberalisatie van het kapitaalverkeer „wisselt met de tijd en afhangt van een beoordeling van de behoeften van de gemeenschappelijke markt, en van de waardering van zowel voordelen als risico's die een liberalisatie voor deze markt zou kunnen meebrengen". [7] Dit arrest kan derhalve niet worden getransponeerd op de actuele situatie waarin de lidstaten nog slechts één controlebevoegdheid hebben — die ik residueel zou willen noemen — en die slechts kan worden uitgeoefend op grond van de redenen die uitdrukkelijk in artikel 73 D van het Verdrag zijn genoemd.

13. Ik ga thans over tot de in de jaren negentig gewezen arresten, toen het liberalisatieproces van het kapitaalverkeer was voltooid. In die arresten achtte het Hof het Spaanse systeem wettig, volgens hetwelk voor uitvoer van kapitaal van een bedrag van meer dan 5 miljoen ESP een voorafgaande administratieve vergunning vereist was. Bij de uitlegging van de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal baseerde het Hof zich niet op de omvang van de nog bestaande bevoegdheden van de staat, maar op de vraag of de door de lidstaat opgelegde beperkingen konden worden gerechtvaardigd door de noodzaak controles te verrichten in de uitdrukkelijk in het gemeenschapsrecht voorziene gevallen.

In de zaak Bordessa e.a. van 1995 [8] hadden de feiten plaats op 10 november 1992, vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, en de nationale rechter had derhalve de uitleggingsvraag gesteld onder verwijzing naar alleen richtlijn 88/361 en niet naar de bepalingen van het Verdrag. Zowel het Hof als de advocaat-generaal hebben evenwel niet alleen artikel 4 van de richtlijn uitgelegd, maar ook artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag, ofschoon deze laatste bepaling ten tijde van de feiten nog niet van kracht was.

Artikel 4 van richtlijn 88/361 bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen mogen nemen (of handhaven) om overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften tegen te gaan, en te voorzien

7 — Arrest van 11 november 1981, Casati (203/80, Jurispr. blz. 2595, punten 9 en 10). In het arrest van 31 januari 1984, Luisi en Carbone (286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377, punt 34), is het Hof bij deze uitlegging van de bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal gebleven, oordelende dat derhalve „aan de lidstaten de bevoegdheid dient te worden toegekend om te controleren of de deviezentransfers die beweerdelijk bestemd zijn voor geliberaliseerde betalingen, niet aan dat doel worden onttrokken en voor niet toegestaan kapitaalverkeer worden gebruikt. Met het oog daarop hebben de lidstaten het recht de aard en de realiteit van de betrokken transacties en overmakingen te verifiëren" (punt 33);

8 — Arrest van 23 februari 1995 (C-358/93 en C-416/93, Jurispr. blz. I-361). In deze zaak hadden de Spaanse douaneambtenaren de heer Bordessa aangehouden en aan de grens 5 miljoen ESP die hij in zijn bezit had, in beslag genomen, omdat de bevoegde instanties niet vooraf een vergunning hadden verleend voor de uitvoer van dat bedrag.

in procedures voor de voorafgaande kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden. Artikel 73 D, lid 1, sub b, verleent met zoveel woorden aan de lidstaten het recht om terzake alle mogelijke „maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn".

Tot staving van de wettigheid van haar stelsel voerde de Spaanse regering aan dat de vergunningsverplichting voor de transfers van belangrijke bedragen in baar geld werd gerechtvaardigd door redenen die verband hielden met de strijd tegen vaak daarmee verband houdende misdrijven, zoals het witwassen van geld, de handel in verdovende middelen, belastingfraude en terrorisme, derhalve om redenen van openbare orde.

De advocaat-generaal merkte in dit verband op dat „de door de Spaanse regering genoemde doelstellingen even doeltreffend [konden] worden verwezenlijkt door middel van een eenvoudige verplichting tot aangifte. De aangifte komt immers volledig tegemoet aan het tweeledige vereiste, dat de personen worden geïdentificeerd die aanzienlijke sommen gelds over de grens brengen (dus wordt verhinderd dat dergelijke verrichtingen anoniem geschieden) en dat eventuele extra onderzoeken worden voorbereid om na te gaan of de desbetreffende transactie eventueel verband houdt met bepaalde strafbare feiten. Bovendien zou dit stellig volledig in overeenstemming met de ter zake door het gemeenschapsrecht aan de lidstaten opgelegde verplichtingen geschieden." [9]

Het Hof sloot zich aan bij die opmerkingen en verklaarde dat „het vergunningsvereiste de uitvoer van deviezen op[schort] en (...) deze in elk individueel geval afhankelijk [stelt] van de goedkeuring van de administratie, die specifiek moet worden aangevraagd", hetgeen „erop [zou] neerkomen dat het de uitoefening van het vrije verkeer van kapitaal doet afhangen van het goedvinden van de administratie en (...) uit dien hoofde die vrijheid illusoir [zou] kunnen maken". De vergunningsverplichting zou immers „tot een belemmering van kapitaalverkeer dat conform het gemeenschapsrecht geschiedt, kunnen leiden, hetgeen zou indruisen tegen artikel 4, tweede alinea, van de richtlijn". Het Hof oordeelde derhalve, dat „ingevolge deze laatste bepaling (...) de toepassing van de in de eerste alinea bedoelde maatregelen en procedures ‚niet [mogen] leiden tot een belemmering van kapitaalverkeer dat conform het gemeenschapsrecht geschiedt'"; daarentegen „kan het vereiste van een voorafgaande aangifte een nodige maatregel zijn die de

9 — Punt 21 van de conclusie. Ter ondersteuning van deze uitlegging herinnerde de advocaat-generaal eraan, dat het Hof al in het arrest Luisi en Carbone, reeds aangehaald, had geoordeeld, dat de bevoegdheid van de lidstaten (overigens wegens de nog niet voltooide liberalisatie van het kapitaalverkeer) om controles in te stellen op de aard en de realiteit van geliberaliseerde kapitaalbewegingen geen machtiging inhield om de overmaking te onderwerpen aan „het goedvinden van de administratie" en dat in ieder geval met betrekking tot het vrije verkeer van goederen iedere bevoegdheid om de invoer of de uitvoer afhankelijk te stellen van een vergunning is uitgesloten. Inzonderheid in het arrest van 8 februari 1983, Commissie/Verenigd Koninkrijk (124/81, Jurispr. blz. 203, punt 18), verklaarde het Hof „dat een stelsel dat de verlening van administratieve goedkeuring vereist, noodzakelijkerwijze de uitoefening van een zekere discretionaire bevoegdheid onderstelt en voor de handelaren een bron van rechtsonzekerheid is". Het Hof voerde bovendien daaraan toe, dat het nagestreefde resultaat zou kunnen worden bereikt door zich te beperken „tot het inwinnen van (...) nuttige informaties, bijvoorbeeld door middel van door de importeurs ondertekende verklaringen, zonodig vergezeld van passende certificaten" (punt 19 van de conclusie).

lidstaten mogen nemen, daar dit, anders dan het vereiste van de voorafgaande vergunning, de betrokken verrichting niet opschort, doch de nationale autoriteiten in staat stelt een doeltreffende controle uit te oefenen om overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tegen te gaan" [10] (punten 24—27).

Argumenten van partijen

14. In de onderhavige zaak stelt de Franse regering, dat haar stelsel, anders dan het Spaanse, niet een vergunningsplicht instelt voor alle transacties betreffende kapitaalbewegingen van of naar het buitenland, doch slechts voor die welke uitdrukkelijk zijn genoemd in artikel 11 bis van wet nr. 66-1008. Immers, zo stelt de Franse regering, terwijl artikel 3, lid 1, van wet nr. 66-1008 bepaalde dat de regering „ter bescherming van de nationale belangen" een stelsel van meldingsplicht of van voorafgaande vergunningen of van controle op het verrichten en beëindigen van buitenlandse investeringen in Frankrijk kon voorschrijven, stelde decreet nr. 89-938, waarin de grenzen van het vergunningstelsel zijn vastgelegd, daarentegen uitdrukkelijk vast, dat de vergunning slechts behoeft te worden aangevraagd in specifieke gevallen, waaronder de investeringen „waardoor de openbare orde in gevaar kan worden gebracht". Wet nr. 96-109, waarbij het stelsel van wet nr. 66-1008 werd gewijzigd, en decreet nr. 96-117, waarbij het decreet van 1989 werd gewijzigd, zouden derhalve de structuur van het Franse controlesysteem op buitenlandse investeringen hebben omgekeerd, aangezien de thans geldende voorschriften zijn gebaseerd op een stelsel van kennisgeving a posteriori van investeringen en niet van een voorafgaande vergunning daarvoor. In het huidig stelsel heeft de kennisgeving dezelfde betekenis als een vergunningsaanvraag. Bijgevolg beantwoordt het voorschrift van een voorafgaande vergunning aan het doel de nationale openbare orde te beschermen; enerzijds is de transactie immers slechts voor een beperkte periode — hoogstens een maand — opgeschort, en anderzijds hebben de opschortingsmaatregelen alleen betrekking op extreme gevallen van reële bedreiging van de openbare orde.

Volgens de Franse regering heeft de voorafgaande vergunning in wezen alleen tot doel de ondernemer, die in onzekerheid verkeert over de wettigheid van de investering, te beschermen tegen iedere latere maatregel die de reeds uitgevoerde transactie op losse schroeven zou kunnen zetten.

15. De Commissie betoogt daarentegen, dat het Franse stelsel de opschorting van de investering impliceert en dat dit als zodanig een beperking op het vrije verkeer van kapitaal vormt. Een dergelijke beperking kan niet gerechtvaardigd worden

10 — Deze rechtspraak is vervolgens bevestigd in het arrest van 14 december 1995, Sanz de Lera e.a. (C-163/94, C-165/94 en C-250/94, Jurispr. blz. I-4821). In dat arrest, dat betrekking heeft op de uitvoer van bankbiljetten naar Zwitserland, verklaarde het Hof dat zowel artikel 73 C, lid 1 (betreffende kapitaalbewegingen uit of naar een derde land), als artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag zich verzette tegen een „nationale regeling die voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder in de regel een voorafgaande vergunning vereist, maar daarentegen niet eraan in de weg staat, dat voor een dergelijke verrichting een voorafgaande aangifte wordt vereist".

geacht, omdat zij niet alleen van toepassing is op gevallen waarin de openbare orde, de volksgezondheid en de openbare veiligheid worden bedreigd, doch eveneens wanneer alleen maar een vermoeden bestaat dat de transactie dergelijke gevolgen kan hebben. Volgens de Commissie is een eenvoudig vermoeden echter onvoldoende om de beperkende maatregel te rechtvaardigen, aangezien deze er in de praktijk op neerkomt, dat aan de administratie de bevoegdheid wordt verleend op arbitraire wijze buitenlandse investeringen te blokkeren. Om een dergelijk gevolg te voorkomen zou de nationale regeling beoordelingscriteria moeten specificeren die voldoende duidelijk en objectief zijn, dat wil zeggen dat zij in voorkomend geval ook vatbaar zijn voor rechterlijke controle.

Mijns inziens moet het antwoord op deze vraag bevestigend luiden. Artikel 73 D, lid 1, sub b, om welker uitlegging is verzocht, betreft maatregelen die de schending van nationale voorschriften dienen tegen te gaan of die gerechtvaardigd zijn op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid. Deze bepaling sluit niet absoluut en onvoorwaardelijk uit, dat deze genoemde maatregelen preventief kunnen zijn en de opschorting van een investeringstransactie of de tijdelijke blokkade van kapitaal aan de grens kunnen impliceren. De formule „alle nodige maatregelen om tegen te gaan" wijst namelijk eerder op maatregelen van preventieve aard dan op sanctiemaatregelen die, in beginsel, niet onverenigbaar zijn met vergunningsmaatregelen die de in- of uitvoer van kapitaal op het nationaal grondgebied belemmeren, ook al is dit voor een beperkte periode.

Onderzoek van de vraag

16. Door middel van de onderhavige prejudiciële vraag wenst de Franse rechter in wezen te vernemen, of een lidstaat een stelsel van voorafgaande vergunning kan instellen of handhaven zonder een dergelijke vergunning te verlangen voor alle kapitaalbewegingen van en naar het buitenland (zoals het in de zaak Bordessa e.a., reeds aangehaald, onderzochte Spaanse stelsel), doch alleen voor specifieke categorieën van transacties, namelijk alleen die transacties die de niet-inachtneming van nationale bepalingen kunnen impliceren of gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde en de openbare veiligheid, en waarbij de door een kennisgevingsstelsel geboden mogelijkheden onvoldoende zouden zijn om het hoofd te kunnen bieden aan het gevaar van dergelijke gevolgen.

Ik herinner er in dit verband aan, dat het Hof in het arrest Richardt en „Les Accessoires Scientifiques" [11] artikel 36 van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) aldus heeft uitgelegd, dat een nationale regeling die het bezit van een speciale vergunning voorschrijft voor het vervoer of de doorvoer van strategisch materiaal, wordt gerechtvaardigd door redenen van openbare veiligheid en derhalve verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, juist als bedoeld in artikel 36.

Aangezien het bijzonder moeilijk is om eenmaal in een lidstaat binnengekomen kapitaal te identificeren en te blokkeren,

11 — Arrest van 4 oktober 1991 (C-367/89, Jurispr. blz. I-4621).

bestaat er grote behoefte aan de mogelijkheid verdachte transacties van meet af aan te verhinderen. Deze situatie is immers anders en moeilijker te controleren dan de situaties die kunnen ontstaan wanneer geen preventieve controle op het verkeer van goederen en personen wordt uitgeoefend.

Bovendien dient het feit dat de instanties van de lidstaten de oorsprong, de aard en het doel van een verdachte transactie kunnen controleren alvorens deze wordt afgesloten, en dat die controle de opschorting van de transactie impliceert, niet slechts nationale doch eveneens communautaire belangen, aangezien de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid op het grondgebied van een lidstaat eveneens van belang kan zijn voor het overige communautaire grondgebied, omdat de gevolgen van transacties die de openbare orde van een land bedreigen, heel vaak ook een grensoverschrijdend karakter hebben.

Ik ben derhalve van mening, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de bepalingen van het Verdrag, en met name artikel 73 D, lid 1, sub b, zich er geenszins tegen verzetten dat de lidstaten door middel van een vergunningsprocedure ad hoc controles instellen op buitenlandse investeringen.

17. Maar aan welke voorwaarden dient een dergelijke beperkende maatregel te voldoen om „gerechtvaardigd" te zijn in de zin van artikel 73 D, lid 1, sub b, en daarom verenigbaar met de betrokken communautaire bepalingen? Uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat voor de vaststelling of een nationale maatregel die het vrije verkeer van goederen, personen en kapitaal op het communautaire grondgebied beperkt, gerechtvaardigd is, een beoordeling nodig is van a) de aard van de nationale belangen die de lidstaat beoogt te beschermen, b) het daadwerkelijk bestaan van een bedreiging van het belang dat de lidstaat beoogt te beschermen, c) de noodzaak, of liever het onontbeerlijke karakter, van de maatregel, gelet op het te bereiken doel, en d) de afwezigheid van discriminatoire gevolgen voor goederen, personen en kapitaal uit of bestemd voor het buitenland. [12]

18. Met betrekking tot de voorwaarde sub a herinner ik eraan, dat artikel 4 van richtlijn 88/361 de lidstaten het recht verleent „de nodige maatregelen te nemen om overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied of met betrekking tot het bedrijfseconomische toezicht op financiële instellingen, en te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doelein-

12 — De voldoening aan deze voorwaarden is niet alleen vereist voor maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op nationale bepalingen inzake de in- en uitvoer, maar eveneens voor nationale bepalingen van algemene aard die het vrije verkeer van goederen, personen en kapitaal kunnen beperken. Ik herinner eraan, dat het Hof in zijn arrest Gebhard met betrekking tot de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van nationale voorschriften inzake de opening van een advocatenkantoor onder verwijzing naar eerdere rechtspraak bevestigde, dat „nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, aan vier voorwaarden moeten voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel" (arrest van 30 november 1995, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, met name punt 37).

den". Bij het Verdrag van Maastricht werd deze bepaling in het EG-Verdrag opgenomen; daarbij werden aan de gevallen waarin beperkende maatregelen mochten worden genomen, de gevallen toegevoegd betreffende „maatregelen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn" (artikel 73 D). Het is in verband met deze laatste categorie van beperkende maatregelen, dat de Conseil d'État en de Franse regering zich afvragen, of het Franse vergunningstelsel gerechtvaardigd kan worden geacht.

Ik herinner eraan, dat het begrip openbare orde volgens vaste rechtspraak op strikte wijze moet worden uitgelegd en dat het onder controle van de communautaire instellingen, en derhalve van het Hof, staat. Reeds in 1974 heeft het Hof in het arrest Van Duyn [13], dat de basis is geworden voor een vaste rechtspraak, in feite de functie van deze beschermingsclausule zeer aanzienlijk beperkt door, in punt 18, te overwegen, dat „het begrip openbare orde in communautair verband en met name als rechtvaardiging van een uitzondering op het grondbeginsel van het vrije verkeer van werknemers, strikt moet worden opgevat, zodat de strekking ervan niet eenzijdig door elk der lidstaten zonder controle van de gemeenschapsinstellingen kan worden bepaald". Het Hof heeft derhalve, enerzijds, verklaard dat beperkende nationale maatregelen afwijkingen vormen van het algemene communautaire stelsel en dat zij derhalve strikt moeten worden uitgelegd, en, anderzijds, het begrip nationale openbare orde aan zijn rechterlijke controle onderworpen.

13 — Arrest van 4 december 1974 (41/74, Jurispr. blz. 1337).

Met name vallen niet onder dit begrip belangen van typisch economische aard. [14] Een dergelijk beginsel moet eveneens gelden voor de onderhavige materie, voor zover wanneer afwijkingen uit hoofde van nationale economische belangen werden toegestaan, de vóór de wijzigingen van het Verdrag van Maastricht bestaande regeling, op grond waarvan de lidstaten nationale maatregelen bestemd voor de bescherming van algemene nationale belangen aangaande de controle van kapitaalbewegingen konden handhaven en ook uitvaardigen, weer tot leven zou worden gewekt.

Bijgevolg kan de omvang van de investeringsstroom uit of naar het buitenland op zichzelf niet als grond volstaan voor de rechtvaardiging van beperkende maatregelen. Aangezien echter in het thans geldende Verdrag de bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal en de liberalisering van betalingen niet in afzonderlijke hoofdstukken doch integendeel beide zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van titel II, kan de staat zijn toevlucht nemen tot de maatregelen van artikel 109 I (thans artikel 120 CE) wanneer de crisis in de betalingsbalans wordt veroorzaakt door zowel kapitaalstromen als de betaling van goederen of diensten. [15]

14 — In het arrest van 28 oktober 1975, Rutili (36/75, Jurispr. blz. 1219), inzake het vrije verkeer van personen, heeft het Hof in het kader van de uitlegging van artikel 48, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39, lid 3, EG), onder verwijzing naar artikel 2 van richtlijn 64/221/EEG van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850), beklemtoond dat „aan de redenen van openbare orde geen oneigenlijke functie mag worden toegekend — in die zin dat ze ‚worden aangevoerd voor economische doeleinden'". Zie bovendien de arresten van het Hof van 19 december 1961, Commissie/Italië (7/61, Jurispr. blz. 633), en 10 juli 1984, Campus Oil e.a. (72/83, Jurispr. blz. 2727).

15 — Artikel 109 I, lid 1, EG-Verdrag bepaalt: „Ingeval van een plotselinge crisis in de betalingsbalans en indien een besluit in de zin van artikel 109 H, lid 2, niet onmiddellijk wordt genomen, kan de betrokken lidstaat te zijner bescherming de noodzakelijke vrijwaringsmaatregelen treffen."

Bovendien staat de communautaire regelgeving inzake het vrije verkeer van kapitaal, anders dan die inzake het vrije verkeer van goederen of personen, niet slechts de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid toe, doch eveneens beschermingsmaatregelen om „overtredingen van de nationale wetten en voorschriften" van de betrokken staat tegen te gaan. Hieruit volgt, dat de lidstaten ten aanzien van kapitaal een grotere handelingsvrijheid behouden dan waarover zij beschikken ten aanzien van het verkeer van goederen en personen, in die zin dat in het kader van het kapitaalverkeer de daadwerkelijke bedreiging van de schending van nationale bepalingen, van welke aard ook, de vaststelling van beperkende maatregelen door de staat kan rechtvaardigen.[16] Het staat immers buiten kijf, dat, zoals het Hof duidelijk in het arrest Bordessa e.a., reeds aangehaald, heeft bevestigd, de eerste hypothese van de maatregelen waarnaar artikel 73 D, lid 1, sub b, verwijst, de maatregelen omvat „die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn".

Op grond van deze overwegingen ben ik van mening, dat een nationale regeling die, zoals de Franse bepalingen die het voorwerp zijn van de prejudiciële vraag, tot doel heeft overtredingen van nationale bepalingen te voorkomen of de openbare orde (in de, supra, aangegeven betekenis) of de openbare veiligheid te beschermen, geacht moet worden gerechtvaardigd te zijn — gezien haar doelstellingen (de voorwaarde sub a) — in de zin van artikel 73 D, en derhalve verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag.

19. Thans kom ik tot de voorwaarden onder b en c betreffende, respectievelijk, de ernst van de bedreiging en het evenredig karakter van de maatregel in verhouding tot het te bereiken doel. Ik behandel deze twee punten gezamenlijk omdat zij beide betrekking hebben op omstandigheden die nauw verband met elkaar houden.

Aangaande de dreiging van een schending van nationale bepalingen of van inbreuk op de nationale openbare orde is het bekend — de Commissie heeft er de aandacht op gevestigd — dat het voor de rechtvaardiging van de vaststelling van nationale beperkende maatregelen niet voldoende is, dat er een algemeen gevaar bestaat, doch is het, integendeel, noodzakelijk dat sprake is van een daadwerkelijke bedreiging van de openbare orde en de openbare veiligheid of van een dreiging van een overtreding van nationale bepalingen en derhalve van een absolute zekerheid dat het kapitaal bepaalde belangen kan schaden.

De nationale maatregel die een belemmering voor het vrije verkeer van kapitaal — of van goederen en personen — met zich brengt, moet bovendien de enige doeltreffende maatregel zijn, in die zin dat zij evenredig moet zijn aan de ernst van de eventuele schending van de nationale bepalingen en beginselen en moet eveneens het enig middel zijn om deze te voorkomen.

16 — Ik herinner eraan, dat artikel 73 D, lid 1, sub a, van het Verdrag aan de lidstaten het recht toekent „de ter zake dienende bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die onderscheid maken tussen belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd".

Het daadwerkelijke risico en de evenredigheid van de maatregel stellen grenzen aan de discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten om beperkende maatregelen te nemen, met als evidente consequentie dat de maatregel geen discriminatie mag opleveren bij de behandeling van kapitalen uit of bestemd voor het buitenland.

In het arrest Richardt en „Les Accessoires Scientifiques", reeds aangehaald, herhaalde het Hof hetgeen het in zijn arrest Campus Oil e.a. [17] had verklaard, namelijk dat „artikel 36 van het Verdrag niet ten doel heeft, bepaalde onderwerpen voor te behouden aan de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten, maar laat het slechts toe dat in de nationale wetgevingen een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van het vrije verkeer van goederen, voor zover dit gerechtvaardigd is en blijft ter bereiking van de in dit artikel genoemde doelstellingen"; en bovendien, dat dit artikel, „als uitzondering op een fundamenteel verdragsbeginsel, aldus [moet] worden uitgelegd dat het geen andere gevolgen heeft dan hetgeen noodzakelijk is ter bescherming van de belangen die het beoogt te waarborgen". [18]

In het arrest Bouchereau, inzake het vrije verkeer van personen, bevestigde het Hof dat het bestaan van een dergelijke dreiging moet worden beoordeeld „in elk afzonderlijk geval, gelet op de bijzondere rechtspositie van de onder het gemeenschapsrecht vallende personen en op het fundamentele karakter van het beginsel van het vrije verkeer van personen". [19]

Het is derhalve duidelijk, dat een maatregel die is genomen om de schending van nationale bepalingen te voorkomen — zoals met name een stelsel van voorafgaande vergunning — uitsluitend betrekking kan hebben op categorieën van transacties of op specifieke categorieën van kapitaalbewegingen, die daadwerkelijk het gevaar van een schending van de nationale bepalingen opleveren. Anders gezegd, het stelsel moet betrekking hebben op bepaalde en bepaalbare feiten. [20] Derhalve zou het toestaan van nationale maatregelen ter voorkoming van algemene categorieën van transacties erop neerkomen dat weer een algemeen vergunningstelsel voor investeringen uit het buitenland tot stand wordt gebracht, dat vergelijkbaar is met het Spaanse stelsel dat in de zaak Bordessa e.a., reeds aangehaald, is onderzocht, en derhalve in zekere mate onverenigbaar met de bepalingen van het Verdrag.

20. Dit is nu juist het geval met de Franse wet die, ook al duidt zij bepaalde catego-

17 — In voetnoot 14 aangehaald arrest, punten 32-37.

18 — Punten 19 en 20. Ik herinner er voorts aan, dat in het arrest Rutili, reeds aangehaald, dat betrekking heeft op een Franse beperkende maatregel op het recht van een buitenlandse onderdaan verblijf te houden op het nationaal grondgebied, het Hof in het kader van de uitlegging van artikel 48, lid 3, van het Verdrag heeft geoordeeld dat de beperking op het vrije verkeer slechts kan worden gerechtvaardigd wanneer de aanwezigheid of het gedrag van de betrokkene „een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde oplevert".

19 — Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, Jurispr. blz. 1999). Met name heeft het Hof geoordeeld, dat het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling „slechts ter zake doet voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt van het bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt" en dat derhalve een dergelijke bedreiging niet hetzelfde is als het plegen van een misdrijf maar blijft bestaan in het geval de betrokken persoon in een bepaald gedrag volhardt (punten 28-30).

20 — Wat het vrije verkeer van personen betreft, herinner ik eraan dat advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie van 13 november 1974 in de zaak Van Duyn, reeds aangehaald, uitsloot dat op grond van artikel 48 van het Verdrag een maatregel tot bescherming van de openbare orde bestaande in een maatregel van „collectieve politie", geacht kan worden wettig te zijn.

rieën van financieringstransacties aan, de inhoud daarvan niet nauwkeurig vastlegt (behoudens voor transacties betreffende de aan- en verkoop van wapens). Een wetgeving als de Franse, die de verplichting oplegt om een voorafgaande vergunning aan te vragen voor alle transacties die „de openbare orde, de volksgezondheid of de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen", betreft een aantal bepaalde en algemene transacties en houdt dus geen verband met het daadwerkelijk gevaar voor een ernstige schending van nationale bepalingen.

Het Franse stelsel voorziet in maatregelen die bestaan in de weigering van de vergunning en derhalve in het verbod om kapitaal op het nationaal grondgebied toe te laten. Deze maatregelen worden slechts genomen nadat de administratieve instanties het bestaan van het risico van een bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid of een schending van nationale bepalingen hebben vastgesteld. De wettigheid van die maatregelen moet worden beoordeeld met inachtneming van de omstandigheden van het onderhavige geval.

In de onderhavige zaak is bovendien een andere beperkende maatregel aan de orde: het betreft de opschorting, voor een periode van hoogstens een maand, van alle transacties die tot de in artikel 11 bis vermelde categorieën behoren. Zoals de Commissie terecht opmerkt, houdt dit type maatregel geen verband met een daadwerkelijke bedreiging van de schending van nationale bepalingen of met redenen van openbare orde, voor zover de controle van de administratie op deze aspecten eerst plaatsvindt op een moment nadat de transactie is geblokkeerd, hetgeen, wegens de aard van de transacties, geschiedt zodra de investeerders de aanvragen hebben ingediend. Dit maakt de maatregel duidelijk onevenredig in verhouding tot het doel en derhalve niet gerechtvaardigd.

De Franse regering vestigt de aandacht op het feit, dat in ieder geval de vergunning geacht wordt te zijn verstrekt wanneer de administratie niet op de aanvraag van de investeerders reageert. Mijns inziens elimineert deze omstandigheid niet de beperkende gevolgen van de nationale wetgeving, voor zover de schorsing van de investering voor de periode van een maand, een relatief lang tijdsverloop om in een investeringstransactie te treden, reeds als zodanig beperkende gevolgen heeft voor de toegang van kapitaal tot het nationaal grondgebied.

Bovendien brengt, anders dan de Franse regering opmerkt, een dergelijk stelsel de investeerder in onzekerheid of hij nu wel of niet verplicht is de vergunning aan te vragen en verleent het aan het bestuur een discretionaire bevoegdheid voor het nemen van dit type maatregelen, die niet verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Zelfs de eventuele latere controle door de nationale rechter zou in feite niet het beperkend gevolg ongedaan maken, dat door het stelsel in zijn geheel wordt veroorzaakt.

21. Ik voeg hier overigens aan toe, dat een investering als zodanig niet een „bedreiging" vormt. De beperkende maatregel moet derhalve, van geval tot geval, worden gemotiveerd met inachtneming van de

kapitaalverschaffer of het voorwerp en het doel van de investering. Slechts ten opzichte van concrete transacties of bepaalde en welomschreven sectoren van bedrijvigheid kunnen de nationale instanties derhalve oordelen dat sprake is van een reële bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid of van een gevaar voor schending van nationale bepalingen, en dat zij derhalve het recht hebben maatregelen te nemen, waaronder het verplicht stellen van voorafgaande vergunningen. Deze opmerking geldt stellig voor investeringen in de onder de uitsluitende controle van de staat staande sectoren, zoals met name de nationale defensie.

Hieruit volgt, dat in een geval als het onderhavige, waarin een religieuze vereniging zich moet verantwoorden tegen beschuldigingen van bedrog en belastingontduiking, de lidstaat door een ad-hocmaatregel de investeringen voor de financiering van die vereniging onder voorafgaande controle kan stellen, zodra het gevaar bestaat dat de vereniging nationale bepalingen, vooral van strafrechtelijke aard, schendt.

22. Ik ga thans over tot de laatste voorwaarde sub d, die noodzakelijk is voor de rechtvaardiging van een beperkende maatregel: de nationale maatregel mag niet discriminerend werken ten opzichte van buitenlands kapitaal of kapitaal dat voor het buitenland bestemd is.

Ik herinner er in dit verband aan, dat artikel 73 D, lid 3, van het Verdrag (evenals trouwens artikel 36) bepaalt, dat nationale beschermingsmaatregelen „geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 73 B [mogen vormen]".

In het arrest Conegate, betrekking hebbende op de uitlegging van artikel 36, heeft het Hof vastgesteld: „Een lidstaat kan niet met een beroep op de openbare zedelijkheid de invoer van bepaalde goederen verbieden op grond dat zij aanstotelijk of ontuchtig zijn, wanneer zijn eigen wetgeving de vervaardiging of het in de handel brengen van dezelfde goederen op zijn grondgebied niet verbiedt." Het Hof heeft daaraan toegevoegd: „Hoewel (...) niet nodig is, dat de vervaardiging en het in de handel brengen van onder een invoerverbod vallende producten in alle delen van die staat verboden is, dient men uit de geldende voorschriften, alle tezamen genomen, tenminste te kunnen afleiden, dat zij de vervaardiging en het in de handel brengen van die producten in wezen beogen te verbieden." [21]

Het is duidelijk dat een preventieve maatregel waarbij een stelsel van voorafgaande vergunningen wordt ingesteld voor investeringen uit het buitenland, die bestemd zijn voor de financiering van sectoren en activiteiten die gevaar opleveren, moet worden gecombineerd met nationale maatregelen betreffende interne gelijksoortige investeringen.

21 — Arrest van 11 maart 1986 (121/85, Jurispr. blz. 1007, punten 17 en 18); zie eveneens arresten van 14 december 1979, Henn en Darby (34/79, Jurispr. blz. 3795), en 8 juli 1975, Rewe-Zentralfinanz (4/75, Jurispr. blz. 843).

Dit betekent, dat in een geval als het onderhavige een maatregel die verplicht tot het aanvragen van een vergunning voor investeringen uit het buitenland en bestemd ter financiering van de activiteiten van de Église de scientologie, gepaard moet gaan met een maatregel met analoge gevolgen voor nationale investeringen.

V — Conclusie

23. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de Conseil d'État gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 73 D, lid 1, sub b, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 1, sub b, EG) moet aldus worden uitgelegd, dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een stelsel van voorafgaande vergunning betreffende directe investeringen uit het buitenland instelt of handhaaft, wanneer deze gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde of de openbare veiligheid, zonder dat de categorieën van investeringen worden gedefinieerd waarvoor een vergunningaanvraag bij de nationale instanties moet worden ingediend."