ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO SAGGIO

της 21ης Οκτωβρίου 1999 *

I — Αντικείμενο της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως

1. Με την παρούσα αίτηση, το Conseil d'État (Γαλλία) ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 58, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΕΚ) και, ειδικότερα, να διευκρινίσει αν ένα σύστημα προηγούμενης εγκρίσεως των άμεσων αλλοδαπών επενδύσεων μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται ως περιοριστικό μέτρο προοριζόμενο για τη διασφάλιση της εσωτερικής δημόσιας τάξεως, όταν το σύστημα αυτό προβλέπει ότι, σε περίπτωση μη ρητής απορρίψεως της αιτήσεως εγκρίσεως εντός προθεσμίας ενός μήνα από τη λήψη της, η έγκριση θεωρείται ότι έχει οριστικώς παρασχεθεί.

II — Το κανονιστικό πλαίσιο

Οι σχετικές κοινοτικές διατάξεις

2. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τροποποίησε σε βάθος τις κοινοτικές διατάξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, η Συνθήκη ΕΟΚ, στο άρθρο 67, παράγραφος 1 αυτής, δεν επέβαλλε στα κράτη μέλη, σε αντίθεση προς τους άλλους τομείς στους οποίους πραγματοποιούνταν η κοινή αγορά, υποχρέωση ανοίξεως των συνόρων για τα κεφάλαια που προέρχονταν από άλλα κράτη μέλη — με εξαίρεση αυτά που αφορούσαν τις «κυκλοφορία εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων» [1]· πράγματι προέβλεπε μόνον την προοδευτική κατάργηση «κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου και κατά το μέτρο που είναι αναγκαίο για την καλή λειτουργία της κοινής αγοράς» των περιορισμών στις κινήσεις των κεφαλαίων (άρθρο 67, παράγραφος 1). Τα άρθρα 69 και 70, παράγραφος 1, της Συνθήκης ανέθεταν επιπλέον στο Συμβούλιο την αποστολή να πραγματοποιήσει, με ειδικές οδηγίες, «την προοδευτική εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 67» και να επιτύχει «τον υψηλότερο βαθμό ελευθερώσεως».

3. Βάσει αυτών των διατάξεων, το Συμβούλιο, με την οδηγία 88/361/ΕΟΚ, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρ-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τροποποίησε πλήρως τα άρθρα 1, 2 και 3 του τίτλου ΙΙ, ήτοι τα άρθρα 103 έως 113 της Συνθήκης ΕΟΚ, το άρθρο 106, παράγραφος 1, της Συνθήκης αυτής προέβλεπε ότι «Κάθε κράτος μέλος αναλαμβάνει την υποχρέωση να επιτρέπει τις πληρωμές τις σχετικές με την κυκλοφορία εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, καθώς και τις μεταφορές κεφαλαίων και μισθών, στο νόμισμα του κράτους μέλους όπου έχει την κατοικία του ο πιστωτής ή ο δικαιούχος, κατά το μέτρο που η κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων έχει ελευθερωθεί μεταξύ των κρατών μελών κατ' εφαρμογή (...) Συνθήκης.»

θρου 67 της Συνθήκης [2], πραγματοποίησε την ελευθέρωση της κυκλοφορίας των κεφαλαίων, επιβάλλοντας στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καταργήσουν «τους περιορισμούς των κινήσεων κεφαλαίων που πραγματοποιούνται μεταξύ κατοίκων των κρατών μελών» (άρθρο 1), αυτό δε από την 1η Ιουλίου 1990 (άρθρο 6). Ο μη αποκλειστικής απαριθμήσεως κατάλογος των πράξεων που πρέπει να θεωρούνται ως οριστικώς ελευθερωθείσες επισυνάπτεται ως παράρτημα στην οδηγία. Οι άμεσες επενδύσεις περιλαμβάνονται μεταξύ αυτών των πράξεων.

Το άρθρο 4 της οδηγίας 88/361 προβλέπει, εν πάση περιπτώσει, ότι οι διατάξεις της οδηγίας αυτής «δεν θίγουν το δικαίωμα των κρατών μελών να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή των παραβάσεων των νόμων και των κανονιστικών τους πράξεων, ιδίως στον τομέα της φορολογίας ή της προσεκτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, και να προβλέπουν διαδικασίες δήλωσης των κινήσεων κεφαλαίων για λόγους διοικητικής ή στατιστικής ενημέρωσης».

4. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αντικατέστησε, από την 1η Ιανουαρίου 1994, τα άρθρα 67 έως 73 της Συνθήκης ΕΚ με τα άρθρα 73 Β έως 73 Ζ [3].

Το άρθρο 73 Β (νυν άρθρο 56 ΕΚ) προβλέπει ότι, «Στο πλαίσιο των διατάξεων του [κεφαλαίου 4 του τίτλου ΙΙΙ, κεφαλαίου που αφορά ακριβώς τα κεφάλαια και τις πληρωμές], απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών».

Το άρθρο 73 Δ προβλέπει ότι «Οι διατάξεις του άρθρου 73 Β δεν θίγουν το δικαίωμα των κρατών μελών: (...) β) να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή παραβάσεων των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, ιδίως στον τομέα της φορολογίας ή της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, ή να προβλέπουν διαδικασίες δήλωσης των κινήσεων κεφαλαίων για λόγους διοικητικής ή στατιστικής ενημέρωσης, ή να λαμβάνουν μέτρα υπαγορευόμενα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

Οι σχετικές εθνικές διατάξεις

5. Στο γαλλικό δίκαιο, ο νόμος 66-1008, της 28ης Δεκεμβρίου 1966, περί των χρηματοπιστωτικών σχέσεων με την αλλοδαπή (στο εξής: νόμος 66-1008), ορίζει στο άρθρο 1 ότι «Οι χρηματοπιστωτικές σχέσεις της Γαλλίας με την αλλοδαπή είναι ελεύθερες. Η ελευθερία αυτή ασκείται κατά τον τρόπο που προβλέπει ο παρών νόμος, τηρουμένων των διεθνών υποχρεώσεων που έχει αναλάβει η Γαλλία».

Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο c), αναγνωρίζει ειδικότερα στην κυβέρνηση την

2 — ΕΕ L 178, σ. 5.

3 — Επιπλέον, η Συνθήκη του Άμστερνταμ κατάργησε οριστικώς τα άρθρα 67 έως 73 Α της Συνθήκης ΕΚ (άρθρα 6, σημείο 39, της Συνθήκης του Άμστερνταμ).

εξουσία «προς διασφάλιση των εθνικών συμφερόντων» να «υποβάλει σε υποχρέωση δηλώσεως, προηγουμένης εγκρίσεως ή ελέγχου (...) τη σύσταση και εκκαθάριση αλλοδαπών επενδύσεων στη Γαλλία».

Το άρθρο 5-1, που προστέθηκε με τον νόμο 96-109, της 14ης Φεβρουαρίου 1996, ορίζει ότι «Ο Υπουργός Οικονομικών, αν διαπιστώσει ότι αλλοδαπή επένδυση πρόκειται ή έχει πραγματοποιηθεί σε τομείς δραστηριότητας οι οποίοι, έστω και ευκαιριακώς, μετέχουν στη Γαλλία στην άσκηση δημόσιας εξουσίας ή ότι αλλοδαπή επένδυση μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη, τη δημόσια υγεία ή τη δημόσια ασφάλεια ή ότι έχει πραγματοποιηθεί στους τομείς της έρευνας, παραγωγής ή εμπορίας όπλων, πυρομαχικών και εκρηκτικών ουσιών που προορίζονται για στρατιωτικούς σκοπούς ή υλικού πολέμου, ελλείψει προηγουμένης αιτήσεως εγκρίσεως όπως απαιτείται βάσει του στοιχείου c του σημείου 1 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου ή παρά την άρνηση χορηγήσεως εγκρίσεως ή κατά παράβαση των όρων υπό τους οποίους χορηγήθηκε η έγκριση, μπορεί να υποχρεώσει τον επενδυτή να μη δώσει συνέχεια στην επένδυση ή να τροποποιήσει ή να αποκαταστήσει με δικές τους δαπάνες την προτέρα κατάσταση». Ορίζει επίσης ότι «Η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να επιβληθεί παρά αφού προηγουμένως παρασχεθεί η δυνατότητα στον επενδυτή να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του εντός δεκαπενθημέρου προθεσμίας.»

6. Το άρθρο 11 του διατάγματος 89-938, της 29ης Δεκεμβρίου 1989, το οποίο εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3 του νόμου 66-1008, προβλέπει ότι «Οι άμεσες αλλοδαπές επενδύσεις στη Γαλλία είναι ελεύθερες. Ως προς τις επενδύσεις αυτές υποβάλλεται, κατά την υλοποίησή τους, διοικητική δήλωση.»

Το άρθρο 11 bis του ίδιου αυτού διατάγματος ορίζει επιπλέον ότι «Το σύστημα [της πλήρους ελευθερώσεως] του άρθρου 11 δεν έχει εφαρμογή επί των επενδύσεων που εμπίπτουν στο σημείο 1 του στοιχείου I του άρθρου 5-1 του νόμου 66-1008 της 28ης Δεκεμβρίου 1966, περί χρηματοπιστωτικών σχέσεων με την αλλοδαπή, το οποίο τροποποιήθηκε, μεταξύ άλλων, με τον νόμο 96-109 της 14ης Φεβρουαρίου 1996.»

Εξάλλου, το άρθρο 12 ορίζει ότι «Οι άμεσες αλλοδαπές επενδύσεις που πραγματοποιούνται στη Γαλλία και εμπίπτουν στο άρθρο 11 bis υπόκεινται σε προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών» ότι «η έγκριση αυτή λογίζεται ως δοθείσα ένα μήνα μετά την παραλαβή από το Υπουργείο Οικονομικών της σχετικής με την επένδυση δηλώσεως, εκτός αν το υπουργείο αυτό, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, αποφασίσει την αναβολή της σχετικής επενδύσεως» και ότι «Ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να παραιτηθεί του δικαιώματος αναβολής εντός της προθεσμίας που τάσσει το παρόν άρθρο.»

Τέλος, το άρθρο 13 προβλέπει ότι «Απαλλάσσονται από την υποχρέωση διοικητικής δηλώσεως και προηγουμένης εγκρίσεως που προβλέπουν τα άρθρα 11 και 12» μια σειρά πράξεων που συνδέονται στενά με τη σύσταση ή τη μεταβολή εταιριών, επενδύσεων μέχρις ορισμένου ποσού, επενδύσεων

στις ειδικές κατηγορίες επιχειρήσεων ή πραγματοποιούμενων για την απόκτηση γεωργικών γαιών [4].

ΙΙΙ — Η εθνική διαδικασία και το προδικαστικό ερώτημα

7. Την 1η Φεβρουαρίου 1996, το σωματείο Église de scientologie de Paris και η Scientology International Reserves Trust υπέβαλαν στον Πρωθυπουργό «αίτηση καταργήσεως» των άρθρων 11 ter και 11 quater του διατάγματος της 29ης Δεκεμβρίου 1989, περί του συστήματος προηγουμένης εγκρίσεως ορισμένων κατηγοριών αμέσων αλλοδαπών επενδύσεων.

8. Από τις παρατηρήσεις που κατέθεσε η Γαλλική Κυβέρνηση προκύπτει ότι η προσφυγή που έδωσε αφορμή στην παρούσα διαδικασία ασκήθηκε συνεπεία δύο μέτρων του Γάλλου Υπουργού Οικονομικών, με τα οποία αυτός ανέβαλε την υλοποίηση αλλοδαπών επενδύσεων προοριζομένων για την Επιστημολογική Εκκλησία του Παρισιού. Το πρώτο μέτρο ανάγεται στις 27 Απριλίου 1995 και αφορά χρηματοδοτήσεις που κατέβαλε η Αμερικανική Επιστημολογική Εκκλησία προκειμένου να αναλάβει όλα τα περιουσιακά στοιχεία της Επιστημολογικής Εκκλησίας του Παρισιού. Το δεύτερο μέτρο που ελήφθη στις 29 Νοεμβρίου 1995 αφορά επενδύσεις της Αγγλικής Επιστημολογικής Εκκλησίας η οποία θέλησε, για λογαριασμό της Αμερικανικής Επιστημολογικής Εκκλησίας, να αποσβέσει όλα τα χρέη της Γαλλικής Επιστημολογικής Εκκλησίας [5].

Στις 29 Ιανουαρίου 1996, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προσέβαλαν την απόφαση της 27ης Απριλίου 1995 ενώπιον του tribunal administratif de Paris. Συγχρόνως, υπέβαλαν στον Πρωθυπουργό την αίτηση περί καταργήσεως η οποία αποτέλεσε την αφορμή για την κύρια δίκη.

Στο διάταγμα της 14ης Φεβρουαρίου 1996, τα άρθρα 11 ter και 11 quater του διατάγματος του 1989 καταργήθηκαν. Πάντως, το σύστημα προηγούμενης εγκρίσεως που προσέβαλαν οι προσφεύγουσες στη διαφορά της κύριας δίκης παρέμεινε αμετάβλητο.

4 — Παραθέτω κατωτέρω το κείμενο του προαναφερθέντος άρθρου 13: «Απαλλάσσονται από τη διοικητική δήλωση και την προηγούμενη έγκριση που προβλέπονται στα άρθρα 11 και 12:
— η σύσταση εταιριών, υποκαταστημάτων ή νέων επιχειρήσεων·
— η επέκταση δραστηριοτήτων εταιρίας, υποκαταστήματος, ή υφιστάμενης επιχειρήσεως·
— οι αυξήσεις συμμετοχών σε γαλλική εταιρία υπό αλλοδαπό έλεγχο όταν πραγματοποιούνται από επενδυτή που κατέχει ήδη πλέον του 66,66 % του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου της εταιρίας·
— η εγγραφή σε αύξηση κεφαλαίου γαλλικής εταιρίας υπό αλλοδαπό έλεγχο από επενδυτή, υπό τον όρο ότι δεν αυξάνει με την ευκαιρία αυτή τη συμμετοχή του·
— οι πράξεις αμέσων επενδύσεων που πραγματοποιούνται μεταξύ εταιριών που ανήκουν όλες στον ίδιο όμιλο· οι πράξεις που αφορούν δάνεια, προκαταβολές, εγγυήσεις, παρατάσεις ή παραιτήσεις υπέρ πιστωτών, επιδοτήσεις ή δωρεές υποκαταστημάτων, που χορηγούνται σε γαλλική επιχείρηση υπό αλλοδαπό έλεγχο από τους επενδυτές που την ελέγχουν·
— οι πράξεις αμέσων επενδύσεων που διενεργούνται στις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες αφορώσες ακίνητα εκτός από την κατασκευή οικοδομών προοριζομένων για πώληση ή για μίσθωση·
— οι πράξεις αμέσων επενδύσεων που διενεργούνται, μέχρι του ποσού των 10 εκατομμυρίων γαλλικών φράγκων (FRF), σε βιοτεχνικές επιχειρήσεις, σε επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου, σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, σε επιχειρήσεις εστιατορίων, σε επιχειρήσεις συγγενών υπηρεσιών ή που έχουν ως αποκλειστικό σκοπό την εκμετάλλευση λατομείων ή εγκαταστάσεων λιθοκοπίας·
— οι αποκτήσεις γεωργικών γαιών.»

5 — Η Γαλλική Κυβέρνηση υπενθυμίζει επίσης ότι ο Υπουργός Εσωτερικών ανανέωσε το αίτημά του αναβολής των επενδύσεων που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση της δραστηριότητας της Επιστημολογικής Εκκλησίας, στηριζόμενος στο ότι εκκρεμούσαν διάφορες ποινικές διαδικασίες κατά των μελών της Επιστημολογικής Εκκλησίας — που κατηγορούνταν για παράνομη άσκηση της ιατρικής, εξαπατήσεως και άσκηση βίας — και στην ύπαρξη εκτεταμένου κινδύνου να χρησιμοποιήσουν μεθόδους ικανές «να εξαπατήσουν ένα ελάχιστα ενημερωμένο κοινό, ειδικότερα όσον αφορά τη νεολαία».

9. Τα εν λόγω σωματεία προσέφυγαν στο Conseil d'État ζητώντας του να ακυρώσει την σιωπηρή απόφαση του Πρωθυπουργού περί απορρίψεως της αιτήσεώς τους περί καταργήσεως. Επικαλέστηκαν υπέρβαση εξουσίας και το ότι η γαλλική ρύθμιση δεν συμβιβάζεται προς τα άρθρα 73 Β, 73 Γ της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 57 ΕΚ), 73 Δ, 73 Ε της Συνθήκης ΕΚ (καταργηθέν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ), 73 ΣΤ και 73 Ζ της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 59 ΕΚ και 60 ΕΚ).

10. Θεωρώντας ότι υφίστανται αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία αυτών των διατάξεων της Συνθήκης, το αιτούν δικαστήριο ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί με προδικαστική απόφαση επί του ζητήματος αν «Οι διατάξεις του άρθρου 73 Δ (...), κατά τις οποίες η απαγόρευση όλων των περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών "να λαμβάνουν μέτρα υπαγορευόμενα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας", επιτρέπουν σε κράτος μέλος, κατά παρέκκλιση από το σύστημα πλήρους ελευθερίας ή δηλώσεως που εφαρμόζεται επί των ξένων επενδύσεων στο έδαφός του, να διατηρεί σύστημα προηγουμένης εγκρίσεως για τις επενδύσεις εκείνες που μπορούν να απειλήσουν τη δημόσια τάξη, τη δημόσια υγεία ή τη δημόσια ασφάλεια, με τη διευκρίνιση ότι η έγκριση αυτή θεωρείται χορηγηθείσα ένα μήνα μετά την παραλαβή της δηλώσεως επενδύσεως που υποβλήθηκε στον Υπουργό, εκτός αν αυτός, εντός της αυτής προθεσμίας, διατάξει την αναβολή της σχετικής πράξεως»

IV — Επί της ουσίας

11. Το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Conseil d'État ισοδυναμεί κατ' ουσίαν με αίτημα επαληθεύσεως της νομιμότητας ενός συστήματος όπως το γαλλικό σύστημα προηγουμένης εγκρίσεως των αλλοδαπών επενδύσεων, νομιμότητας που δεν μπορεί να συνδέεται παρά με τη δυνατότητα να θεωρηθεί το σύστημα αυτό «δικαιολογημένο» κατά την έννοια του άρθρου 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης.

Η κοινοτική νομολογία επί των διαδικασιών προηγουμένου ελέγχου όσον αφορά τις κινήσεις κεφαλαίων

12. Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να αποφανθεί επί του συμβατού εθνικών συστημάτων ελέγχου της εισαγωγής και της εξαγωγής των κεφαλαίων με τις διατάξεις της Συνθήκης. Όπως είναι γνωστό, μέχρι την ημερομηνία της πλήρους ελευθερώσεως της κυκλοφορίας των κεφαλαίων, ήτοι της 1ης Ιουλίου 1990, τα συστήματα προηγούμενης εγκρίσεως θεωρούνταν ότι συμβιβάζονταν με την κοινοτική ρύθμιση, καθόσον ο περιορισμένος χαρακτήρας αυτής της ελευθερίας άφηνε άθικτη την αρμοδιότητα των εθνικών αρχών να υπάγουν σε έλεγχο — και ενδεχομένως σε προηγούμενη έγκριση [6] — την κυκλοφορία των κεφαλαίων και επέτρεπε επίσης την επιβίωση συστημάτων που είχαν περιοριστικά αποτελέσματα επί των κινήσεων από και προς την αλλοδαπή. Επομένως, υπ' αυτό το πρίσμα πρέπει να ερμηνευθεί σήμερα η απόφαση Casati, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι συμβιβαζόταν με το άρθρο 67 της Συνθήκης η ιταλική

6 — Αρκεί ένα τέτοιο μέτρο να ήταν αναγκαίο για τη διασφάλιση ειδικού εθνικού συμφέροντος.

ρύθμιση που επέβαλε τη δήλωση επανεξαγωγής χρήματος μέσω ενός εντύπου που χορηγούσαν οι διοικητικές αρχές. Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η διακίνηση των κεφαλαίων συνδέεται (...) με την οικονομική και νομισματική πολιτική των κρατών μελών» και ότι επομένως «δεν αποκλείεται η απόλυτη ελευθερία της κινήσεως κεφαλαίων να δύναται να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική πολιτική κάποιου κράτους μέλους ή να προκαλέσει μια ανισορροπία του ισοζυγίου πληρωμών, παραβλάπτοντας έτσι την καλή λειτουργία της κοινής αγοράς». Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 67 έχει την έννοια ότι η υποχρέωση ελευθερώσεως των διακινήσεων κεφαλαίων «ποικίλλει εκάστοτε και εξαρτάται από την εκτίμηση των αναγκών της κοινής αγοράς και από την εκτίμηση τόσο των πλεονεκτημάτων, όσο και των κινδύνων που ενδέχεται να έχει για την εν λόγω αγορά η ελευθέρωση» [7]. Η απόφαση αυτή δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στην παρούσα κατάσταση, όπου τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον, παρά μόνο θα έλεγα υπολειπόμενη, αρμοδιότητα ελέγχου, η οποία μπορεί να ασκείται μόνο για τους λόγους που ρητώς προβλέπονται από το άρθρο 73 Δ της Συνθήκης.

13. Ας έλθουμε επομένως στις αποφάσεις που εκδόθηκαν στην δεκαετία του '90, αφού ολοκληρώθηκε η διαδικασία ελευθερώσεως της κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Με τις αποφάσεις αυτές, το Δικαστήριο έκρινε νόμιμο το ισπανικό σύστημα που προέβλεπε ότι η εξαγωγή κεφαλαίων ύψους πλέον των 5 εκατομμυρίων ισπανικών πεσετών (ESP) υπέκειτο σε προηγούμενη διοικητική έγκριση. Ερμηνεύοντας τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, το Δικαστήριο δεν στηρίχθηκε στην έκταση των ακόμη υφισταμένων κρατικών αρμοδιοτήτων, αλλά στη δυνατότητα δικαιολογήσεως των περιορισμών που επέβαλε το κράτος μέλος απαιτώντας τη διενέργεια των ελέγχων στις περιπτώσεις που ρητώς προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο.

Στην υπόθεση Bordessa κ.λπ. του 1995 [8], τα γεγονότα επήλθαν στις 10 Νοεμβρίου 1992 πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ και, κατά συνέπεια, το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε το ερώτημα ερμηνείας, αναφερόμενο αποκλειστικά στην οδηγία 88/361 και όχι στις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ. Πάντως, τόσο το Δικαστήριο όσο και ο γενικός εισαγγελέας ερμήνευσαν όχι μόνον το άρθρο 4 της οδηγίας, αλλά και το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης, μολονότι η τελευταία αυτή διάταξη δεν είχε πράγματι αρχίσει να ισχύει κατά τον χρόνο των περιστατικών.

Το άρθρο 4 της οδηγίας 88/361 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν (ή να διατηρούν) μέτρα για την αποφυγή των παραβάσεων των νόμων και των κανονιστικών τους πράξεων και να προβλέπουν διαδικασίες προηγούμενης δηλώσεως των

7 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, 203/80, Casati (Συλλογή 1981, σ. 2595, σκέψεις 9 και 10). Με την απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377, σκέψη 33), το Δικαστήριο προέβη εκ νέου σ' αυτή την ερμηνεία των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, κρίνοντας ότι πρέπει «να αναγνωριστεί στα κράτη μέλη η αρμοδιότητα να ελέγχουν μήπως οι μεταφορές συναλλάγματος που διενεργούνται δήθεν για την πραγματοποίηση πληρωμών που έχουν ελευθερωθεί έχουν εκτραπεί από τον σκοπό αυτό για να χρησιμοποιηθούν για τη διενέργεια μη επιτρεπόμενων κινήσεων κεφαλαίων. Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να επαληθεύουν τη φύση και τον πραγματικό χαρακτήρα των συναλλαγών ή των εν λόγω μεταφορών» (σκέψη 33).

8 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1995, C-358/93 και C-416/93 (Συλλογή 1995 σ. I-361). Η υπόθεση προκλήθηκε από το γεγονός ότι οι υπάλληλοι του ισπανικού τελωνείου συνέλαβαν τον Bordessa και κατέσχεσαν στα σύνορα τα 5 εκατομμύρια ESP που είχε στην κατοχή του, διότι η εξαγωγή του ποσού αυτού δεν είχε προηγουμένως εγκριθεί από τις αρμόδιες αρχές.

κινήσεων κεφαλαίων για λόγους διοικητικής ή στατιστικής ενημερώσεως. Το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', αναγνωρίζει ρητώς στα κράτη μέλη το απολύτως γενικό δικαίωμα να λαμβάνουν μέτρα «απαγορευόμενα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

Προς στήριξη της νομιμότητας του συστήματός της, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλέστηκε το γεγονός ότι η υποχρέωση εγκρίσεως για τις μεταφορές σημαντικών ποσών μετρητού χρήματος δικαιολογούνταν από λόγους που αφορούσαν την καταπολέμηση εγκλημάτων που συχνά συνδέονται με αυτή την πράξη, όπως η ανακύκλωση χρήματος, το εμπόριο ναρκωτικών, η φοροδιαφυγή και η τρομοκρατία, επομένως από λόγους δημοσίας τάξεως.

Ο γενικός εισαγγελέας παρατήρησε συναφώς ότι «οι στόχοι τους οποίους επικαλείται η Ισπανική Κυβέρνηση μπορούν να επιτευχθούν εξίσου αποτελεσματικά και με την επιβολή μιας απλής υποχρεώσεως δηλώσεως. Η διττή ανάγκη, αφενός μεν, να καθίσταται γνωστή η ταυτότητα ατόμων που μεταφέρουν εκτός συνόρων σεβαστά χρηματικά ποσά (να αποφεύγεται δηλαδή το να ενεργούνται τέτοιες πράξεις μέσα στην ανωνυμία), αφετέρου δε, να κινούνται ενδεχομένως περαιτέρω έρευνες με σκοπό την εξακρίβωση πιθανών σχέσεων της εν λόγω πράξεως με συγκεκριμένα εγκλήματα θα μπορούσε, στην πραγματικότητα να ικανοποιηθεί πλήρως με τη δήλωση. Τούτο άλλωστε θα γινόταν ασφαλώς σε απόλυτη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλει συναφώς το κοινοτικό δίκαιο στα κράτη» [9].

Το Δικαστήριο συντάχθηκε με αυτές τις παρατηρήσεις και έκρινε ότι «η άδεια έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα επί της εξαγωγής συναλλάγματος, την οποία εξαρτά, κάθε φορά, από την έγκριση της διοικήσεως, η οποία πρέπει να ζητηθεί με ειδική αίτηση» και ότι αυτό «εξαρτά, σε τελική ανάλυση, την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων από τη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως, καθιστώντας την έτσι κενή περιεχομένου». Πράγματι, «ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα την εμπόδιση κινήσεων κεφαλαίων που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, πράγμα αντίθετο προς το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας». Το Δικαστήριο κατέληξε επομένως ότι, «κατά την τελευταία αυτή διάταξη, συγκεκριμένα, η εφαρμογή των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο μέτρων και διαδικασιών "δεν μπορεί να οδηγεί σε παρεμπόδιση των κινήσεων κεφαλαίων που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου"»· αντιθέτως, «η προηγούμενη δήλωση μπορεί να συνιστά απαραίτητο μέτρο που επιτρέπεται να λαμβάνουν τα κράτη μέλη, εφόσον, αντίθετα απ'

9 — Σημείο 21 των προτάσεων. Ο γενικός εισαγγελέας, προς στήριξη αυτής της ερμηνείας, ότι ήδη με την προπαρατεθείσα απόφαση Luisi και Carbone το Δικαστήριο έκρινε ότι η εξουσία των κρατών μελών (που συνδέεται με την μη πλήρη ελευθέρωση της κυκλοφορίας των κεφαλαίων) να επιβάλουν ελέγχους σχετικά με τη φύση και την αυθεντικότητα των ελευθερωθεισών κινήσεων κεφαλαίων δεν επέτρεπε να εξαρτάται η μεταφορά από τη «διάκριση της διοικήσεως» και ότι, εν πάση περιπτώσει, στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων αποκλείεται οποιαδήποτε εξουσία εξαρτήσεως της εισαγωγής ή της εξαγωγής από έγκριση. Ειδικότερα, με την απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1983, σ. 203, σκέψη 18), το Δικαστήριο έκρινε ότι «ένα σύστημα που απαιτεί τη χορήγηση αδειών από τις διοικητικές αρχές συνεπάγεται κατ' ανάγκη την άσκηση κάποιας διακριτικής ευχέρειας και δημιουργεί νομική αβεβαιότητα για τους επιχειρηματίες». Το Δικαστήριο προσέθεσε επιπλέον ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούσαν να επιτύχουν τον επιδιωκόμενο σκοπό περιοριζόμενες «στη συλλογή των πληροφοριών που τους είναι χρήσιμες, π.χ. μέσω δηλώσεων που υπογράφονται από τους εισαγωγείς και συνοδεύονται ενδεχομένως από κατάλληλα πιστοποιητικά» (σημείο 19 των προτάσεων).

ό,τι η προηγούμενη άδεια, η προηγούμενη δήλωση δεν αναστέλλει τη συναλλαγή την οποία αφορά, ενώ παρέχει παράλληλα στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να προβούν σε ουσιαστικό έλεγχο για ν' αποτρέψουν παραβάσεις των νόμων και κανονιστικών τους πράξεων» [10] (σκέψεις 24 έως 27).

Επιχειρήματα των μετεχόντων της διαδικασίας

14. Στην παρούσα υπόθεση, η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι το σύστημά της δεν επιβάλλει, σε αντίθεση προς το ισπανικό σύστημα, υποχρέωση εγκρίσεως για όλες τις πράξεις που συνεπάγονται κινήσεις κεφαλαίων από ή προς το εξωτερικό, αλλά μόνο γι' αυτές που ρητώς μνημονεύονται στο άρθρο 11 bis του νόμου 66-1008. Πράγματι, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, ενώ το άρθρο 3, παράγραφος 1, του νόμου 66-1008 όριζε ότι, «προς διασφάλιση των εθνικών συμφερόντων», η Γαλλική Κυβέρνηση μπορεί να θεσπίσει ένα σύστημα δηλώσεων και προηγουμένων εγκρίσεων ή ελέγχου επί της συστάσεως και της εκκαθαρίσεως αλλοδαπών επενδύσεων στη Γαλλία, το διάταγμα 89-938, το οποίο καθορίζει τα όρια του συστήματος εγκρίσεως, ορίζει, αντιθέτως, ρητώς ότι η έγκριση ζητείται μόνον σε ειδικές περιπτώσεις εντός των οποίων περιλαμβάνονται οι επενδύσεις «που μπορούν να θέσουν εν αμφιβόλω τη δημόσια τάξη». Ο νόμος 96-109, ο οποίος τροποποίησε το σύστημα που είχε θεσπιστεί με τον νόμο 66-1008, και το διάταγμα 96-117, το οποίο τροποποίησε το διάταγμα του 1989, αντέστρεψαν επομένως τη λογική του γαλλικού συστήματος ελέγχου των αλλοδαπών επενδύσεων, καθόσον οι νυν ισχύουσες διατάξεις στηρίζονται σε ένα σύστημα εκ των υστέρων δηλώσεων των επενδύσεων και όχι προηγουμένης αυτών εγκρίσεως. Στο ισχύον σύστημα, η δήλωση έχει την ίδια ισχύ με αίτηση εγκρίσεως. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι προβλέπεται προηγούμενη έγκριση ανταποκρίνεται στον στόχο της διασφαλίσεως της εθνικής δημοσίας τάξεως. Αφενός, πράγματι, η πράξη αναστέλλεται μόνο για περιορισμένο χρονικό διάστημα — το πολύ για ένα μήνα — και, αφετέρου, τα μέτρα αναβολής αφορούν μόνον τις οριακές περιπτώσεις πραγματικής απειλής της δημόσιας τάξης.

Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, η προηγούμενη έγκριση έχει κατ' ουσίαν ως αποκλειστικό σκοπό το να προστατεύει τον επιχειρηματία, ο οποίος βρίσκεται σε αβεβαιότητα ως προς τη νομιμότητα της επενδύσεως, από κάθε μεταγενέστερο μέτρο που θα έθετε υπό αμφισβήτηση την ήδη υλοποιηθείσα πράξη.

15. Η Επιτροπή προβάλλει αντιθέτως ότι το γαλλικό σύστημα συνεπάγεται την αναστολή της επενδύσεως, πράγμα που καθεαυτό συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Ένας τέτοιος περιορισμός δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιο-

10 — Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε στη συνέχεια με την απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-163/94, C-165/94 και C-250/94, Sanz de Lera κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-4821). Με την απόφαση αυτή, η οποία αφορά μεταφορές τραπεζογραμματίων στην Ελβετία, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1 (που αφορά τις κινήσεις κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες), καθώς και το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης δεν επιτρέπουν «εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες εξαρτούν γενικώς την εξαγωγή μεταλλικών νομισμάτων, τραπεζογραμματίων ή επιταγών εις τον κομιστή από προηγούμενη άδεια, ενώ, αντιθέτως, επιτρέπουν να εξαρτάται η πράξη αυτή από προηγούμενη δήλωση».

λογείται, καθόσον παράγει αποτελέσματα όχι μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίσταται πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια υγεία και τη δημόσια ασφάλεια, αλλά και βάσει απλής υπόνοιας ότι η πράξη παράγει τέτοια αποτελέσματα. Κατά την Επιτροπή, πάντως, η απλή υπόνοια δεν αποδεικνύεται επαρκής για να δικαιολογεί το περιοριστικό μέτρο, καθόσον ισοδυναμεί με την παροχή στη διοίκηση της εξουσίας να σταματήσει αυθαιρέτως τις αλλοδαπές επενδύσεις. Για να αποφευχθεί μια τέτοια συνέπεια, η εθνική διοίκηση θα έπρεπε να προβλέπει επαρκώς συγκεκριμένα και αντικειμενικά κριτήρια εκτιμήσεως, τα οποία δηλαδή θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να υπόκεινται στον δικαστικό έλεγχο.

Εξέταση του ερωτήματος

16. Με το εξεταζόμενο προδικαστικό ερώτημα, το γαλλικό δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο κατ' ουσίαν να διευκρινίσει αν κράτος μέλος μπορεί να θεσπίζει ή να διατηρεί ένα σύστημα προηγούμενης εγκρίσεως, χωρίς να απαιτεί μια τέτοια έγκριση για όλες τις κινήσεις κεφαλαίων από και προς το εξωτερικό (όπως το ισπανικό σύστημα που εξετάστηκε στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας αποφάσεως Bordessa κ.λπ.), αλλά μόνο για ειδικές κατηγορίες πράξεων: ειδικότερα μόνο για τις πράξεις που μπορούν να συνεπάγονται τη μη τήρηση εσωτερικών διατάξεων ή εμφανίζονται ως συνιστώσες απειλή για τη δημόσια τάξη ή για τη δημόσια ασφάλεια και ως προς τις οποίες η εφαρμογή ενός συστήματος στηριζομένου στη δήλωση δεν θα ήταν επαρκές για να αποφευχθεί ο κίνδυνος τέτοιων συνεπειών.

Στο ερώτημα αυτό πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί καταφατική απάντηση. Το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', του οποίου ζητείται η ερμηνεία, αναφέρεται σε μέτρα για την αποφυγή παραβάσεως των εσωτερικών διατάξεων ή που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφάλειας. Η διάταξη αυτή δεν αποκλείει απολύτως και άνευ όρων να μπορούν τα εν λόγω μέτρα να λαμβάνονται εκ των προτέρων και να συνεπάγονται την αναστολή μιας επενδυτικής πράξεως ή την προσωρινή ακινητοποίηση των κεφαλαίων στα σύνορα. Η διατύπωση «απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή» αναφέρεται πράγματι μάλλον σε μέτρα προληπτικής φύσεως παρά σε μέτρα που έχουν τον χαρακτήρα κυρώσεως και τα οποία, κατ' αρχήν, δεν είναι ασυμβίβαστα προς μέτρα εγκρίσεως που συνεπάγονται εμπόδια — έστω και για περιορισμένο χρονικό διάστημα — στην εισαγωγή ή την εξαγωγή κεφαλαίων επί του εθνικού εδάφους.

Υπενθυμίζω συναφώς ότι, με την απόφαση Richardt και «Les Accessoires Scientifiques» [11], το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησεως, άρθρο 30 ΕΚ) έχει την έννοια ότι εθνική ρύθμιση που απαιτεί ειδική άδεια για τη μεταφορά ή τη διαμετακόμιση υλικού στρατηγικής φύσεως δικαιολογείται από λόγους δημοσίας ασφάλειας και, επομένως, συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο, κατά την έννοια ακριβώς του άρθρου 36.

Η εξαιρετική δυσκολία εξακριβώσεως και δεσμεύσεως των κεφαλαίων από τη στιγμή που έχουν εισέλθει στο κράτος μέλος καθιστά

11 — Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-367/89 (Συλλογή 1991, σ. I-4621).

έντονη την ανάγκη παγώματος των ύποπτων πράξεων εξ αρχής. Πρόκειται, πράγματι, για διαφορετική και πολύ δυσκολότερο να ελεγχθεί κατάσταση από τις καταστάσεις που μπορούν να προκύψουν συνεπεία της ελλείψεως προηγουμένου ελέγχου της κυκλοφορίας εμπορευμάτων και προσώπων.

Επιπλέον, το γεγονός ότι οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να ασκούν έλεγχο επί της προελεύσεως, της φύσεως και του σκοπού μιας ύποπτης πράξεως πριν αυτή συνομολογηθεί και ότι ο έλεγχος αυτός συνεπάγεται την αναστολή της πράξεως ανταποκρίνεται σε συμφέροντα όχι μόνον εθνικά, αλλά και κοινοτικά, καθόσον η διασφάλιση της δημόσιας τάξεως και της δημόσιας ασφάλειας στο έδαφος κράτους μέλους μπορεί να είναι σημαντική και για το υπόλοιπο κοινοτικό έδαφος, δεδομένου ότι τα αποτελέσματα των πράξεων που θέτουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη μιας χώρας εκτείνονται συχνότατα και πέραν των εθνικών συνόρων.

Επομένως, θεωρώ ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, οι διατάξεις της Συνθήκης, ειδικότερα δε το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', ουδόλως εμποδίζουν τα κράτη μέλη να θεσπίζουν ελέγχους επί των επενδύσεων που προέρχονται από το εξωτερικό μέσω μιας ad hoc διαδικασίας εγκρίσεως.

17. Ποιες, όμως, είναι οι προϋποθέσεις προκειμένου ένα τέτοιο περιοριστικό μέτρο να «δικαιολογείται» κατά την έννοια του άρθρου 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', και επομένως να συνάδει εν προκειμένω με τις κοινοτικές διατάξεις; Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, για να διαπιστωθεί αν ένα εθνικό μέτρο που παράγει περιοριστικά αποτελέσματα επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, προσώπων και κεφαλαίων στο κοινοτικό έδαφος είναι νόμιμο, πρέπει να εκτιμάται α) η φύση των εθνικών συμφερόντων που το κράτος μέλος σκοπεί να προστατεύσει, β) η πραγματική ύπαρξη απειλής για το συμφέρον στην προστασία του οποίου αποβλέπει το κράτος, γ) η ανάγκη, ή καλύτερα ο απαραίτητος χαρακτήρας, του μέτρου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και δ) η έλλειψη αποτελεσμάτων που συνάγονται δυσμενείς διακρίσεις έναντι των εμπορευμάτων, προσώπων και κεφαλαίων από ή προς το εξωτερικό [12].

18. Ως προς την πρώτη προϋπόθεση, υπενθυμίζω ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 88/361 αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να «λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή των παραβάσεων των νόμων και των κανονιστικών τους πράξεων, ιδίως στον τομέα της φορολογίας ή της προσεκτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, και να προβλέπουν διαιτησίες δήλωσης των κινήσεων κεφαλαίων για λόγους διοικητικής ή στατιστικής ενημέ-

12 — Η ύπαρξη των προϋποθέσεων αυτών απαιτείται όχι μόνο σε σχέση με τα μέτρα που αφορούν αποκλειστικά εθνικές διατάξεις περί της εισαγωγής και της εξαγωγής, αλλά και σε σχέση με τις εσωτερικές διατάξεις γενικού χαρακτήρα που μπορούν να παράγουν περιοριστικά αποτελέσματα επί της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, προσώπων και κεφαλαίων. Υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο, με την απόφασή του Gebhard, που αφορά το συμβατό προς το κοινοτικό δίκαιο των εθνικών διατάξεων για την ίδρυση γραφείου δικηγόρου, εξέτασε, παραπέμποντας στην προηγούμενη εν προκειμένω νομολογία του, ότι «τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζονται με τη Συνθήκη πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη δημιουργούντα διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού» (απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Συλλογή 1995, σ. I-4165, ειδικότερα σκέψη 37).

ρωσης». Η Συνθήκη του Μάαστριχτ περιέλαβε τη διάταξη αυτή στη Συνθήκη ΕΚ, προσθέτοντας στις περιπτώσεις των προβλεπόμενων περιοριστικών μέτρων αυτές που αφορούν «μέτρα υπαγορευόμενα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας» (άρθρο 73 Δ). Υπό το φως ακριβώς αυτής της δεύτερης κατηγορίας περιοριστικών μέτρων, το Conseil d'État και η Γαλλική Κυβέρνηση ερωτούν αν το γαλλικό σύστημα εγκρίσεως μπορεί να θεωρηθεί ως υπαγορευόμενο κατά την ως άνω έννοια.

Ως προς τη δημόσια τάξη, πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, ο όρος αυτός πρέπει να νοείται στενά και υπόκειται στον έλεγχο των κοινοτικών οργάνων και επομένως του Δικαστηρίου. Ήδη το 1974, με την απόφαση Van Duyn [13], που αποτέλεσε την απαρχή ενός σταθερού νομολογιακού ρεύματος, το Δικαστήριο περιόρισε στην πράξη σημαντικότατα τη λειτουργία αυτής της ρήτρας διασφαλίσεως, εκθέτοντας, στο σημείο 18, ότι «η έννοια της δημοσίας τάξεως στο κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ιδίως δε όταν μ' αυτή δικαιολογούνται παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, έτσι ώστε το περιεχόμενό της να μην προσδιορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας». Επομένως, το Δικαστήριο, αφενός, έκρινε ότι τα περιοριστικά εθνικά μέτρα συνιστούν παρεκκλίσεις από το γενικό κοινοτικό σύστημα και ότι, επομένως, πρέπει να ερμηνεύονται στενά και, αφετέρου, υπήγαγε την έννοια της εθνικής δημόσιας τάξεως στον δικαστικό έλεγχο.

13 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537).

Ειδικότερα, πρέπει να αποκλείονται από την έννοια αυτή τα συμφέροντα καθαρά οικονομικής φύσεως [14]. Μια τέτοια αρχή πρέπει να εκτείνεται στον εξεταζόμενο τομέα, καθόσον η αποδοχή παρεκκλίσεων για εθνικά συμφέροντα οικονομικής φύσεως θα σήμαινε αναβίωση της προηγούμενης των τροποποιήσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ ρυθμίσεως, που επέτρεπε στα κράτη μέλη να διατηρούν, και να λαμβάνουν, εθνικά μέτρα για τη διασφάλιση γενικών εθνικών συμφερόντων ελέγχου των κινήσεων κεφαλαίων.

Κατά συνέπεια, η σύνθεση του ρεύματος των επενδύσεων από και προς το εξωτερικό δεν μπορεί να τελεί αφεαυτής επαρκή λόγο προς δικαιολόγηση περιοριστικών μέτρων. Θεωρώντας πάντως ότι στη Συνθήκη, όπως ήδη ισχύει, οι διατάξεις περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και της ελευθερώσεως των πληρωμών δεν διαχωρίζονται αλλά, αντιθέτως, περιελήφθησαν και οι μεν και οι δε στο κεφάλαιο 4 του τίτλου ΙΙ, το κράτος μπορεί να κάνει χρήση των μέτρων του άρθρου 109 Θ (νυν άρθρου 120 ΕΚ), όταν η κρίση του ισοζυγίου πληρωμών προκαλείται τόσο από διακινήσεις κεφαλαίων όσο και από την πληρωμή αγαθών ή υπηρεσιών [15].

14 — Στην απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1985, 36/75, Rutili (Συλλογή τόμος 1975, σ. 367), στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 39, παράγραφος 3, ΕΚ), υπογράμμισε, παραπέμποντας στο άρθρο 2 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16), ότι «δεν μπορεί, με πρόσχημα την επίκληση λόγων δημοσίας τάξεως, να εξυπηρετούνται "οικονομικοί σκοποί"». Βλ., επιπλέον, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 1961, 7/61, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 635), και της 10ης Ιουλίου 1984, 72/83, Campus Oil κ.λπ. (Συλλογή 1984, σ. 2727).

15 — Το άρθρο 109 Θ, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι, «σε περίπτωση αιφνιδίας κρίσεως του ισοζυγίου πληρωμών και αν δεν ληφθεί αμέσως απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 109 Θ, παράγραφος 2, το ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να λάβει, συντηρητικώς, τα αναγκαία μέτρα διασφαλίσεως».

Επιπλέον, η κοινοτική ρύθμιση που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, σε αντίθεση προς αυτήν που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή των προσώπων, επιτρέπει όχι μόνον τη διασφάλιση της δημοσίας τάξεως και της δημοσίας ασφάλειας, αλλά και προστατευτικά μέτρα για «την αποφυγή των παραβάσεων των νόμων και των κανονιστικών (...) πράξεων» του οικείου κράτους. Κατά συνέπεια, όσον αφορά τα κεφάλαια, τα κράτη μέλη διατηρούν ευρύτερα περιθώρια δράσεως σε σχέση προς αυτά που απολαύουν όσον αφορά την κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των προσώπων, αυτό δε υπό την έννοια ότι, στο πλαίσιο της κυκλοφορίας των κεφαλαίων, η πραγματική απειλή παραβάσεως των εσωτερικών διατάξεων, οποιασδήποτε φύσεως και αν είναι αυτές, μπορεί να υπαγορεύει τη θέσπιση των περιοριστικών κρατικών μέτρων [16]. Πράγματι, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι, όπως σαφώς είπε το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση Bordessa κ.λπ., η πρώτη περίπτωση μέτρων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', περιλαμβάνει και τα μέτρα που είναι «υπαγορευμένα από λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας».

Βάσει αυτών των σκέψεων, θεωρώ ότι μια εθνική ρύθμιση η οποία, όπως οι γαλλικές διατάξεις που αποτελούν το αντικείμενο του προδικαστικού ερωτήματος, έχει ως σκοπό την αποτροπή παραβάσεων εσωτερικών διατάξεων ή τη διασφάλιση της δημόσιας τάξεως (υπό την προεκτεθείσα έννοια) ή της δημοσίας ασφάλειας πρέπει να θεωρείται δικαιολογημένη — από την άποψη των σκοπών της (πρώτη περίπτωση) — υπό την έννοια του άρθρου 73 Δ και, επομένως, συνάδει με τις διατάξεις της Συνθήκης.

19. Περνάω στη δεύτερη και την τρίτη προϋπόθεση που αφορούν αντιστοίχως τη σοβαρότητα της απειλής και τον αναλογικό χαρακτήρα της σχέσεως του μέτρου προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Θα εξετάσω από κοινού τα δύο αυτά σημεία, διότι αφορούν περιστάσεις που συνδέονται στενώς μεταξύ τους.

Ως προς τον κίνδυνο παραβάσεως εσωτερικών διατάξεων ή προσβολής της εθνικής έννομης τάξεως, είναι γνωστό ότι, όπως υπενθύμισε η Επιτροπή, για να δικαιολογείται η λήψη περιοριστικών εθνικών μέτρων δεν αρκεί η ύπαρξη γενικού κινδύνου, αλλά είναι αναγκαίο να υφίσταται πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια ή κίνδυνος παραβάσεως εθνικών διατάξεων και, επομένως, απόλυτη βεβαιότητα ότι το κεφάλαιο μπορεί να βλάψει συγκεκριμένα συμφέροντα.

Το εθνικό μέτρο που συνεπάγεται εμπόδια στην κυκλοφορία των κεφαλαίων — όπως των εμπορευμάτων και των προσώπων — πρέπει επιπλέον να συνιστά το μοναδικό αποτελεσματικό μέτρο, υπό την έννοια ότι πρέπει να είναι ανάλογο σε σχέση προς τη σοβαρότητα της ενδεχόμενης παραβάσεως εσωτερικών διατάξεων και αρχών και πρέπει επίσης να αποτελεί το μοναδικό μέσο προλήψεως.

16 — Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα «να εφαρμόζουν τις οικείες διατάξεις της φορολογικής τους νομοθεσίας οι οποίες διακρίνουν μεταξύ φορολογουμένων που δεν βρίσκονται στην ίδια κατάσταση όσον αφορά την κατοικία τους ή τον τόπο όπου είναι επενδεδυμένα τα κεφάλαιά τους».

Το υποστατό του κινδύνου και ο σύμφωνος προς την αρχή της αναλογικότητας χαρακτήρας του μέτρου περιορίζουν τη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών να λάβουν περιοριστικά μέτρα, με πρόδηλη συνέπεια να αποκλείεται η δυνατότητα να προκαλείται συνεπεία του μέτρου δυσμενής διάκριση στην αντιμετώπιση των από και προς το εξωτερικό κεφαλαίων.

Με την προπαρατεθείσα απόφαση Richardt και «Les Accessoires Scientifiques», το Δικαστήριο, επαναλαμβάνοντας τα όσα είπε με την απόφασή του Campus Oil κ.λπ. [17], έκρινε ότι «το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν επιφυλάσσει ορισμένα θέματα στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, αλλά δέχεται μόνον ότι οι εθνικές νομοθεσίες μπορούν να παρεκκλίνουν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο μέτρο που αυτό είναι και παραμένει δικαιολογημένο για την επίτευξη των στόχων του εν λόγω άρθρου»· επιπλέον, το άρθρο αυτό, «ως εξαίρεση από θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να μην επεκτείνει τα αποτελέσματά του πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την προστασία των συμφερόντων τα οποία σκοπεί να εγγυηθεί» [18].

Στην απόφαση Bouchereau, στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, το Δικαστήριο είπε ότι η ύπαρξη μιας τέτοιας απειλής πρέπει να κρίνεται «σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, έχοντας υπόψη την ιδιαίτερη νομική κατάσταση των προσώπων που υπόκεινται στο κοινοτικό δίκαιο και τον θεμελιώδη χαρακτήρα της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων» [19].

Επομένως, είναι προφανές ότι ένα μέτρο που θεσπίζεται προς αποτροπή παραβάσεως εσωτερικών διατάξεων — όπως ακριβώς μια διαδικασία προηγούμενης εγκρίσεως — μπορεί να αναφέρεται μόνο σε κατηγορίες πράξεων ή σε ειδικές κατηγορίες κινήσεως κεφαλαίων που απειλούν πράγματι να αποτελέσουν την αιτία παραβάσεως εσωτερικών διατάξεων. Με άλλα λόγια, το σύστημα πρέπει να αφορά γεγονότα συγκεκριμένα και δυνάμενα να συγκεκριμενοποιηθούν [20]. Επομένως, η αποδοχή προληπτικών εθνικών μέτρων για γενικές κατηγορίες πράξεων θα ισοδυναμούσε με ανασύσταση ενός γενικευμένου συστήματος εγκρίσεων για τις επενδύσεις που προέρχονται από το εξωτερικό, παρόμοιου προς το ισπανικό σύστημα που εξετάστηκε στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας αποφάσεως Bordessa κ.λπ. και, επομένως, θα ήταν μέχρις ορισμένου σημείου ασυμβίβαστο προς τις διατάξεις της Συνθήκης.

20. Είναι ακριβώς η περίπτωση του γαλλικού νόμου ο οποίος, μολονότι κατονομάζει ορισμένες κατηγορίες χρηματοδοτικών πράξεων,

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 15, σκέψη 32 έως 37.

18 — Σκέψεις 19 και 20. Υπενθυμίζω επιπλέον ότι στην προπαρατεθείσα απόφαση Rutili, η οποία αφορά ένα γερμανικό μέτρο περιορισμού του δικαιώματος αλλοδαπού υπηκόου να κυκλοφορεί στο εθνικό έδαφος, το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης, τόνισε ότι ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορεί να δικαιολογείται παρά μόνον στην περίπτωση κατά την οποία η παρουσία και η συμπεριφορά του ενδιαφερομένου συνιστά «πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά της δημοσίας τάξεως».

19 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77 (Συλλογή τόμος 1977, σ. 617). Ειδικότερα, το Δικαστήριο τόνισε ότι η ύπαρξη ποινικής καταδίκης «δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη παρά μόνο κατά το μέτρο που από τις περιστάσεις που προκάλεσαν την καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς συνιστώσας ενεστώσα απειλή κατά της δημοσίας τάξεως» και ότι επομένως μια τέτοια απειλή δεν ταυτίζεται με τη διάπραξη ενός εγκλήματος, αλλά υπάρχει στην περίπτωση κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος εμμένει σε συγκεκριμένη συμπεριφορά (σκέψεις 28 έως 30).

20 — Υπενθυμίζω ότι, ενόψει της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, ο γενικός εισαγγελέας Mayras, στις προτάσεις του της 10ης Νοεμβρίου 1974 επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως Van Duyn, απέκλεισε, βάσει του άρθρου 48 της Συνθήκης, τη δυνατότητα να θεωρηθεί ως νόμιμο ένα προστατευτικό μέτρο δημοσίας τάξεως που συνίσταται σε μέτρο «συλλογικής αστυνομεύσεως».

δεν καθορίζει επακριβώς το περιεχόμενό τους (εκτός από αυτές που αφορούν την αγορά και την πώληση όπλων). Πράγματι, μια νομοθεσία όπως η γαλλική που επιβάλλει την υποχρέωση αιτήσεως προηγούμενης εγκρίσεως για όλες τις πράξεις που «μπορούν να απειλήσουν τη δημόσια τάξη, τη δημόσια υγεία ή τη δημόσια ασφάλεια» περιλαμβάνει μια συγκεκριμένη και γενική σειρά πράξεων και, επομένως, δεν συνδέεται με τον πραγματικό κίνδυνο σοβαρών παραβάσεων εσωτερικών διατάξεων.

Το γαλλικό σύστημα προβλέπει τη λήψη μέτρων που συνίστανται στην άρνηση εγκρίσεως και επομένως την απαγόρευση δυνατότητας εισόδου των κεφαλαίων στο εθνικό έδαφος. Η λήψη αυτών των μέτρων πραγματοποιείται μόνον αφού οι διοικητικές αρχές έχουν αποδείξει την ύπαρξη κινδύνου απειλής για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια ή παραβάσεως εθνικών διατάξεων. Η νομιμότητα αυτών των μέτρων πρέπει να κρίνεται σε συνάρτηση με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

Η παρούσα υπόθεση θέτει επίσης εν αμφιβόλω ένα άλλο περιοριστικό μέτρο. Πρόκειται για την αναστολή, για μέγιστο χρονικό διάστημα ενός μήνα, όλων των πράξεων που υπάγονται στις κατηγορίες του άρθρου 11 bis. Όπως ορθώς τόνισε η Επιτροπή, το μέτρο αυτού του είδους δεν συνδέεται με πραγματική απειλή παραβάσεως εσωτερικών διατάξεων ή με λόγους δημοσίας τάξεως, καθόσον ο έλεγχος της διοικήσεως επί των πτυχών αυτών πραγματοποιείται μόνο σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του παγώματος της πράξεως, η οποία, λόγω της φύσεως των πράξεων, πραγματοποιείται ήδη από της υποβολής των αιτήσεων εκ μέρους των επενδυτών. Αυτό καθιστά το μέτρο προφανώς δυσανάλογο σε σχέση με τον σκοπό και, επομένως, αδικαιολόγητο.

Η Γαλλική Κυβέρνηση επισημαίνει το γεγονός ότι εν πάση περιπτώσει η έγκριση θεωρείται παρασχεθείσα σε περίπτωση σιωπής της διοικήσεως στην αίτηση των επενδυτών. Κατά τη γνώμη μου, η περίσταση αυτή δεν εξαλείφει τα περιοριστικά αποτελέσματα της εθνικής νομοθεσίας, καθόσον η αναστολή της επενδύσεως για το χρονικό διάστημα του ενός μήνα, χρονικό διάστημα σχετικώς μακρό για να ολοκληρωθεί μια επενδυτική πράξη, παράγει ήδη αφεαυτής περιοριστικά αποτελέσματα στην είσοδο των κεφαλαίων στο εθνικό έδαφος.

Επιπλέον, σε αντίθεση προς αυτό που τονίζει η Γαλλική Κυβέρνηση, ένα τέτοιο σύστημα θέτει τον επενδυτή σε κατάσταση αβεβαιότητας ως προς την ύπαρξη ή όχι της υποχρεώσεώς του να ζητήσει την έγκριση και παρέχει στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια για τη λήψη μέτρων αυτού του είδους, πράγμα που δεν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο. Ακόμη και ο ενδεχομένως μεταγενέστερος έλεγχος από το εθνικό δικαστήριο δεν θα εξαλείψει πράγματι το περιοριστικό αποτέλεσμα που δημιουργείται από το όλο σύστημα.

21. Εξάλλου, προσθέτω ότι ο επενδυτής δεν συνιστά καθεαυτός «απειλή». Επομένως, το περιοριστικό μέτρο πρέπει να αιτιολογείται, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, σε σχέση με το πρόσωπο από το οποίο προέρχονται τα

κεφάλαια ή με το αντικείμενο και τον σκοπό της επενδύσεως. Επομένως, μόνο σε σχέση με συγκεκριμένες πράξεις ή με καθορισμένους και σαφώς οριοθετημένους τομείς δραστηριότητας μπορούν οι εθνικές αρχές να εκτιμήσουν ότι υφίσταται πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια ή κίνδυνος παραβάσεως εσωτερικών διατάξεων και, επομένως, μπορούν θεμιτώς να λάβουν μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της επιβολής υποχρεώσεως προηγουμένων εγκρίσεων. Η παρατήρηση αυτή ισχύει βεβαίως για τις επενδύσεις σε τομείς που εμπίπτουν στον αποκλειστικό έλεγχο του κράτους, όπως ακριβώς η εθνική άμυνα.

Κατά συνέπεια, σε μια περίπτωση όπως η εν προκειμένω, κατά την οποία τίθεται ζήτημα ευθύνης ενός θρησκευτικού σωματείου για εξαπάτηση και φοροδιαφυγή, το κράτος μέλος μπορεί, μέσω ad hoc μέτρου, να υπαγάγει σε προηγούμενο έλεγχο τις επενδύσεις που προορίζονται για τη χρηματοδότησή του, εφόσον υφίσταται κίνδυνος το σωματείο να παραβεί εσωτερικές διατάξεις, ιδίως ποινικής φύσεως.

22. Έρχομαι τέλος στην τέταρτη προϋπόθεση δικαιολογήσεως ενός περιοριστικού μέτρου: το εθνικό μέτρο δεν πρέπει να επιφέρει δυσμενείς διακρίσεις έναντι αλλοδαπών κεφαλαίων ή κεφαλαίων που προορίζονται για το εξωτερικό.

Υπενθυμίζω συναφώς ότι το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 3, της Συνθήκης (όπως εξάλλου το άρθρο 36) ορίζει ότι τα εθνικά μέτρα διασφαλίσεως «δεν μπορούν να αποτελούν ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό της ελεύθερης κίνησης των κεφαλαίων και των πληρωμών όπως ορίζεται στο άρθρο 73 Β».

Το Δικαστήριο, στην απόφαση Conegate που αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 36, είπε ότι «τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν λόγους δημόσιας ηθικής για να απαγορεύσουν την εισαγωγή ορισμένων εμπορευμάτων από άλλα κράτη μέλη, όταν η νομοθεσία τους δεν περιλαμβάνει καμία απαγόρευση όσον αφορά την κατασκευή των ιδίων αυτών εμπορευμάτων ή τη διάθεσή τους στο εμπόριο στο έδαφός τους». Το Δικαστήριο πρόσθετε ότι, «μολονότι (...) δεν είναι απαραίτητο να απαγορεύονται στο έδαφος όλων των τμημάτων του η κατασκευή και η εμπορία των προϊόντων των οποίων έχει απαγορευθεί η εισαγωγή, από το σύνολο των ισχυόντων κανόνων θα πρέπει τουλάχιστον να συνάγεται ότι οι κανόνες αυτοί έχουν ουσιαστικά ως απώτερο στόχο την απαγόρευση της κατασκευής και εμπορίας των προϊόντων αυτών» [21].

Είναι πρόδηλο ότι ένα προληπτικό μέτρο, το οποίο θεσπίζει μια διαδικασία προηγουμένης εγκρίσεως για τις επενδύσεις που προέρχονται από το εξωτερικό και προορίζονται για τη χρηματοδότηση τομέων και δραστηριοτήτων που παρουσιάζουν κίνδυνο, πρέπει να συνοδεύεται από εθνικά μέτρα που αφορούν τις εγχώριες επενδύσεις με ανάλογο περιεχόμενο.

21 — Απόφαση της 11ης Μαρτίου 1986, 121/85 (Συλλογή 1986, σ. 1007, σκέψεις 16 και 17). Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 1979, 34/79, Henn και Darby (Συλλογή τόμος 1797/II, σ. 781), και της 8ης Ιουλίου 1975, 4/75, Rewe-Zentralfinanz (Συλλογή τόμος 1975, σ. 267).

Αυτό σημαίνει ότι, σε περίπτωση όπως η εν προκειμένω, ένα μέτρο που επιβάλλει την υποχρέωση να ζητείται η έγκριση για τις επενδύσεις που προέρχονται από το εξωτερικό και προορίζονται για τη χρηματοδότηση της δραστηριότητας της Επιστημολογικής Εκκλησίας πρέπει να έχει ως αντίστοιχο ένα μέτρο με ανάλογα αποτελέσματα το οποίο έχει ως σκοπό τις εθνικές επενδύσεις.

V — Πρόταση

23. Βάσει των παρατηρήσεων αυτών, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Conseil d'État ως ακολούθως:

«Το άρθρο 73 Δ, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης ΕΚ (νυν, άρθρο 58, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΕΚ) έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος να θεσπίσει ή να διατηρήσει σε ισχύ ένα σύστημα προηγουμένης εγκρίσεως το οποίο αφορά τις άμεσες επενδύσεις που προέρχονται από το εξωτερικό, όταν οι επενδύσεις αυτές μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, χωρίς να καθορίζει τα είδη των επενδύσεων για τα οποία πρέπει να υποβάλλεται αίτηση εγκρίσεως στις εθνικές αρχές».