YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

14 päivänä maaliskuuta 2000 *

Asiassa C-54/99,

jonka Conseil d'État (Ranska) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Association Église de scientologie de Paris

ja

Scientology International Reserves Trust

vastaan

Premier ministre

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward ja R. Schintgen sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (esittelevä tuomari), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet ja V. Skouris,

julkisasiamies: A. Saggio,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Église de scientologie de Paris -niminen yhdistys ja Scientology International Reserves Trust, edustajinaan asianajajat (Conseil d'État ja Cour de cassation) E. Piwnica ja J. Molinié,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö R. Abraham ja saman osaston ulkoasiainsihteeri S. Seam,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies M. Patakia,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Ranskan hallituksen, asiamiehinään R. Abraham ja S. Seam, Kreikan hallituksen, asiamiehenään talousministeriön oikeudellisen osaston päällikkö

F. Spathopoulos, ja komission, asiamiehenään M. Patakia, 7.9.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.10.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Conseil d'État on 6.1.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.2.1999, esittänyt EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ennakkoratkaisukysymyksen EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta) tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on noussut esille oikeusriidassa, jossa valittajina ovat Église de scientologie de Paris, joka on Ranskan oikeuden mukaan perustettu yhdistys, ja Scientology International Reserves Trust, joka on brittiläinen eräänlainen säätiö (trust), ja vastaajana Premier ministre (Ranskan pääministeri) ja joka koskee pääministerin implisiittistä päätöstä, jolla hän hylkäsi valittajien vaatimuksen, jossa vaadittiin kumoamaan Ranskan lainsäädäntöön sisältyvät säännökset, jotka koskevat ennakkolupajärjestelmää tietyntyyppisten suorien ulkomaisten sijoitusten osalta.

Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

3 EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdassa (josta on tullut EY 56 artiklan 1 kohta) määrätään seuraavaa:

"Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä."

4 Perustamissopimuksen 73 d artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Mitä 73 b artiklassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta:

a) — —

b) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

2. — —

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet ja menettelyt eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään taikka 73 b artiklassa tarkoitetun pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista."

Ranskan lainsäädäntö

5 Ulkomaisista rahoitussuhteista 28.12.1966 annetun lain nro 66-1008 (loi n° 66-1008, du 28 décembre 1966, relative aux relations financières avec l'étranger; jäljempänä laki nro 66-1008) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ranskan ja ulkomaiden väliset rahoitussuhteet ovat vapaat. Tätä vapautta on käytettävä tässä laissa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti Ranskan kansainvälisiä sitoumuksia noudattaen."

6 Lain nro 66-1008 3 §:n 1 momentin c kohdassa täsmennetään seuraavaa:

"Hallitus voi kansallisten etujen turvaamiseksi talous- ja valtiovarainministerin esityksen perusteella antamallaan asetuksella

1. saattaa ilmoituksenvaraiseksi, ennakkoluvasta riippuvaiseksi tai valvonnan-alaiseksi

——

c) ulkomaisten sijoitusten tekemisen Ranskaan ja niiden realisoinnin;

— — ".

7 Lain nro 66-1008 5-1 §:n I momentin 1 kohdassa, joka on säädetty ulkomaisista rahoitussuhteista Ranskaan tehtävien ulkomaisten sijoitusten osalta 14.2.1996 annetulla lailla nro 96-109 (loi n° 96-109, du 14 février 1996, relative aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements étrangers en France), säädetään seuraavaa:

"Jos taloudesta vastaava ministeri toteaa, että ulkomainen sijoitus tehdään tai on tehty Ranskassa sellaiseen toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttämiseen, vaikka tällainen liittyminen olisi tilapäistä, tai että ulkomainen sijoitus saattaa vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä tai on tehty sotilastarkoituksiin tarkoitettuihin aseisiin, ampumatarvikkeisiin, ruutiin tai räjähdysaineisiin taikka sotatarvikkeisiin liittyvään tutkimus-, valmistus- tai myyntitoimintaan ilman, että tämän lain 3 §:n 1 momentin c kohdan perusteella edellytettävää ennakkolupaa on haettu, tai luvan epäämisestä huolimatta taikka siten, ettei luvan myöntämisen edellytyksiä ole noudatettu, hän voi kieltää sijoittajaa jatkamasta tointa tai määrätä sijoittajan muuttamaan tointaan tai palauttamaan tilanteen omalla kustannuksellaan ennalleen.

Kielto voidaan asettaa vasta sen jälkeen, kun sijoittajalle on lähetetty virallinen huomautus, jossa tätä kehotetaan esittämään selityksensä 15 päivän kuluessa."

8 Lain nro 66-1008 3 §:n soveltamisesta 29.12.1989 annetun asetuksen nro 89-938, jota on muutettu 14.2.1996 annetulla asetuksella nro 96-117 (jäljempänä asetus nro 89-938), 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Suorat ulkomaiset sijoitukset Ranskaan ovat vapaita. Näistä sijoituksista on niiden tekemisen yhteydessä annettava hallinnollinen ilmoitus."

9 Asetuksen nro 89-938 11 bis §:ssä säädetään seuraavaa:

"Edellä 11 §:ssä määriteltyä järjestelmää ei sovelleta ulkomaisista rahoitussuhteista 28.12.1966 annetun lain nro 66-1008, sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti 14.2.1996 annetulla lailla nro 96-109, 5-1 §:n I momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin sijoituksiin."

10 Asetuksen nro 89-938 12 §:ssä säädetään lisäksi seuraavaa:

"Niille Ranskaan tehtäville suorille ulkomaisille sijoituksille, jotka kuuluvat 11 bis §:n soveltamisalaan, on saatava taloudesta vastaavan ministerin ennakkolupa. Kyseinen lupa katsotaan saaduksi kuukausi sen jälkeen, kun taloudesta vastaavalle ministerille tehtävä sijoitusilmoitus on vastaanotettu, ellei ministeri ole tämän ajan kuluessa määrännyt asianomaista tointa lykättäväksi. Taloudesta vastaava ministeri voi luopua toimen lykkäämistä koskevasta oikeudestaan ennen tässä pykälässä säädetyn määräajan päättymistä."

11 Asetuksen nro 89-938 13 §:ssä täsmennetään, että tietyt suorat sijoitukset, kuten yhtiöiden, sivuliikkeiden tai uusien yritysten perustaminen, samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset suorat sijoitustoimet, pienelinkeino-, vähittäiskauppa- ja hotelliyrityksiin tehdyt enintään 10 miljoonan Ranskan frangin suuruiset suorat sijoitustoimet sekä maatalousmaan hankinta, ovat vapautettuja 11 ja 12 §:ssä säädetyistä hallinnollisen ilmoituksen tekemisestä ja ennakkoluvan saamisesta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

12 Pääasian valittajat vaativat 1.2.1996 pääministeriä kumoamaan tietyt säännökset, joissa säädettiin suoria ulkomaisia sijoituksia koskevasta ennakkolupajärjestelmästä. Koska valittajat tämän jälkeen totesivat, että ennakkolupajärjestelmä pidettiin voimassa 14.2.1996 toteutetulla asetusmuutoksella, ne katsoivat, että kyseessä oli pääministerin päätös, joka merkitsi niiden vaatimuksen hylkäämistä, ja ne riitauttivat kyseisen päätöksen toimivallan ylityksen perusteella Conseil d'État'ssa. Valittajat vetosivat valituksessaan siihen, että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön sääntöjä oli rikottu.

13 Conseil d'État katsoi, että perustamissopimuksen 73 d artiklan tulkinnasta oli epäilyksiä, minkä vuoksi se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Sallitaanko 25.3.1957 tehdyn ja sittemmin muutetun Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 d artiklan määräyksissä, joiden mukaan jäsenvaltioiden välisten pääomanliikkeiden rajoituksia koskeva kielto ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta 'toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta', se, että jäsenvaltio poiketen järjestelmästä, jonka mukaan sen alueella tehtäviä ulkomaisia sijoituksia koskee täydellinen vapaus tai ilmoitusmenettely, pitää voimassa ennakkolupamenettelyn niiden sijoitusten osalta, jotka saattavat vaarantaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden, kun otetaan huomioon, että kyseinen lupa katsotaan saaduksi kuukausi sen jälkeen, kun ministerille tehtävä sijoitusilmoitus on vastaanotettu, ellei ministeri ole tämän ajan kuluessa määrännyt asianomaista tointa lykättäväksi?"

14 On todettava, että kansallinen säännös, jossa suoran ulkomaisen sijoituksen edellytykseksi asetetaan ennakkoluvan saaminen, on perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdassa tarkoitettua pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-163/94, C-165/94 ja C-250/94, Sanz de Lera ym., tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4821, 24 ja 25 kohta).

15 Tällainen säännös on rajoitus siitä huolimatta, että, kuten pääasiassa, lupa katsotaan saaduksi kuukausi sen jälkeen, kun hakemus on vastaanotettu, ellei toimivaltainen viranomainen tämän ajan kuluessa määrää asianomaista tointa lykättäväksi. Merkityksetöntä on myös se, ettei — kuten Ranskan hallitus toteaa — ennakkoluvan hakemista koskevan velvollisuuden täyttämättä jättämisestä ole säädetty mitään seuraamusta.

16 Esille nouseva kysymys koskee näin ollen sitä, sallitaanko perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa, josta johtuu, että perustamissopimuksen 73 b artiklassa ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, sellainen kansallinen lainsäädäntö, josta on kyse pääasiassa ja jossa tyydytään edellyttämään ennakkolupaa sellaisten suorien ulkomaisten sijoitusten osalta, jotka saattavat vaarantaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden.

17 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että vaikka jäsenvaltiot ovat periaatteessa vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset, on kuitenkin niin, että yhteisön oikeuteen liittyvissä asioissa ja erityisesti siksi, että kyseessä on poikkeus pääomien vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta, perusteita on tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä niiden ulottuvuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa (ks. vastaavasti asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975, Kok. 1975, s. 1219, 26 ja 27 kohta; Kok. Ep. II, s. 495). Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen voidaan näin ollen vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (ks. vastaavasti em. asia Rutili, tuomion 28 kohta ja asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 21 kohta). Näitä perusteita ei myöskään saa käyttää muuhun kuin niiden varsinaiseen tarkoitukseen siten, että niihin tosiasiallisesti vedottaisiin ainoastaan taloudellisten päämäärien vuoksi (ks. vastaavasti em. asia Rutili, tuomion 30 kohta). Tällaiseen poikkeukseen perustuvan rajoittavan toimenpiteen kohteeksi joutuneella henkilöllä on lisäksi oltava käytössään muutoksenhakukeino (ks. vastaavasti asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987, Kok. 1987, s. 4097, 14 ja 15 kohta).

18 Toiseksi on todettava, että pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet voidaan perustella yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella ainoastaan silloin, kun kyseiset toimenpiteet ovat välttämättömiä niiden etujen suojaamiseksi, jotka kyseisillä toimenpiteillä pyritään turvaamaan, ja ainoastaan siltä osin kuin näitä tavoitteita ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (ks. vastaavasti em. asia Sanz de Lera ym., tuomion 23 kohta).

19 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa C-358/93 ja C-416/93, Bordessa ym., 23.2.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-361) ja em. asiassa Sanz de Lera ym. antamassaan tuomiossa, jotka koskivat valuutan maastavientiä, että ennakkolupajärjestelmät eivät kyseisten tapausten olosuhteissa olleet välttämättömiä edellytyksiä sille, että kansalliset viranomaiset saattoivat suorittaa valvontaa estääkseen lakiensa ja asetustensa rikkomisen, ja että kyseiset järjestelmät olivat näin ollen perustamissopimuksen 73 b artiklan vastaisia rajoituksia, yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan katsonut, ettei ennakkolupajärjestelmä voisi koskaan olla perusteltu, erityisesti jos tällainen lupa on tosiasiassa välttämätön yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta (ks. asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999, Kok. 1999, s. I-3099, 45 ja 46 kohta).

20 Kun kyse on suorista ulkomaisista sijoituksista, pääomien tunnistamisen ja pysäyttämisen vaikeus niiden tultua jäsenvaltioon voi nimittäin tehdä välttämättömäksi sellaisten tointen estämisen alusta pitäen, jotka saattavat vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Tästä seuraa, että sellaisten suorien ulkomaisten sijoitusten tapauksessa, jotka muodostavat yleistä järjestystä tai turvallisuutta uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran, ennalta ilmoittamista edellyttävä järjestelmä voi osoittautua riittämättömäksi tällaisen uhan torjumiseksi.

21 Pääasiassa kyseessä olevalle järjestelmälle on kuitenkin ominaista, että ennakkolupa vaaditaan kaikkien sellaisten suorien ulkomaisten sijoitusten osalta, jotka "saattavat vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta", mitä ei ole tarkennettu

mitenkään. Asianomaisille sijoittajille ei näin ollen millään tavalla osoiteta niitä erityistilanteita, joissa ennakkolupa on tarpeen.

22 Tällainen määrittelyn puuttuminen estää yksityisiä oikeussubjekteja saamasta tietoonsa perustamissopimuksen 73 b artiklasta johtuvien oikeuksiensa ja velvoitteidensa sisältöä. Kyseinen järjestelmä on tämän vuoksi oikeusvarmuuden periaatteen vastainen.

23 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että siinä ei sallita suoria ulkomaisia sijoituksia koskevaa sellaista ennakkolupajärjestelmää, jossa pelkästään yleisellä tavalla määritellään luvanvaraisiksi sijoituksiksi sijoitukset, jotka saattavat vaarantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, siten, että asianomaiset eivät saa tietoonsa niitä erityistilanteita, joissa ennakkolupa on tarpeen.

Oikeudenkäyntikulut

24 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan ja Kreikan hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Conseil d'État'n 6.1.1999 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta) on tulkittava siten, että siinä ei sallita suoria ulkomaisia sijoituksia koskevaa sellaista ennakkolupajärjestelmää, jossa pelkästään yleisellä tavalla määritellään luvanvaraisiksi sijoituksiksi sijoitukset, jotka saattavat vaarantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, siten, että asianomaiset eivät saa tietoonsa niitä erityistilanteita, joissa ennakkolupa on tarpeen.

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Edward	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Ragnemalm	Wathelet	Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä maaliskuuta 2000.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti