

EUROOPA KOHTU OTSUS

14. märts 2000*

Kapitali vaba liikumine – Välismaalaste otseinvesteeringud – Eelnev luba – Avalik kord ja julgeolek

Kohtuasjas C-54/99,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel Conseil d'État (Riiginõukogu) (Prantsusmaa) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

ja

peaminister,

eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 73 d lõike 1 punkti b (nüüd EÜ artikli 58 lõike 1 punkt b) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward ja R. Schintgen, kohtunikud P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (ettekandja), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet ja V. Skouris,

kohtujurist: A. Saggio,

kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Association Église de scientologie ja Scientology International Reserves Trust, esindajad Conseil d'État' ja Cour de Cassation'i juures tegutsevad advokaadid E. Piwnica ja J. Molinié,

- Prantsusmaa valitsus, esindajad välisministeeriumi õigustalituse juhataja R. Abraham ja sama ministeeriumi õigustalituse välisosakonna sekretär S. Seam,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja õigustalituse ametnik M. Patakia,

arvestades kohtuistungis ettekannet,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

olles 7. septembri 1999. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid Prantsusmaa valitsus (esindajad R. Abraham ja S. Seam), Kreeka valitsus (esindaja majandusministeeriumi õigustalituse juhataja F. Spathopoulos) ja Euroopa Ühenduste komisjon (esindaja M. Patakia),

olles 21. oktoobri 1999. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Conseil d'État esitas 6. jaanuari 1999. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 6. veebruaril EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel eelotsuse küsimuse EÜ asutamislepingu artikli 73 d lõike 1 punkti b (nüüd EÜ artikli 58 lõike 1 punkt b) tõlgendamise kohta.

2. See küsimus kerkis esile kohtuasjas, mille poolteks olid ühelt poolt Prantsusmaa õiguse alusel tegutsev ühing Association Église de scientologie de Paris ja Briti ühing Scientology International Reserves Trust ning teiselt poolt Prantsusmaa peaminister, seoses peaministri kaudse otsusega lükata tagasi mainitud ühingute taotlus kuulutada kehtetuks sätted, mis käsitlesid Prantsusmaa õigusaktidega sätestatud eelnevat loa taotlemise nõuet teatavate välismaiste otseinvesteeringute puhul.

Ühenduse õiguslik raamistik

3. EÜ asutamislepingu artikli 73 b lõikes 1 (nüüd EÜ artikli 56 lõige 1) on sätestatud:

„Käesoleva peatüki sätete kohaselt keelatakse kõik kapitali liikumise piirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel.“

4. Asutamislepingu artiklis 73 d on sätestatud:

„1. Artikli 73 b sätted ei mõjuta liikmesriikide õigust:

a) ...

b) võtta kõiki vajalikke meetmeid, et takistada siseriiklike õigusnormide rikkumist, eriti maksustamise ja rahaasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve alal, või kehtestada kapitali liikumise deklareerimise kord haldamiseks vajalike või statistiliste andmete saamiseks, või võtta meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või julgeoleku seisukohalt.

2. ...

3. Lõigetes 1 ja 2 märgitud meetmed ja kord ei tohi kujutada endast suvalise diskrimineerimise vahendit ega varjatud piirangut kapitali ja maksete vabale liikumisele artikli 73 b tähenduses.“

Prantsusmaa õigusaktid

5. 28. detsembri 1966. aasta välisriikidega finantssuhete korralduse seaduse nr 66-1008 artiklis 1 (edaspidi „seadus nr 66-1008“) on sätestatud:

„Prantsusmaa ja välisriikide finantssuhted on vabad. Seda vabadust on võimalik rakendada käesoleva seaduse sätete kohaselt, arvestades Prantsusmaa poolt allakirjutatud rahvusvahelisi kokkuleppeid.“

6. Seaduse nr 66-1008 artikli 3 lõike 1 punktis c on täpsustatud:

„Valitsusel on õigus riiklike huvide kaitseks ja majandus- ja rahandusministri ettekande põhjal vastuvõetud dekreedid alusel:

1. kehtestada kohustus deklareerida, taotlema eelnevat luba või rakendada kontrollimeetmeid seoses järgmiste toimingutega:

...

c) Prantsusmaale välismaiste investeeringute tegemine või nende likvideerimine;

...“

7. Seaduse nr 66-1008 artikli 5-1 lõike I punktis 1, millele osutatakse 14. veebruari 1996. aasta välisriikidega seoses Prantsusmaale tehtavate välismaiste investeeringutega rakendatava finantssuhete korralduse seaduses nr 96-109, on sätestatud:

„Kui majanduse valdkonna eest vastutav minister tuvastab, et välismaine investering on või oli tehtud sellistesse tegevustesse Prantsusmaal, mis on isegi kaudselt seotud riigiasutuste tegevusvaldkonnaga või kui välismaine investering võib ohustada avalikku korda, rahvatervist või riiklikku julgeolekut või kui investeeringu valdkonnaks on relvade alased uuringud või relvade valmistamine ja nende kaubandus, laskemoona, püssirohu või lõhkeainete tootmine ja kaubandus sõjaliseks või sõjalise varustuse hankimisega seotud eesmärgil, ning selliseks investeeringuks puudub käesoleva seaduse artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt väljastatav eelnev luba või kui sellise loa väljastamisest on keeldutud või kui selle loa saamiseks nõutavad tingimused ei ole täidetud, võib ta teha investorile ettekirjutuse nõudega investering peatada, muuta seda või taastada investori kulul investeeringueelne olukord.“

Enne sellise ettekirjutuse tegemist tuleb investorile edastada vastav teade ning investoril on õigus 15 päeva jooksul esitada oma märkused.“

8. Seaduse nr 66-1008 artikli 3 kohaldamiseks vastuvõetud 29. detsembri 1989. aasta dekreedid nr 89-938 (edaspidi „dekreet nr 89-938“), mida muudeti 14. veebruari 1996. aasta dekreediga nr 96-117, artiklis 11 on sätestatud:

„Prantsusmaale tehtavad välismaised otseinvesteeringud on vabad. Selliste investeeringute tegemisel tuleb esitada haldusdeklaratsioon.“

9. Dekreedid nr 89-938 artiklis 11 on sätestatud:

„Artiklis 11 sätestatud korda ei kohaldata selliste investeeringute kohta, millele on osutatud välisriikidega finantssidemete korralduse seaduse nr 66-1008, mida muudeti muuhulgas 14. veebruari 1996. aasta seadusega nr 96-109, artikli 5-1, lõike I punktis 1.“

10. Dekreedi nr 89-938 artiklis 12 on lisatud:

„Artiklis 11 a osutatud Prantsusmaale tehtavate välismaiste otseinvesteeringute tegemiseks peab olema majanduse valdkonna eest vastutava ministri eelnev luba. Selline luba loetakse antuks ühe kuu möödumisel majanduse valdkonna eest vastutavale ministrile esitatud investeerimisdeklaratsiooni kättesaamist, välja arvatud juhul, kui minister esitab selle ajavahemiku jooksul korralduse investeerimise edasilükkamiseks. Majanduse valdkonna eest vastutav minister võib jätta õiguse investeeringu edasilükkamiseks kasutamata enne käesolevas artiklis sätestatud tähtaja möödumist.“

11. Dekreedi nr 89-938 artiklis 13 on täpsustatud, et teatavate otseinvesteeringute puhul artiklites 11 ja 12 sätestatud haldusdeklaratsiooni esitamise ja eelneva loa saamise kohustust ei kohaldata. Sellisteks investeeringuteks on näiteks äriühingute, nende filiaalide või uute ettevõtete asutamine, otseinvesteeringud, mis tehakse täies ulatuses samasse kontserni kuuluvatesse ettevõtetesse, otseinvesteeringud, mille maht ei ületa 10 miljonit Prantsuse franki või mis tehakse käsitööstuslikesse ettevõtetesse, jaekaubandusse ja hotellimajandusse või millega omandatakse põllumajanduslikku maad.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

12. 1. veebruaril 1996 esitasid põhikohtuasja hagejad peaministrile taotluse kuulutada kehtetuks teatavad õigusnormid, millega kehtestati eelneva loa taotlemise kohustus välismaiste otseinvesteeringute puhul. Leides seejärel, et 14. veebruaril 1996 õigusaktidesse tehtud muudatustega säilitati endine loa taotlemise nõue, käsitlesid nad seda peaministri otsusena, millega nende taotlus tagasi lükati ja vaidlustasid selle tagasilükkamise kui võimuliialduse Conseil d'État's. Oma nõude toetuseks tõid nad välja kapitali vaba liikumisega seotud ühenduse eeskirjade rikkumise.

13. Leides, et küsimus on asutamislepingu artikli 73 d korrektset tõlgendamises, otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas 25. märtsi 1957. aasta Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 73 d (nagu hilisemalt muudetud), mille kohaselt kapitali liikumise igasuguste piirangute keeld liikmesriikide vahel ei kahjusta liikmesriikide õigust „võtta meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või julgeoleku seisukohalt“, võimaldavad liikmeriigil erandina üldisest tema territooriumile tehtavate välismaiste investeeringute vabadusest või nende suhtes kohaldatavast deklareerimise korraldusest, säilitada nõude eelneva loa taotlemiseks avalikku korda, rahvatervist või riiklikku julgeolekut ohustada võivate investeeringute puhul, kui seejuures on sätestatud, et selline luba loetakse antuks ühe kuu möödumisel ministrile esitatud investeerimisdeklaratsiooni kättesaamisest, välja arvatud juhul, kui minister esitab selle ajavahemiku jooksul korralduse investeerimise edasilükkamiseks?“

14. Tuleb märkida, et siseriikliku õigussätte näol, millega kehtestatakse välismaise otseinvesteeringu suhtes eelneva loa taotlemise nõue, on tegemist kapitali liikumise piiranguga asutamislepingu artikli 73 b lõike 1 tähenduses (vt 14. detsembri 1995. aasta

otsust liidetud kohtuasjades C-163/94, C-165/94 ja C-250/94: Sanz de Lera e.a , EKL 1995, lk I-4821, punktid 24 ja 25).

15. Sellise sätte näol on tegemist piiranguga isegi siis, kui nagu põhikohtuasja puhul loetakse luba antuks ühe kuu möödumisel taotluse esitamisest, kui pädev asutus ei teata toimingu edasilükkamisest selle ajavahemiku jooksul. Samuti ei ole oluline see, mida väidab antud juhul Prantsusmaa valitsus, et eelneva loa taotlemise kohustuse täitmatajätmise eest ei ole ette nähtud mingit karistust.

16. Seega on küsimus selles, kas asutamislepingu artikli 73 d lõike 1 punkt b, mille kohaselt asutamislepingu artikkel 73 b ei kahjusta liikmesriikide õigust võtta meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või julgeoleku seisukohalt, lubab kohaldada riiklikke õigusakte, nagu põhikohtuasja puhul, millega nõutakse eelneva loa taotlemist otseinvesteeringute puhul, mis võivad ohustada avalikku korda või riiklikku julgeolekut.

17. Esiteks tuleb märkida, et kuigi liikmesriigid on üldiselt vabad otsustama avaliku korra ja riikliku julgeoleku nõuete üle kooskõlas oma siseriiklike vajadustega, tuleb ühenduse kontekstis, eriti töötajate võrdse kohtlemise ja liikumisvabaduse põhimõtetest tehtava erandi õigustamise puhul, seda mõistet käsitada kitsas tähenduses, nii et ükski liikmesriik ei saaks selle ulatust kindlaks määrata ühepoolset, ilma ühenduse institutsioonide kontrollita (vt selles küsimuses 28. oktoobri 1975. aasta otsust kohtuasjas 36/75: Rutili vs siseminister, EKL 1975, lk 1219, punktid 26 ja 27). Avalikku korda ja riiklikku julgeolekut ohustavaid asjaolusid võib põhjenduseks tuua vaid juhul, kui need asjaolud kujutavad endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu, mis puudutab ühiskonna põhihuvisid (vt selles küsimuses mainitud Rutili kohtuotsuse punkti 28 ja 19. jaanuari 1999. aasta otsust kohtuasjas C-348/96: Calfa, EKL 1999, lk I-11, punkt 21). Seejuures ei saa neid põhjendusi rakendada väärtalt, kasutades neid vaid majanduslikel eesmärkidel (vt selles küsimuses mainitud Rutili kohtuotsuse punkti 30). Lisaks sellele peab igal isikul, kelle suhtes sellise erandiga seotud piiravat õigussätet kohaldatakse, olema võimalus selle otsuse vaidlustamiseks (vt selles küsimuses 15. oktoobri 1987. aasta otsust kohtuasjas 222/86: Heylens e.a., EKL 1987, lk 4097, punktid 14 ja 15).

18. Teiseks tuleb märkida, et kapitali vaba liikumist piiravaid meetmeid saab põhjendada avaliku korra ja riikliku julgeolekuga seotud põhjustega vaid juhul, kui need meetmed on vajalikud selliste huvide kaitsmiseks, mida need meetmed peavad tagama ning üksnes sellises ulatuses, mida ei ole võimalik kaitsta vähempiiravamate meetmetega (vt selles küsimuses mainitud Sanz de Lera e.a. kohtuotsuse punkti 23).

19. Kuigi Euroopa Kohus leidis 23. veebruari 1995. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-358/93 ja C-416/93: Bordessa e.a., EKL 1995, lk I-361 ja ülalmainitud Sanz de Lera e.a. kohtuotsuses, mis käsitlesid valuuta eksportimist, et eelneva loa taotlemist hõlmav kord ei olnud antud kohtuasjade tehiooludes vajalik selleks, et võimaldada riiklikel ametiasutustel rakendada kontrollimeetmeid, et takistada sellega riiklike seaduste ja eeskirjade rikkumist ning et seetõttu on selline kord vastuolus asutamislepingu artikliga 73 b, ei otsustanud Euroopa Kohus samas, et eelneva loa taotlemist hõlmav kord ei võiks kunagi olla põhjendatud, eriti kui selline luba on tõepoolest vajalik avaliku korra või riikliku julgeoleku kaitseks (vt 1. juuni 1999. aasta otsust kohtuasjas C-302/97: Konle, EKL 1999, lk I-3099, punktid 45 ja 46).

20. Seejuures, kui tegemist on välismaiste otseinvesteeringutega, võib seoses sellega, et liikmesriiki tehtud investeeringute identifitseerimine ja blokeerimine on keeruline, osutada vajalikuks peatada algusest peale sellised tehingud, mis võivad ohustada avalikku korda või riiklikku julgeolekut. Seega võib välismaiste otseinvesteeringute korral, mis kujutavad endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või riiklikule julgeolekule, eelneva deklaratsiooni esitamist hõlmav korraldus osutada sellise ohu eest kaitsmiseks ebapiisavaks.

21. Samas on põhikohtuasja puhul tegemist korraldusega, mille kohaselt eelneva loa taotlemine on kohustuslik kõikide välismaiste investeeringute puhul, „mis võivad ohustada avalikku korda või riiklikku julgeolekut“ ilma täiendavate täpsustusteta. Seega ei ole asjaomastele investoritele mingil viisil teatatud, millised on need konkreetsed asjaolud, mille korral tuleb taotleda eelnevat luba.

22. Selline määramatus ei võimalda eraisikul saada aru asutamislepingu artiklist 73 b tulenevate õiguste ulatusest. Seega on kehtestatud kord vastuolus õiguskindluse põhimõttega.

23. Seetõttu tuleb esitatud küsimusele vastata, et asutamislepingu artikli 73 d lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada selliselt, et see ei võimalda kehtestada välismaiste otseinvesteeringute puhul korraldust, mis hõlmab eelneva loa taotlemist ja mille puhul käsitletakse üldise põhimõttena kõiki investeeringuid avalikku korda ja riiklikku julgeolekut ohustavate investeeringutena, nii et asjaomastel isikutel ei ole võimalik saada teada konkreetseid asjaolusid, mis nõuavad eelneva loa taotlemist.

Kohtukulud

24. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Prantsusmaa ja Kreeka valitsuste ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates Conseil d'État 6. jaanuari 1999. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

Asutamislepingu artikli 73 d lõike 1 punkti b (nüüd EÜ artikli 58 lõike 1 punkt b) tuleb tõlgendada selliselt, et see ei võimalda kehtestada välismaiste otseinvesteeringute puhul korraldust, mis hõlmab eelneva loa taotlemist ja mille puhul käsitletakse üldise põhimõttena kõiki investeeringuid avalikku korda ja riiklikku julgeolekut ohustavate investeeringutena, nii et asjaomastel isikutel ei ole võimalik saada teada konkreetseid asjaolusid, mis nõuavad eelneva loa taotlemist.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Schintgen

Kapteyn

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Ragnemalm

Wathelet

Skouris

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 14. märtsil 2000 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

C. G. Rodríguez Iglesias