FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 7. JULI 1981 [1]

Høje Domstol.

1. Den foreliggende præjudicielle sag har sin baggrund i et tilfælde af genudførsel af valuta, der forinden af en statsborger i en medlemsstat med bopæl i en anden medlemsstat var indført til hjemstaten uden sammenhæng med bestemte modydelser. Det skal herved i hovedsagen afgøres, om og i bekræftende fald, hvorledes et sådant forhold er reguleret i fællesskabsretten, og om såvel de restriktioner, der er indført ved lov på dette område i en medlemsstat, som de sanktioner, der er fastsat for overtrædelse af disse restriktioner, er forenelige med fællesskabsretten. Det bliver herved nødvendigt at fortolke en række bestemmelser i EØF-traktaten og i den afledede ret vedrørende kapitalbevægelser; disse regler rejser en række problemer, der — ikke mindst på grund af deres nyhed — har stor betydning. Det kan nemlig fastslås, at Domstolen ikke hidtil har haft lejlighed til at træffe en afgørelse vedrørende kapitalbevægelser, når bortses fra en række generelle og mindre afgørende udtalelser i præmisserne i dom af 23. november 1978 i sag 7/78, anklagemyndigheden mod Thompson (Sml. 1978, s. 2247).

Først en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder i sagen.

Guerrino Casati, der er italiensk statsborger og bor i Forbundsrepublikken Tyskland, står under en straffesag ved Tribunale di Bolzano tiltalt for forsøg på eksport uden tilladelse som foreskrevet i den italienske valutalovgivning af et beløb på 650 000 LIT og 24 000 DM, hvilket beløb han blev fundet i besiddelse af ved udrejse fra den italienske stat ved grænsen til Østrig. Han har til sit forsvar anført, at han tidligere havde indført det nævnte beløb til Italien for at købe mekanisk apparatur (maskiner til dej- og isfremstilling), som han havde brug for i den restaurant, han ejer i Köln, men at han havde været nødt til at genudføre valutaen, fordi den fabrik, han ønskede at købe hos, havde ferielukning. Tribunale di Bolzano har under straffesagen ved kendelse af 6. oktober 1980 besluttet i medfør af artikel 177 i EØF-traktaten at forelægge Domstolen otte spørgsmål, hvis ordlyd jeg gerne vil have lov til at citere, efterhånden som jeg undersøger dem.

2. Jeg anser det hensigtsmæssigt for den rigtige forståelse af de spørgsmål, den nationale ret har rejst, indledningsvis kort at redegøre for de italienske regler for den import og eksport af fremmed valuta, der gennemføres af personer, der ikke bor i Italien. Disse regler er affattet ud fra det grundsynspunkt, at import skal være fri, mens omvendt eksporten skal gøres til genstand for en indgående administrativ kontrol. I artikel 14 i decreto ministeriale (ministeriel bekendtgørelse) af 7. august 1978 bestemmes det: »Indførsel af værdipapirer, der er

1 — Oversat fra italiensk

udstedt eller betalbare i udlandet samt af pengesedler, der er udstedt i udlandet af stater eller banker, og som lovligt kan benyttes som betalingsmiddel, er uden hensyn til indførselsmåden fri«; i artikel 13, litra b), i samme bekendtgørelse hedder det dernæst »valutaudlændinges eksport af værdipapirer udstedt eller betalbare i udlandet ..., af pengesedler udstedt i udlandet af stater eller banker ... kan kun ske i det omfang, der tidligere er indført et tilsvarende beløb ... eller for så vidt det drejer sig om et lovligt i Italien erhvervet beløb *i henhold til regler udstedt af ministeriet for udenrigshandel*«. Disse regler findes i cirkulære nr. A/300 af 3. marts 1974 fra den italienske valutacentral (Ufficio Italiano dei Cambi), hvilket cirkulære i artikel 11 for så vidt angår valuta bestemmer, at valutaudlændinge kan genudføre de af udenlandske stater og banker udstedte pengesedler, som de tidligere har indført, såfremt de på indførselstidspunktet (ved udfyldelse af den såkaldte formular V 2) har afgivet erklæring om besiddelse af værdigenstande og valuta; der er tale om en erklæring, der skal indgives til og påstemples af toldvæsenet, og som derefter overgives den rejsende på tidspunktet for hans indrejse til italiensk område. Dette betyder, at det er forbudt en valutaudlænding at genudføre den indførte valuta uden en forskriftsmæssigt afstemplet formular V 2, medmindre han har fået en tilladelse *ad hoc* fra den italienske valutacentral. En ikke-tilladt udførsel af midler, hvis værdi overstiger 500 000 LIT, er et i medfør af artikel 1 i lovdekret (decreto legge) nr. 31 af 4. marts 1976 strafbart forhold (dette lovdekret blev ændret til lov nr. 159 af 30. april 1976, der senere er blevet ændret ved lov nr. 863 af 23. december 1976); forholdet straffes med bøde på mellem det dobbelte og det firedobbelte af værdien af den udførte valuta eller med fængsel fra et til seks år. Forsøg ligestilles med fuldbyrdet forbrydelse. I italiensk retspraksis er denne regel blevet fortolket på den måde, at der foreligger strafbart forhold ved udførsel af indført valuta i tilfælde, hvor den rejsende ved udrejsen fra statens område ikke er i besiddelse af formular V 2, der udgør gyldigt bevis for valutaens oprindelse; jeg skal herved henvise til Corte di Cassazione's domme (1. afdeling for straffesager) nr. 1879 af 17. december 1979 og nr. 4779 af 12. april 1980. Dette resultat har vundet genklang og er for nylig kommet til udtryk i ministeriel bekendtgørelse af 12. marts 1981 om regulering af valutaforholdene og de økonomiske forbindelser med udlandet (offentliggjort i Gazzetta ufficiale italiana, Supplemento ordinario, nr. 82 af 24. marts 1981), i hvilken det i artikel 49, stk. 1, bestemmes, at »valutaudlændinge, der ønsker lovligt at kunne genudføre pengesedler udstedt af udenlandske stater og banker, ved indførsel af disse pengesedler til republikkens område som bevis for indførslen skal anmode om forskriftsmæssig attestation fra toldvæsenet, med henblik på genudførsel som nævnt inden for seks måneder fra denne attestations udstedelse«.

3. Den franske regerings repræsentant har under den mundtlige forhandling anført, at den foreliggende sag drejer sig om et forsøg på valutaudførsel, der har fundet sted på grænsen mellem Den italienske Republik og Den østrigske Republik. Det skulle derefter være et spørgsmål om fællesskabsreglerne om frie kapitalbevægelser er anvendelige, og man må kunne gå ud fra, at besvarelsen af spørgsmålene fra Tribunale di Bolzano ikke skal tjene som vejledning

ved afgørelsen af den for nævnte ret verserende konkrete sag. Domstolen skulle derfor afslå at besvare spørgsmålene; den franske regerings repræsentant har til støtte for denne opfattelse henvist til Domstolens dom af 11. marts 1980 i sag 104/79, Foglia mod Novello (Sml. 1980, s. 745), af hvilken det fremgår, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelser i præjudicielle søgsmål, når de spørgsmål, den nationale ret har stillet i henhold til EØF-traktatens artikel 177, ikke har sammenhæng med en konkret tvist.

Det er ikke min agt her at tage stilling til det nævnte præjudikats rækkevidde og eventuelle konsekvenser. Jeg vil nøjes med at bemærke, at det ikke — hvilken betydning det så end har — hensigtmæssigt kan påberåbes til støtte for det synspunkt, at Domstolen er inkompetent i nærværende sag. Jeg tror nemlig, at det absolut på baggrund af det foreliggende processtof kan udelukkes, at den for Tribunale di Bolzano verserende tvist er blevet kunstigt fremkaldt. Endvidere finder jeg det vilkårligt at bringe det ved dommen Foglia mod Novello udmøntede princip i anvendelse i den herfra meget forskellige situation, i hvilken det kan befrygtes, at den nationale ret efter at have forelagt sagen for Domstolen kommer til den overbevisning, at det er muligt at afgøre den sag, der behandles, uden at tage hensyn til de fællesskabsregler, som den har anmodet om en fortolkning af. At rejse spørgsmål om, hvorvidt en bestemt verserende sag er omfattet af anvendelsesområdet for de fællesskabsregler, som de præjudicielle spørgsmål har hensyn til, er i realiteten det samme som at betvivle, at disse spørgsmål har nogen relevans for afgørelsen af hovedsagen. Domstolens kompetence i medfør af nævnte artikel 177 omfatter imidlertid ikke en klarlæggelse i så henseende, det tilkommer alene den nationale ret at foretage en vurdering heraf. I retspraksis er dette fastslået mange gange; af nyere domme skal jeg nævne dom af 5. oktober 1977 i sag 5/77, Tedeschi (Sml. 1977, s. 1555); dom af 16. november 1977 i sag 13/77, GB Inno (Sml. 1977, s. 2115); dom af 29. november 1978 i sag 83/78, Pigs Marketing Board (Sml. 1978, s. 2347); dom af 14. februar 1980 i sag 53/79, ONPTS mod Damiani (Sml. 1980, s. 273).

4. Det første spørgsmål fra den italienske ret lyder således: »Må det antages, at de restriktioner for kapitalbevægelser, som omtales i EØF-traktatens artikel 67, skal være afskaffet ved udløbet af overgangsperioden, uden hensyn til bestemmelserne i artikel 64?«

Som bekendt findes reglerne om frie kapitalbevægelser i artiklerne 67-73 i afsnit III, kapikel 4, i traktaten. I artikel 67, stk. 1, bestemmes: »I det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, afskaffer medlemsstaterne gradvis i løbet af overgangsperioden indbyrdes restriktioner for kapitalbevægelser, såfremt kapitalen tilhører personer, der er bosat eller har hjemsted i medlemsstaterne, lige som de ophæver enhver forskelsbehandling, der støttes på parternes nationalitet eller bopæl eller på stedet for kapitalens anbringelse«. I artikel 69 hedder det endvidere: »På forslag af Kommissionen, som med henblik herpå rådfører sig med det i artikel 105 omhandlede monetære udvalg, udsteder Rådet med enstemmighed i løbet af de to første etaper og derefter med kvalificeret flertal de nødvendige direktiver om den gradvise gennemførelse af bestemmelserne i artikel 67«.

I det just citerede spørgsmål er der ganske klart henset til Domstolens praksis vedrørende nogle traktatbestemmelsers umiddelbare anvendelighed. Der er just tale om bestemmelser om gradvis

afskaffelse i løbet af overgangsperioden af visse begrænsninger eller restriktioner, som f.eks. artiklerne 13 og 16 (om afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning) artiklerne 52 og 59 (om afskaffelse af restriktioner for fri etablering og for fri udveksling af tjenesteydelser). Domstolen har som bekendt indtaget det standpunkt, at begrænsninger eller restriktioner af den omhandlede art skal anses for totalt bortfaldet efter udløbet af overgangsperioden også i tilfælde, hvor der ifølge traktaten i overgangsperioden skulle udstedes direktiver til tilvejebringelse af dette resultat; det vil herved være tilstrækkeligt at nævne dom af 19. juni 1973 i sag 77/72, Capolongo (Sml. 1973, s. 611) vedrørende artikel 13; dom af 16. december 1976 i sag 45/76, Comet (Sml. 1976, s. 2043) vedrørende artikel 16; og især dom af 21. juni 1974 i sag 2/74, Reyners (Sml. 1974, s. 631), dom af 3. december 1974 i sag 33/74, Binsbergen (Sml. 1974, s. 1299), dom af 12. december 1974 i sag 36/74, Walrave (Sml. 1974, s. 1405), dom af 8. april 1976 i sag 48/75, Royer (Sml. 1976, s. 497), dom af 15. juli 1976 i sag 13/76, Dona (Sml. 1976, s. 1333), dom af 28. juni 1977 i sag 11/77, Patrick (Sml. 1977, s. 1199), dom af 28. april 1977 i sag 71/76, Thieffry (Sml. 1977, s. 765), alle vedrørende artiklerne 52 og 59. Det er derfor nødvendigt at efterprøve, om også artikel 67, stk. 1, er affattet på en sådan måde, at det vil være rigtigt at anse den for umiddelbart anvendelig.

Artikel 67 handler lige som de øvrige citerede bestemmelser om en gradvis afskaffelse i løbet af overgangsperioden af restriktioner. Men der er i øvrigt en vigtig forskel: artikel 67 indeholder en angivelse,der ikke findes i de andre regler, nemlig sætningen »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«. Disse ord udtrykker, at medlemsstaternes forpligtelser til at afskaffe restriktioner for kapitalbevægelser er begrænset, idet den kun består, for så vidt og så længe som denne afskaffelse er en nødvendighed for fællesmarkedets *tilfredsstillende* funktion. Såfremt det stod til de enkelte medlemsstater at træffe afgørelse med hensyn til denne nødvendighed, ville det være usikkert, om artikel 67, stk. 1, kunne få den ensartede og bindende virkning, som netop var tilsigtet; der vil derfor være god logik i at gå ud fra, at det er Rådet, der er det kompetente organ, for så vidt angår udstedelsen af direktiverne om den *gradvise* gennemførelse af artikel 67 (artikel 69), der skal træffe afgørelse i så henseende. Ved varetagelsen af denne politiske opgave skal Rådet fastlægge tidspunkter, former og indhold for afskaffelsen af de omhandlede restriktioner, ikke blot i løbet af overgangsperioden, men også senere, eftersom fællesmarkedets tilfredsstillende funktion ikke har gjort det nødvendigt fuldstændig at liberalisere kapitalmarkedet inden denne periodes udløb.

Det er interessant at konstatere, at artikel 3, litra h), i traktaten om tilnærmelse af de nationale lovgivninger indeholder de samme ord som artikel 67, stk. 1, (nemlig ordene »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets funktion«). Jeg tillægger dette betydning, fordi medlemsstaternes virksomhed også på dette område gøres afhængig af Rådets udstedelse af direktiver (artikel 100), der forudsætter en skønsmæssig

afgørelse vedrørende Fællesskabets interesser samt en afvejning af denne interesse og de enkelte medlemsstaters interesse i at bevare deres handlefrihed.

Den fortolkning af artikel 67, stk. 1, jeg her har valgt, falder sammen med den fortolkning, der blev foreslået af generaladvokat Mayras i hans forslag til afgørelse i sag 7/78, anklagemyndigheden mod Thompson (Sml. 1978, s. 2276). I den sag skulle det afgøres, om og i hvilket omfang handelen med guld- og sølvmønter var omfattet af anvendelsesområdet for artiklerne 30-37 i EØF-traktaten. Domstolen tog i sin dom af 23. november 1978 ikke stilling til spørgsmålet om den umiddelbare anvendelighed af artikel 67, stk. 1; men generaladvokaten anførte, at »... opretholdelse af eventuelle foreliggende restriktioner for kapitalbevægelser efter tiltrædelsesaktens ikrafttræden og efter udløbet af den i artiklen omhandlede overgangsperiode [er ifølge artikel 67] kun i strid med traktaten, såfremt deres ophævelse er *nødvendig* for fællesmarkedets *tilfredsstillende* funktion«. Han begrundede dette synspunkt med en henvisning til, at den omhandlede regel »gør den gradvise afskaffelse af restriktioner ... afhængig af en midlertidig [betingelse]« (overgangsperiodens udløb) »og en varig betingelse«, hvorefter afskaffelsen vil være at sammenholde med, hvad der er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion; bestemmelsen herom har nemlig »også virkning efter udløbet af denne periode«.

Betydningen af den betingelse, jeg her har omtalt, træder klarere frem, når det huskes, at muligheden for at anerkende, at en af traktatens regler er umiddelbart anvendelig i tilfælde, hvor der ikke fra medlemsstaternes eller fællesskabsinstitutionernes side rettidigt er truffet gennemførelsesforanstaltninger, ifølge Domstolens praksis altid er afhængig af reglens indhold, der skal være *udtømmende* og *ubetinget.* Der kan herved henvises til et stort antal afgørelser, herunder de allerede nævnte i sagerne 2/74, Reyners og 33/74, Binsberger; jeg skal endvidere henvise til dom af 14. juli 1971 i sag 10/71, Müller (Sml. 1971, s. 165) og til dom af 22. marts 1977 i sag 78/76, Steinike und Weinlig (Sml. 1977, s. 595). Af Domstolens stillingtagen på dette punkt lader sig uden videre udlede, at artikel 67, stk. 1, ikke efter sin affattelse kan henregnes til de regler, der efter overgangsperiodens udløb er umiddelbart anvendelige.

5. Det synspunkt, jeg har fremført, støttes på overbevisende måde af en undersøgelse af reglen i artikel 67, stk. 1, i lyset af andre nært beslægtede bestemmelser i traktaten vedrørende kapitalbevægelser og økonomisk politik.

Jeg skal herved navnlig henvise til artikel 71, stk. 1, hvori det hedder: »Medlemsstaterne *bestræber sig* på hverken at indføre nye valutarestriktioner inden for Fællesskabet, der påvirker kapitalbevægelserne og de løbende betalinger i forbindelse hermed, eller at skærpe gældende regler«. Denne bestemmelse synes umiddelbart at tilhøre kategorien af *»stand-still«*-klausuler; den er givetvis nært beslægtet med de klausuler af denne art, der findes i artiklerne 12, 31, 32, 53 og 62. Imidlertid er det særlig karakteristisk for denne bestemmelse, at man har anvendt ordene »bestræber sig på hverken at indføre«, og ikke ordene

»afholder sig fra at indføre« eller det endnu kortere »indfører ikke«, der bruges i de andre artikler, jeg her har nævnt. Anvendelsen af en anden mere smidig og mindre forpligtende formulering viser, at traktatens fædre kun har ønsket at give en politisk anvisning for at dreje medlemsstaternes politik vedrørende kapitalbevægelser i en vis retning, samt at medlemsstaterne kun har afgivet løfte om at gøre deres bedste for ikke at forværre situationen på det pågældende område.

Vort kendskab til arbejdet med traktatens forberedelse afkræfter, at der er tale om en egentlig *»stand-still«*-klausul. En delegation foreslog oprindelig et artikeludkast, hvorefter medlemsstaterne skulle være forpligtet til at fastholde det liberaliseringsniveau i den omhandlede sektor, som fandtes på tidspunktet for traktatens ikrafttræden. Men nogle sagkyndige inden for den såkaldte fællesmarkedsgruppe gjorde gældende, at pålæggelse af en *»stand-still«*-forpligtelse på dette område ikke ville være rimelig over for de lande, der allerede var nået langt med en liberalisering af kapitalbevægelser, idet man ikke på forhånd kunne afgøre, om de ville være i stand til at fastholde denne situation efter traktatens ikrafttræden. Endvidere kunne de valutariske metoder, ved hvilke en vis grad af liberalisering var opnået, vise sig at være uønskede i fællesmarkedssammenhæng. Delegationschefernes komité besluttede at tilslutte sig disse betragtninger og vedtog følgelig et udkast svarende til den nu gældende artikel 71, hvorefter der principielt ikke foreligger nogen egentlig forpligtelse for medlemsstaterne. Det er vel næsten unødvendigt at tilføje, at artikel 71's uforpligtende karakter er i god overensstemmelse med det synspunkt, at artikel 67, stk. 1, ikke kan være umiddelbart anvendelig.

Der skal endvidere henses til artikel 104, der findes i kapitel 2 (»Betalingsbalancen«) i afsnit II (»Den økonomiske politik«). Heri bestemmes, at »hver medlemsstat fører en sådan økonomisk politik, som er nødvendig for at sikre ligevægten på dens globale betalingsbalance og for at opretholde tilliden til dens valuta, idet den samtidig påser, at der sikres en høj beskæftigelsesgrad og et stabilt prisniveau«. Den italienske regerings repræsentant har under retsforhandlingerne fremhævet, at det ikke er konsekvent, at give de enkelte medlemsstater ansvaret for deres respektive valutapolitik og samtidig pålægge dem »en ubetinget og ubegrænset pligt til at liberalisere valutaoverførsler uden ... tilsvar«. Jeg finder dette rigtigt. Nødvendigheden af at afpasse liberaliseringen af kapitalbevægelser efter virkningerne af de nationale foranstaltninger til sikring af stabile valuta- og prisforhold forudsætter, at medlemsstaterne har et passende mål af handlefrihed og er i overensstemmelse med systemet i traktaten, hvis regler om kapitalbevægelser ikke kan fortolkes uafhængigt af reglerne om den økonomiske politik (hvilket Domstolen har anerkendt i præmisserne til nævnte dom af 23. november 1978 i sag 7/78, anklagemyn-

digheden mod Thompson, hvori det fastslås, at kapitaloverførsler omfattes af det videre begreb valutaoverførsler). Og jeg mener, at medlemsstaterne også efter oprettelsen af Det europæiske monetære System må have mulighed for at gribe ind over for kapitalbevægelser uden tilsvar, hvis de skal kunne sikre en valutastabilitet, der har værsentlig betydning for systemets rigtige opretholdelse.

6. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig det af Forbundsrepublikken Tysklands regering og Guerrino Casati forfægtede synspunkt, hvorefter artikel 67, stk. 1, ikke med den deri indeholdte bestemmelse om, at restriktioner for kapitalbevægelser kun afskaffes »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion« lader den takt, hvori afskaffelsen sker, bero på skønsmæssige afgørelser i Rådet, men blot gør en begrænsning af kvantitativ art i den medlemsstaterne pålagte forpligtelse. Privatpersoner skulle altså efter overgangsperiodens udløb kunne påberåbe sig en subjektiv ret til at foretage valutaoverførsler (forbundsregeringen har oplyst, at dens anførsler navnlig har hensyn til kapitalbevægelser i valutarisk forstand), og den nationale ret skulle altså være kompetent til i hvert enkelt tilfælde at fastslå, om en given kapitalbevægelse skal anses for liberaliseret alt efter, om liberaliseringen har været nødvendig for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion.

Til støtte for disse synspunkter anføres for det første et argument af almindelig karakter. Det hævdes nemlig, at frie kapitalbevægelser har den samme betydning i EØF-traktatens system som de andre frie bevægelser (for varer, personer og tjenesteydelser), og at de derfor lige som dem — i kraft af de relevante reglers umiddelbare anvendelighed — skal være en realitet ved overgangsperiodens udløb. Omtalen i artikel 3, litra c), i traktaten af en samlet målsætning om »fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne« må være et bevis på, at de kontraherende parter agtede at indføre stort set ensartede regler for de omhandlede friheder. Man kan imidlertid efter min mening ved fortolkningen ikke nøjes med at henholde sig til de almindelige hovedprincipper for integrationen, således som disse er skitseret i de første artikler i traktaten; man må navnlig også tage hensyn til de særlige regler for hvert enkelt område, og reglerne om kapitalbevægelser er udformet på en sådan måde, at forskellen mellem dem og reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, om etableringsretten og om fri bevægelighed for tjenesteydelser træder klart frem. Jeg mener ikke, det vil være berettiget at bortse fra eller at forklejne denne forskel med en henvisning til, at grundlaget for samtlige »bevægelsesfriheder« for Fællesskabet i princippet er det samme.

Den tyske regerings standpunkt er på den anden side alt andet end klart, for så vidt som den anerkender, at der stadig er restriktioner, der er lovlige efter overgangsperiodens udløb — nemlig de restriktioner, der gælder for kapitalbevægelser »på kort sigt« — og som angives på grundlag af en af de lister, der findes som bilag til direktivet af 11. maj 1960 (liste D). Såfremt man for at finde ud af, hvilke restriktioner der er lovlige, må henholde sig til de direktiver, der er udstedt, kan det ikke overlades fortol-

keren at anvende kriteriet om afskaffelsens nødvendighed for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, der herefter udelukkende vil kunne afgrænses nærmere gennem Rådets skønsmæssige afgørelser. Men så må man også anvende direktiverne for at finde ud af, hvilke restriktioner der er forbudt; dette stemmer i øvrigt overens med formålet med disse retsakter, der ifølge artikel 69 skal bruges til at gennemføre afskaffelsen af restriktioner og ikke til at angive de tilladte restriktioner. Heraf følger, at det i sidste ende vil være meningsløst at hævde, at valutamæssige restriktioner for kapitalbevægelser efter overgangsperiodens udløb er afskaffet *uafhængigt af bestemmelsen i artikel 69.*

Det er ikke umagen værd heroverfor at indvende, at den tyske regering ikke bestrider gyldigheden af de allerede udstedte direktiver, men blot mener, at det er overflødigt at lade den yderligere liberalisering afhænge af udstedelsen af nye direktiver, når overgangsperioden én gang er udløbet og forbudet i artikel 67 dermed har virkning i og for sig. Forbundsregeringen henholder sig faktisk, for så vidt angår sondringen mellem valutamæssige restriktioner og restriktioner, der ikke har denne karakter, endnu engang til direktiverne med den tilføjelse, at Rådet »har forbeholdt sig at gennemføre en senere liberalisering«. Den tyske regering vil altså ikke for tiden tillægge artikel 67 umiddelbar anvendelighed, når det gælder restriktioner uden valutamæssig karakter, selv om denne regel omfatter alle restriktioner for kapitalbevægelser.

Den tyske regering har fremdeles til støtte for det synspunkt, at artikel 67 er umiddelbar anvendelig anført, at medlemsstaterne under alle omstændigheder kan vedtage passende beskyttelsesforanstaltninger, såfremt kapitalbevægelserne medfører »forstyrrelser i kapitalmarkedets funktion« (artikel 73, stk. 1) eller vanskeligheder med hensyn til betalingsbalancen (artikel 108). Hertil kan uden videre svares, at ét er at antage, at medlemsstaterne fremdeles har frihed til at indføre eller opretholde alle de restriktive foranstaltninger, der kan forenes med de direktiver, som Rådet har udstedt eller vil udstede i medfør af artikel 69, noget andet er at fremholde, at de selv samme stater under visse omstændigheder og efter tilladelse fra Kommissionen har adgang til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger. Problemet er med andre ord ikke at afgøre, om en enkelt medlemsstat er i stand til at undgå de muligt uacceptable konsekvenser, som et liberaliseret kapitalmarked får for dens økonomi; problemet er derimod at fastlægge rækkevidden af de begrænsninger, hvormed samtlige medlemsstater hidtil er blevet bebyrdet i kraft af artiklerne 67 ff. og den afledede ret. Under forudsætning heraf mener jeg, at den opfattelse, jeg går ind for, og hvorefter artikel 67 ikke er umiddelbar anvendelig, ikke på nogen måde påvirkes af det forhold, at traktaten har indført regler om beskyttelsesforanstaltninger i artiklerne 73, stk. 1, og 108. Disse regler kan naturligvis anvendes i de tilfælde, der angives i de to artikler som midlertidige undtagelser fra den for kapitalbevægelser gældende liberaliseringsordning og uden hensyn til det liberaliseringsniveau, der er nået.

7. Tiden er inde til at undersøge det tredje spørgsmål, den nationale ret har forelagt Domstolen; dette spørgsmål lyder således: »Sikrer en grundsætning eller regel i traktaten en valutaudlænding

ret til at genudføre valuta, som han tidligere har importeret og ikke brugt, men har omvekslet til italienske lire?« Jeg skal herved indledningsvis bemærke, at med udelukkelsen af artikel 67, stk. 1's umiddelbare anvendelighed kan valutaudlændingens påståede ret til at genudføre valuta jo ikke udledes af denne regel, men eventuelt følge af et af de liberaliseringsdirektiver, som Rådet har udstedt; man må derfor også gå ind i en undersøgelse af bestemmelserne i disse direktiver.

Den del af traktaten, der handler om betalingsbalancen, indeholder den regel, der angives som grundlag for retten til genudførsel af valuta, nemlig artikel 106, stk. 1. Heri hedder det: »I det omfang fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer er gennemført mellem medlemsstaterne i medfør af denne traktat, forpligter hver medlemsstat sig til at tillade betalinger, som vedrører udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital, samt overførsler af kapital og lønninger, i den medlemsstats valuta, i hvilken fordringshaveren eller adressaten opholder sig«. Domstolen har tidligere fastslået, at »denne bestemmelse skal sikre de valutaoverførsler, som er nødvendige for såvel liberaliseringen af kapitalbevægelserne, som for den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital« (den tidligere nævnte dom af 23. november 1978 i sag 7/78, anklagemyndigheden mod Thompson, præmis 24), samt at hele det regelsæt, der udgøres af artiklerne 104 til 109, »som omhandler den globale betalingsbalance og derfor vedrører samtlige valutabevægelser«, skal anses for at have »væsentlig betydning for gennemførelse af den fri udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital, som er af grundlæggende betydning for virkeliggørelsen af det fælles marked« (*ibidem*, præmis 22).

Disse udtalelser viser efter min mening, hvilken funktion artikel 106, stk. 1, skal opfylde i forhold til reglerne om vare-, person-, tjenesteydelses- og kapitalbevægelserne. Disse sidste regler er afgørende for det niveau og de former, liberaliseringen får; ved artikel 106 sikres det blot, at der svarende hertil fra hver medlemsstats side gives tilladelse til overførsler af den egne valuta i valutaen i det land, i hvilken fordringshaveren eller adressaten opholder sig. Da forpligtelsen til at give tilladelser som nævnt pålægges »i det omfang fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer er gennemført ...«, kan der faktisk ikke herske tvivl om, at reglen er anvendelig i det omfang, liberaliseringen skrider frem. Forpligtelsen hverken fremskyndes eller udvides ved artikel 106; den aktualiseres efterhånden, således at den valuta, der behøves til betaling af handelstransaktioner samt til overførsler af kapital og lønninger efterhånden stilles til rådighed.

Jeg skal, idet jeg nu vender tilbage til spørgsmålet fra Tribunale di Bolzano, bemærke, at ser man nærmere på forpligtelsen til at tillade de valutaoverførsler, hvormed kapitaloverførsler er forbundne, så rummer den indledende begrænsning i begyndelsen af artikel 106, stk. 1, en henvisning til artiklerne 67 ff. Det af mig forfægtede synspunkt vedrørende artikel 67 udelukker, at man på grundlag af denne artikel drager nogen slutning om en automatisk liberalisering af kapitalbevægelser; den afledede ret skal jeg vende tilbage til om et øjeblik. Ser vi nu på de

betalinger, der vedrører varehandel eller udveksling af tjenesteydelser eller overførsler af lønninger, skal det fastslås, at Tribunale di Bolzano's udgangspunkt er en genudførsel af valuta og bestemt ikke en betaling i henhold til en handelsaftale eller en aftale om udveksling af tjenesteydelser og ej heller en lønoverførsel. Guerrino Casati's repræsentant har ganske vist fremhævet, at valutaen i det foreliggende tilfælde blev indført med det formål at købe bestemte varer, men man kan ikke gå videre med undersøgelsen af dette punkt, idet det omtalte forhold hverken fremdrages i spørgsmålene fra den nationale ret eller i forelæggelseskendelsens begrundelse og således blot giver en detalje i hovedsagen, som det bliver den nationale rets sag at tage stilling til. Jeg skal tilføje, at ét er i alt fald en betaling som modydelse for et afsluttet køb — der ville have relevans i medfør af nævnte artikel 106, stk. 1 — noget andet er en ren og skær indførsel af valuta med henblik på et eventuelt køb.

Det er endelig blevet anført, at den hævdede ret til at genudføre valuta har sammenhæng med traktatens regler vedrørende fri bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser, for så vidt som de er et uadskilleligt supplement til denne frie bevægelighed.

Jeg skal hertil bemærke, at mens betalinger, der vedrører udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital, reguleres i nævnte artikel 106, er de kapitaloverførsler, der fungerer som et supplement til fri udveksling som nævnt reguleret i de direktiver, Rådet har udstedt i medfør af artikel 69. Blotte overførsler af beløb i fremmed valuta eller genudførsel af indført valuta, der ikke er blevet anvendt, hører ikke til de liberaliserede bevægelser. Dette er i øvrigt logisk, da der er tale om kapitalbevægelser, der ikke har karakter af et supplement til en faktisk udnyttelse af den frie bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser.

8. Inden jeg går over til nærmere at undersøge de direktiver, der angår det her omhandlede område, må jeg kort omtale spørgsmålet vedrørende betingelser og grænser for disses umiddelbare anvendelighed; det tredje spørgsmål fra Tribunale di Bolzano drejer sig nemlig om en påstået ret for private. Jeg vil nøjes med at henvise til, at det flere gange i Domstolens praksis er blevet anerkendt, at direktiver kan være umiddelbart anvendelige, såfremt en medlemsstat har undladt at vedtage gennemførelsesbestemmelser inden for den fastsatte frist, og såfremt den forpligtelse, der ikke er opfyldt, er ubetinget og tilstrækkelig klar (se dom af 17. december 1970 i sag 33/70, SACE, Sml. 1970, s. 277; dom af 4. december 1974 i sag 41/74, Van Duyn, Sml. 1974, s. 1337; dom af 26. februar 1976 i sag 52/75, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1976, s. 277; dom af 5. april 1979 i sag 148/78, Ratti, Sml. 1979, s. 1629; dom af 6. maj 1980 i sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. 1980, s. 1473; dom af 12. juni 1980 i sag 88/79, Grunert, Sml. 1980, s. 1827). Dette resultat har uden tvivl også gyldighed for direktiverne om kapitalbevægelser.

Jeg går nu over til det centrale spørgsmål i undersøgelsen: Giver direktiverne til gennemførelse af traktatens artikel 67, som Rådet har udstedt i medfør af artikel 69, valutaudlændingen en ret til at

genudføre den valuta, han tidligere har indført? Besvarelsen af dette spørgsmål må efter min mening blive benægtende. Direktivet af 11. maj 1960 og direktivet af 18. december 1962 med ændringer og suppleringer hertil forpligter medlemsstaterne til at udstede de valutabevillinger, der kræves til de i listerne A, B og C nævnte kapitalbevægelser (med mulighed for at opretholde eller genindføre restriktioner for de i liste C anførte kapitalbevægelser, såfremt liberaliseringen vanskeliggør gennemførelsen af en medlemsstats økonomiske politik); en blot og bar udførsel af valuta er ikke en af de nævnte kapitalbevægelser. De kapitalbevægelser, der nævnes i de tre nævnte lister vedrører investeringstransaktioner, långivning eller kautioner, eller tilbagebetaling af kreditter i forbindelse med handelsforretninger og præstation af tjenesteydelser, omsætning af værdipapirer, opfyldelse af visse kontrakter osv.; der er alså i det hele tale om bevægelser med en klar angivet begrundelse. »Ind- og udførsel af formueværdier« er derimod en position i liste D, der handler om de bevægelser, der ikke liberaliseres, og i afsnit XIII i den nomenklatur, der findes som bilag til direktivet, præciseres det, at nævnte position omfatter ind- og udførsel af »betalingsmidler af enhver art«. Sådanne bevægelser er derfor undergivet de restriktioner, som gælder i medlemsstaterne, og disse er indtil videre ikke forpligtet til at afskaffe dem; i direktivet foreskrives det blot, at medlemsstaterne skal underrette Kommissionen »om enhver ændring i bestemmelser om de i bilag 1, liste D til dette direktiv anførte kapitalbevægelser« (artikel 7, stk. 2) og direktivet indeholder i øvrigt en bestemmelse om, at det montære udvalg mindst en gang om året skal undersøge de eksisterende restriktioner (artikel 4). Hensigten med disse to bestemmelser er naturligvis at skabe gunstige betingelser for en eventuel senere afskaffelse af restriktionerne i de sektorer, liste D har hensyn til.

Resultatet af denne korte gennemgang af direktiverne af 11. maj 1960 og 18. december 1962 kan derfor sammenfattes således, at der ikke blot i direktiverne savnes en regel, af hvilken valutaudlændinges påståede ret til at genudføre valuta, de har indført til en medlemsstat, kan udledes, men tværtimod findes en regel med hvilken tilstedeværelsen af en sådan ret er uforenelig: indførsel og genudførsel af valuta er holdt uden for liberaliseringen. Hverken Rådets direktiv 340 af 31. maj 1953 eller Rådets direktiv 474 af 30. juli 1963 (begge udstedt til gennemførelse af artikel 106) afkræfter denne konstatering; det første drejer sig nemlig om betalinger for tjenesteydelser, og det andet om overførsler, for så vidt angår usynlige transaktioner, der ikke har forbindelse med bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser eller kapital.

9. Fælles for spørgsmålene 4-9 er, at de i forskellige henseender beskæftiger sig med spørgsmålet om de strafferetlige sanktioner, der ifølge en medlemsstats lovgivning pålægges for overtrædelse af valutaregler. Det vil efter min mening være mest hensigtsmæssigt at begynde med en undersøgelse af det sjette spørgsmål, der hænger sammen med et punkt, som jeg allerede har taget stilling til i begyndelsen af dette forslag til afgø-

relse. Den nationale ret spørger heri: »skal en national lov, der skærper tidligere gældende sanktioner — idet forseelser, der tidligere blev sanktioneret administrativt, klassificeres som lovovertrædelser og straffes med frihedsstraf og bøde — efter overgangsperiodens udløb antages at være forenelig med »stand-still«-forpligtelsen efter artiklerne 71 og 106, stk. 3?

Med hensyn til rækkevidden af artikel 71 skal jeg blot gentage, at denne artikel ikke indeholder en egentlig stand-still-klausul; at medlemsstaterne giver udtryk for deres vilje til at *bestræbe* sig på ikke at indføre nye valutarestriktioner er naturligvis en tilkendegivelse, der ikke er juridisk bindende. Spørgsmålet om, hvorvidt en skærpelse af de for visse valutaovertrædelser fastsatte sanktioner er forenelig med artikel 71, har herefter ingen som helst interesse; en eventuel uforenelighed vil ikke som Tribunale di Bolzano synes at gå ud fra, kunne være et brud fra en medlemsstats side.

Jeg skal nu henvise til artikel 106, stk. 3, hvis første punktum lyder således: »Medlemsstaterne forpligter sig til ikke at indføre nye indbyrdes restriktioner for overførsler i forbindelse med de usynlige transaktioner, som er opregnet i listen i bilag III til denne traktat«. Der er her netop tale om transaktioner vedrørende leje- og transportforhold, told- og bankomkostninger, forretningsrejser, turisme, betalinger fra de til det pågældende land udvandrede udenlandske statsborgere, renter af værdipapirer osv. Der er hermed ganske klart tale om noget andet end indførsel og genudførsel af betalingsmidler. Listen indeholder ganske vist en position — »tilbagebetaling i tilfælde af annullering af kontrakter eller tilbagebetaling af ikke skyldige beløb« — som i et vist omfang kunne synes at passe på et tilfælde af genudførsel af valuta, der ikke er blevet anvendt til et påtænkt køb; men den afgørende forskel beror på, at det i denne position er forudsat, at der findes en kontrakt eller en betalingsforpligtelse, der efterfølgende er bortfaldet.

»Stand-still«-klausulen i artikel 106, stk. 3, har derfor efter min mening intet at gøre med indførelsen af skærpede sanktioner for den, der uden tilladelse genudfører fremmed valuta, han har indført og ikke brugt. Hermed er det også overflødigt at drøfte, om en ændring af de sanktioner, der er fastsat for overtrædelse af eksisterende valutarestriktioner, kan sidestilles med indførelsen af nye restriktioner for valutaoverførsler; jeg skal dog nævne, at spørgsmålet herom efter min mening skal besvares benægtende.

10. Det fjerde spørgsmål er kun stillet for det tilfælde, at det tredje spørgsmål besvares bekræftende, altså såfremt det anerkendes, at en valutaudlænding i henhold til fællesskabsretten har ret til at genudføre valuta, som han tidligere har indført og ikke brugt. Tribunale di Bolzano har under denne forudsætning stillet følgende spørgsmål: »Kan ... en eventuel undladelse af at opfylde de formkrav, der opstilles i valutalovgivningen i den stat, hvorfra betalingsmidlerne senere under omstændigheder som ovenfor beskrevet genudføres, belægges med straf, der indebærer konfiskation af betalingsmidlerne, bøde på indtil fem gange beløbet samt frihedsberøvelse i indtil fem år (med mulighed for forhøjelse i tilfælde af flere personers samvirken)?«

Jeg kunne naturligvis nøjes med at anføre, at min benægtende besvarelse af det tredje spørgsmål fritager mig for at skulle beskæftige mig med det fjerde. Men jeg mener nu, at det kan være hensigtsmæssigt at fremsætte visse bemærkninger til det generelle spørgsmål vedrørende den relevans, som de i de nationale lovgivninger fastsatte straffe på valutaområdet har for fællesskabsretten. De punkter, der herved bør klarlægges, er efter min mening følgende: når talen er om kapitalbevægelser, der ikke er blevet liberaliseret, er medlemsstaternes kompetence til at udstede regler på området ubeskåret, også når det gælder strafferetlige og administrative sanktioner, og der findes ikke i fællesskabsreglerne noget, der begrænser medlemsstaternes adgang til at udøve denne kompetence; for så vidt angår de kapitalbevægelser, der er blevet liberaliseret, kan i det omfang, der kan tales om en subjektiv i fællesskabsretten hjemlet ret for private til at gennemføre de pågældende transaktioner, de sanktioner, de nationale love fastsætter for undladelsen af at overholde bestemte formaliteter eller regler om udøvelsen af nævnte ret, gøres til genstand for en undersøgelse på baggrund af fællesskabsrettens grundprincipper.

I førstnævnte henseende må det være tilstrækkeligt at henvise til, at de kapitalbevægelser, der ikke er blevet liberaliseret, udelukkende kan blive påvirket af fællesskabsregler i den forstand, at de — definitivt eller foreløbigt — udtrykkeligt holdes uden for den ved artikel 67 bestemte liberalisering; således forholder det sig med indførsler og udførsler af betalingsmidler, der, som vi har set, er nævnt i liste D i bilaget til Rådets direktiv af 11. marts 1960. Men man kan bestemt ikke i sager af denne art tale om en subjektiv ved fællesskabsretten hjemlet ret for private. Retmæssigheden af de strafferetlige sanktioner, der er fastsat for bestemte overtrædelser af nationale bestemmelser, er her ved Domstolen kun blevet gjort til genstand for prøvelse (navnlig under henvisning til proportionalitetsprincippet) i tilfælde, hvor disse regler har kunnet hindre overholdelsen af de principper i traktaten, der afføder subjektive rettigheder for private. Jeg skal herved bl.a. henvise til dom af 7. juli 1976 i sag 118/75, Watson (Sml. 1976, s. 1185), dom af 15. december 1976 i sag 41/76, Donckerwolke (Sml. 1976, s. 1921), dom af 14. juli 1977 i sag 8/77, Sagulo (Sml. 1977, s. 1495), dom af 30. november 1977 i sag 52/77, Cayrol (Sml. 1977, s. 2261). Men i tilfælde, hvor denne forudsætning ikke har været til stede, bliver der overhovedet ikke spørgsmål om straffenes retmæssighed i henhold til fællesskabsretten.

Jeg skal for så vidt angår det andet punkt bemærke, at retmæssigheden af nationale strafferetlige foranstaltninger i anledning af overtrædelse af valutalovgivningen også vedrørende liberaliserede kapitalbevægelser ikke lader sig diskutere. Dette bekræftes af artikel 5 i nævnte direktiv af 11. maj 1960, hvori det hedder, at »medlemsstaternes ret til at kontrollere arten og den faktiske gennemførelse af transaktionerne eller overførslerne eller til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre overtrædelser af deres retsforskrifter, begrænses ikke af bestemmelserne i dette direktiv«. Det tilkommer selvsagt hver enkelt medlemsstat at afgøre, hvilke overtrædelser der skal strafsanktioneres. Jeg tror dog, at pålæggelse af sanktioner af denne art for gennemførelse af en valutaoverførelse uden tilladelse bestemt ikke støder an mod tankegangen i traktaten og i den afledede ret til gennemførelsen af denne,

idet man begge steder finder en anerkendelse af en ordning om tilladelser (generelle eller enkeltstående) til gennemførelse af de liberaliserede transaktioner, og dermed også en anerkendelse af en kontrolordning, der i øvrigt også passer med formålet i nævnte artikel 104 i traktaten.

11. De betragtninger, jeg har fremført vedrørende det første spørgsmål har også gyldighed for besvarelsen af det femte og sjette spørgsmål, der begge forudsætter, at der (hvilket jeg har afvist) findes en subjektiv ved fællesskabsretten hjemlet ret for en valutaudlænding til at genudføre valuta, han tidligere har indført. Det femte spørgsmål fra Tribunale di Bolzano har følgende ordlyd: »Kan, såfremt det foregående spørgsmål må besvares bekræftende, samme strenge strafferetlige sanktioner som dem, der er hjemlet for ulovlig udførsel af betalingsmidler, pålægges for en undladelse af at opfylde de nævnte formkrav?« Med det syvende spørgmsål ønskes der en afgørelse af, om »... grundsætningen om, at uensartede forhold ikke kan behandles ens (som også indgår i forbundet mod forskelsbehandling som fastsat bl.a. i traktatens artikel 7), [tillader], at de samme straffe, som en medlemsstat har indført for ulovlig udførsel af betalingsmidler eller undladelse af at opfylde formforskrifter i valutabestemmelserne anvendes uden forskel både på valutaindlændinge og valutaudlændinge?«

Sammenligningen, for så vidt angår strafferetten mellem undladelsen af at opfylde de for genudførsel af valuta gældende formaliteter og ulovlig valutaeksport, kan fællesskabsretligt kun have mening under forudsætning af, at fællesskabsretten har gyldighed for genudførselstilfælde, altså således, at der hermed er tale om en af de »liberaliserede« valutabevægelser. Det har kunnet fastslås, at dette ikke er tilfældet, og jeg finder det derfor unødvendigt at gå nærmere ind på dette spørgsmål.

12. Det ottende spørgsmål lyder således: »Kan det efter overgangsperiodens udløb antages at være foreneligt med traktatens artikler 67, 71 og 106, stk. 3, at der vedtages nationale bestemmelser, som opstiller bestemte formkrav med henblik på udøvelsen af en i øvrigt anerkendt ret til genudførsel af kapital, som tidligere er indført, idet opfyldelsen af formkravene opstilles som det eneste mulige bevis for den forudgående indførsel, og således at det i det væsentlige er undladelsen af at opfylde formkravene, der straffes?«

Det har kunnet fastslås, at den »ret til genudførsel af kapital, som tidligere er indført«, som den nationale ret nævner i dette spørgsmål, anerkendes på nationalretligt niveau (i det foreliggende tilfælde i den italienske retsorden), hvorimod den ikke følger af fællesskabsrettens regler. Medlemsstaterne har derfor adgang til at regulere genudførsel af valuta efter et frit skøn i enhver henseende, altså også for så vidt angår de forudgående formaliteter og disses betydning i bevismæssig henseende. Traktatens regler, der af Tribunale di Bolzano bruges som målestok for retmæssigheden af de nationalretlige bestemmelser på området, indeholder overhovedet ingen begrænsning af den omtalte frihed for medlemsstaterne; jeg skal herved henvise til den fortolkning af artiklerne 67, 71 og 106, stk. 3, som jeg har haft lejlighed til at gøre rede for i dette forslag til afgørelse.

Kommissionens repræsentant har søgt at give nogle grunde for det synspunkt, at

de internretlige bevisregler vedrørende valutabevægelser, herunder også de bevægelser, der ikke er blevet liberaliseret, har fællesskabsretlig betydning og har herved henvist til direktiverne til gennemførelse af artikel 67. Denne argumentation forudsætter, at personer, og altså også valutaudlændinge, der gennemfører liberaliserede kapitalbevægelser i henhold til direktiverne for 1960 og 1962, må have en ret til at bevise, at de transaktioner, de har gennemført, hører til gruppen af liberaliserede bevægelser; ellers ville de subjektive ved fællesskabsretten hjemlede ret til at gennemføre liberaliserede transaktioner blive bragt i fare. Og da overførslen af de egentlige betalingsmidler i sammenhæng med andre omstændigheder (f.eks. en låneaftale ved en handelsforretning eller en ejendomshandel) kan være en af de overførsler, der er blevet liberaliseret, vil internretlige regler, der gør det uforholdsmæssigt vanskeligt for de interesserede parter at føre bevis for forvaltningen eller domstolene, for at en bestemt transaktion er en af de transaktioner, der er blevet liberaliserede, ikke være i overensstemmelse med fællesskabsretten. Også reglerne om det bevis for indførsel af valuta, der kræves for lovligt at kunne genudføre den, er derfor — indirekte — af betydning for fællesskabsretten, og disse reglers retmæssighed kan derfor bedømmes i lyset af fællesskabsrettens grundsætninger om proportionalitet og forbud mod forskelsbehandling.

Dette ræsonnement er ganske tankevækkende, men holder ikke over for kritik. Det er nødvendigt at holde sig klart, at de to områder, henholdsvis for de liberaliserede og de ikke-liberaliserede overførsler, angår uensartede forretninger; differentieringsgraden er tilmed særlig udtalt, når man sammenholder de forretninger, der er liberaliserede med det enkle forhold, en overførsel af betalingsmidler udgør. Jeg vil hermed sige, at alle de bevægelser, der er liberaliseret, og som er anført i listerne A og B (samt med begrænsninger i liste C), angår forretninger, der forløber inden for ganske bestemte rammer og hvor det offentlige, som tillader disse forretninger i overensstemmelse med artiklerne 1 og 2 i direktivet af 11. maj 1960, er inde i billedet på præventiv måde. Jeg kan derfor ikke forstå, hvorledes en person, der har gennemført en af de forretninger, der er blevet »liberaliseret«, i bevismæssig henseende kan komme i den samme situation, som den person, der ikke gør andet end at genudføre valuta, der er indført kort tid forinden; ethvert forsøg på at sidestille disse to situationer er efter min opfattelse fuldkommen vilkårligt.

Men Kommissionens opfattelse er, også selv om man ser bort fra denne betragtning, den foreliggende sag uvedkommende. Den indebærer, at den pågældende erklærer, at han har gennemført en af de forretninger, der er liberaliserede, og anmoder om at måtte godtgøre, hvorledes den er beskaffen, mens de spørgsmål, den foreliggende ret har stillet, går ud fra den herfra meget forskellige opfattelse, hvorefter selve genudførslen af valuta hører til gruppen af liberaliserede bevægelser.

13. Jeg tager det andet spørgsmål til sidst, fordi det i alt væsentligt forekommer uafhængigt af de andre spørgsmål. Det lyder således: »Foreligger der en krænkelse af traktaten, når den italienske regering i forbindelse med lovdekret (decreto legge) nr. 31 af 4. marts 1976, som omdannet til lov nr. 159 af 30. april 1976, har undladt at følge

den i traktatens artikel 73 fastsatte konsultationsprocedure?« Spørgsmålet er i denne formulering ikke et spørgsmål, der er omfattet at Domstolens kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, idet der anmodes om en stillingtagen til lovligheden af en internretlig regel. Jeg mener dog, at man ved at gå bag om de af den foreliggende ret anvendte ord kan finde frem til en anmodning om en fortolkning af artikel 73, med henblik på en afgørelse af, om denne artikel i traktaten pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at indhente udtalelse fra Kommissionen i tilfælde, hvor de ønsker at træffe sådanne foranstaltninger vedrørende valutaoverførsler, som dem, der omhandles i lovdekret nr. 31 af 1976.

Artikel 73, som jeg tidligere har haft lejlighed til at omtale, indeholder en beskyttelsesklausul for tilfælde, hvor »kapitalbevægelserne medfører forstyrrelser i kapitalmarkedets funktion i en medlemsstat«. I stk. 1 i artiklen bestemmes, at Kommissionen — efter høring af det monetære udvalg — kan bemyndige den pågældende stat til »på kapitalbevægelsernes område at træffe beskyttelsesforanstaltninger på de vilkår og i den nærmere udformning, som Kommissionen fastsætter«. Ifølge stk. 2 kan en medlemsstat, der er i vanskeligheder, selv direkte træffe de nævnte foranstaltninger »såfremt det på grund af disses hemmelige eller hastende karakter måtte være nødvendigt«; Kommissionen og de øvrige medlemsstater skal dog i så fald øjeblikkeligt underrettes herom.

Den foreliggende ret har med omtalen af medlemsstaternes pligt til at indhente udtalelse fra Kommissionen formentlig tænkt på de tilfælde, der er omhandlet i stk. 2; men faktisk pålægges der ved sidstnævnte bestemmelse en oplysningspligt, hvorimod stk. 1 indebærer en anmodning om en tilladelse, Hvordan det nu end forholder sig, så har de i lovdekret nr. 31 af 4. marts 1976 omhandlede foranstaltninger intet at gøre med de beskyttelsesforanstaltninger, som nævnte artikel 73 handler om. Nævnte lovdekret udgør en sædvanlig lovgivningsforanstaltning i en medlemsstat, der har vedtaget den for at modvirke valutaovertrædelser; der er bestemt ikke tale om en internretlig foranstaltning til afværgelse af de forstyrrelser, som liberaliseringen inden for Fællesskabet har fremkaldt på kapitalmarkedet. Og det er vel næsten unødvendigt at tilføje, at bekæmpelse og afstraffelse af valutaovertrædelser henhører under medlemsstaternes kompetence, uafhængigt af, om disse overtrædelser konstateres i forbindelse med liberaliserede overførsler eller ej (og med forbehold af de eventuelle begrænsninger af fællesskabsretlig art, som kan komme på tale i forbindelse med straf for overtrædelser, der har sammenhæng med liberaliserede kapitalbevægelser).

14. Af alle de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, Tribunale di Bolzano ved kendelse af 6. oktober 1980 har stillet under straffesagen mod Guerrino Casati, på følgende måde:

Spørgsmål 1. Restriktioner for kapitalbevægelser, for så vidt angår kapital tilhørende personer, der er bosat i medlemsstaterne, skulle i medfør af artikel

67, stk. 1, i EØF-traktaten, kun afskaffes inden overgangsperiodens udløb i det for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion nødvendige omfang. Nævnte artikel kan efter sit indhold ikke anses for umiddelbart anvendelig, idet sidstnævnte begrænsning indebærer en skønsmæssig vurdering fra Fællesskabets institutioners side. Også efter overgangsperiodens udløb skal Rådet på forslag af Kommissionen gennem udøvelse af de beføjelser, der er tillagt det i artikel 69 i traktaten, udstede direktiver til gennemførelse af artikel 67.

Spørgsmål 2. Artikel 73 i EØF-traktaten skal fortolkes således, at denne artikel ikke findet anvendelse på internretlige foranstaltninger, der er udtryk for sædvanlig kontrol med og sanktionsfastsættelse vedrørende valutabevægelser, men tværtimod kun angår beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget efter liberaliseringen af bestemte kapitalbevægelser.

Spørgsmål 3. Fællesskabets retsorden giver ikke en valutaudlænding ret til at genudføre valuta, som han tidligere har indført, men ikke har brugt.

Spørgsmålene 4, 5 og 7. Medlemsstaternes kompetence til at pålægge sanktioner enten af strafferetlig eller administrativ art for overtrædelse af internretlige regler vedrørende valutaoverførsler begrænses ikke på nogen måde ved fællesskabsretten, så længe de omhandlede overførsler ikke er blevet liberaliseret i henhold til artikel 67 i EØF-traktaten.

Spørgsmål 6. Artikel 71 i EØF-traktaten skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse til at fastholde det liberaliseringsniveau, der på tidspunktet for traktatens ikrafttræden forelå for de i artikel 67, stk. 1, omhandlede kapitalbevægelser, men alene anbefaler en adfærd, der kan have virkninger som nævnt. Artikel 106, stk. 3, første afsnit, i EØF-traktaten er ikke anvendelig på valutaoverførsler i form af egentlig indførsel og genudførsel af valuta, som en rejsende har med sig.

Spørgsmål 8. Der kan ikke af artiklerne 67, 71 og 106 i EØF-traktaten udledes nogen begrænsning i medlemsstaternes adgang til t regulere de administrative formaliteter, der skal opfyldes af valutaudlændinge ved genudførsel af valuta, der tidligere er indført, og til eventuelt at bestemme, at alene opfyldelsen af bestemte formaliteter anerkendes som bevis for den indførsel, der tidligere har fundet sted.