I sag 7/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Court of Appeal (Criminal Division) er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

og

ERNEST GEORGE THOMPSON, BRIAN ALBERT JOHNSON OG COLIN ALEX NORMAN WOODIWISS

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af begrebet »kapital« i EØF-traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformanden Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, som er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Appellanterne blev ved Crown Court, Canterbury, tiltalt for forsætlig og svigagtig omgåelse af importforbudet

ifølge »Import of Goods (Control) Order 1954« ved i strid med paragraf 304 (b) i »Customs and Excise Act 1952« at have indført visse varer, nærmere betegnet 1 500 guldmønter Krugerrands. Appellanten Johnson blev endvidere tiltalt for at have begået seks andre lignende lovovertrædelser (vedrørende 1 900 guldmønter Krugerrands) og appellanterne Johnson og Woodiwiss blev tiltalt for at have truffet hemmelig aftale om omgåelse af eksportforbudet ifølge »Export of Goods (Control) Order 1970« ved at eksportere 40,39 tons legerede sølvmønter, som var præget i Det forenede Kongerige.

På et tidligt stadium af retssagen erklærede appellanten Woodiwiss sig skyldig ved den første ret. Senere har alle tre appellanter gjort gældende, at de ikke behøvede forsvare sig, da de pågældende import- og eksportforbud var ugyldige, fordi de var i strid med Romtraktatens bestemmelser. Retten gav dem ikke medhold i dette anbringende og ville ikke forelægge det spørgsmål, som er stillet Domstolen i medfør af traktatens artikel 177 med henblik på en præjudiciel fortolkning. Herefter erklærede appellanterne sig skyldige i de øvrige anklagepunkter.

Senere har de appelleret afgørelsen til »Court of Appeal (Criminal Division)«, som i medfør af traktatens artikel 177, ved kendelse af 15. december 1977, registreret på Domstolens justitskontor den 16. januar 1978, har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1. Udgør følgende mønter principielt »kapital« i den i Rom-traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4, forudsatte betydning:

   a) guldmønter, såsom Krugerrands, der fremstilles i et tredjeland, men som er i fri omsætning i en medlemsstat;

   b) legerede sølvmønter, som er lovligt betalingsmiddel i en medlemsstat;

   c) en medlemsstats legerede sølvmønter, der har været, men ikke længere er lovligt betalingsmiddel i denne stat, men alligevel som mønt er beskyttet mod ødelæggelse i denne stat?

2. I bekræftende fald, kan antallet af mønterne og måden, hvorpå disse mønter handles, samt formålene med handelen medføre, at disse mønter ikke længere falder ind under udtrykket »kapital« i anden del, afsnit III, kapitel 4?

3. Finder bestemmelserne i Rom-traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4, anvendelse på de af de ovennævnte mønter, som udgør »kapital« således at bestemmelserne i traktatens anden del, afsnit I, kapitel 2, ikke finder anvendelse?

4. Såfremt besvarelserne af alle eller nogen af de ovenstående spørgsmål fastslår, at den foreliggende sags genstand falder ind under anden del, afsnit I, kapitel 2, skal udtrykket »offentlig orden« i Rom-traktatens artikel 36 da fortolkes således, at en medlemsstat med føje kan begrunde restriktioner vedrørende

   a) indførsel af guldmønter med nogen af eller begge følgende årsager:

      i) for at forhindre tab på dens betalingsbalance,

      ii) for at forhindre spekulation i overdreven opsparing af uproduktive værdier,

   b) udførsel af dens egne legerede sølvmønter med alle eller nogen af følgende årsager:

      i) for at sikre, at der ikke opstår mangel på gangbar mønt til offentlighedens brug,

      ii) for at sikre, at fortjeneste som følge af en forøgelse af værdien af møntens metalindhold tilfalder medlemsstaten frem for private,

iii) for at forhindre ødelæggelse af dens mønter uden for dens retsområde, hvilket ville være en strafbar handling inden for dens retsområde.

I henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af appellanterne, Det forenede Kongerige, Italien og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede de mundtlige forhandlinger uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Appellanternes indlæg

Appellanterne bemærker, at de udførte mønter var sixpences, shillings, florins og half-crowns. Med undtagelse af sidstnævnte var alle mønterne lovlige betalingsmidler, men ikke længere i omløb som lovlige betalingsmidler. De var blevet trukket ud af pengeomløbet af privatpersoner, som — idet værdien af mønternes sølvindhold var væsentligt højere end deres nominelle værdi — frit forhandlede dem i Det forenede Kongerige til priser, der svarede til sølvindholdets markedsværdi. De sølvmønter, som gav anledning til, at der blev rejst tiltale er alle erhvervet fra et større antal indbyggere i Det forenede Kongerige via lovlige annoncer og tilbud i et tidsskrift, som sælges i hele Det forenede Kongerige. Regeringen for Det forenede Kongerige traf ingen foranstaltninger for at forhindre eller modvirke denne handel. Der forelå ikke nogen af regeringen indført eller godkendt ordning, hvorefter borgerne kunne få udbetalt mønternes sølvværdi af regeringen. Den kongelige Mønt i Det forenede Kongerige, som er det ansvarlige statsorgan inden for dette område, opkøber kun legerede sølvmønter til deres nominelle værdi. De legerede sølvmønter, som blev eksporteret fra Det forenede Kongerige, blev solgt til det tyske selskab Agosi til den gængse markedspris.

Den pris, som en af appellanterne betalte for disse Krugerrands, blev fastsat på grundlag af den daværende markedspris for disse mønter i lovlig og fri omsætning i Tyskland. Under hele den periode, som tiltalen angår, og indtil i dag, har Krugerrands været i lovlig og fri omsætning i Det forenede Kongerige til priser, som er bestemt af et frit marked, som er fælles for alle disse mønter og alle andre guldmønter, uanset oprindelsesland og prægningstidspunkt. Krugerrands kan importeres til Det forenede Kongerige af enhver person eller ethvert selskab, som har opnået tilladelse hertil fra Det forenede Kongeriges regering. Et statsorgan fastsætter tidspunktet for licensens ikrafttræden samt arten og antallet af de mønter, der kan importeres. Handelen med mønter i Det forenede Kongerige er derefter ikke undergivet nogen restriktioner, men kan foretages af den pågældende person eller selskab. De engelske mønter i denne sag kan eksporteres fra Det forenede Kongerige af enhver person eller ethvert selskab, der har fået tilladelse hertil af regeringen for Det forenede Kongerige. Statsorganet fastsætter tidspunktet for tilladelsens ikrafttræden og antallet af de mønter, der kan eksporteres.

Efter paragraf 10 i »Coinage Act 1971« kan kriminalretten i Det forenede Kongerige tiltale enhver, som smelter eller ødelægger en metalmønt, som er eller var gangbar mønt i Det forenede Kongerige på et hvilket som helst tidspunkt efter den 16. maj 1969. (Alle legerede sølvmønter i denne sag omfattes af denne definition). I samme tidsrum kunne kriminalretterne tiltale enhver, som planlagde at begå sådanne overtrædelser uden for Det forenede Kongeriges område, såfremt nogle af deres hand-

linger, som det er tilfældet i denne sag, blev foretaget inden for Det forenede Kongerige *(Director of Public* mod *Doot,* 1973, A.C. 807).

Den handel med guld inden og uden for Det forenede Kongerige, som udøves af indbyggere i Det forenede Kongerige, er undergivet kontrol i henhold til Exchange Control Act af 1947.

Appellanterne hævder, at spørgsmål 1 og 2, som er forelagt Domstolen, ikke kan besvares principielt, idet mønternes status afhænger af, hvilke transaktioner de indgår i. Ved det tredje spørgsmål anmodes Domstolen om at tage bestemmelserne i traktatens anden del, afsnit III, i betragtning inden bestemmelserne i anden del, afsnit I. Endvidere gør de gældende, at det ville være mere hensigtsmæssigt, såfremt Domstolen behandler de af denne appel opståede spørgsmål i følgende orden: a) artikel 30-35, b) artikel 36, c) kapital. Appellanterne har anført ovenstående først under henvisning til karakteren og omfanget af den tiltale, der er rejst mod dem i medfør af den nationale lovgivning i Det forenede Kongerige, hvorefter appellanterne tiltales for handel med »varer«, og dernæst under henvisning til den for appelretten gjorte indrømmelse af Solicitor General, der repræsenterer appelindstævnte, »Her Majesty's Commissioners of Customs and Excise«, som appelretten godtog og optog således i dommen:

»Såfremt de pågældende mønter skal anses for varer, på hvilke afsnit I i anden del af Rom-traktaten finder anvendelse, erkender Solicitor General, at de opstillede forbud gør de pågældende restriktioner ugyldige, medmindre de kan begrundes efter artikel 36 . . .«.

Den pågældende lovgivning i Det forenede Kongerige om import af varer har hjemmel i en Act of Parliament af 1939. Importlicenserne udstedes i medfør af en anordning fra 1959. Der blev herefter udstedt generelle licenser indtil 15. april 1975, da det, efter nævnte nationale lovgivning, blev forbudt at importere varer af den i sagen omhandlede art samt andre guldvarer uden licens. Det skal bemærkes, at nomenklaturen og nummereringen i den fælles toldtarif anvendes på alle disse varer. Lovgivningen i Det forenede Kongerige om eksport af varer har også hjemmel i Act of Parliament af 1939. Eksportlicenser udstedes i medfør af en anordning fra 1970. Der blev herefter udstedt generelle licenser indtil 15. juli 1974, da det efter nævnte nationale lovgivning blev forbudt at eksportere »varer« af den i den foreliggende sag omhandlede art uden licens.

Den fællesskabsret, som disse forbud skal bedømmes ud fra, er i første række artikel 42 i den til tiltrædelsestraktaten af 22. januar 1972 bilagte tiltrædelsesakt, som bestemmer følgende:

»Kvantitative import- og eksportrestriktioner afskaffes fra tiltrædelsen mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater samt mellem de nye medlemsstater.

Foranstaltninger med tilsvarende virkning som disse restriktioner afskaffes senest 1. januar 1975«.

Heraf følger, at kvantitative import- og eksportrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning fra de i artikel 42 fastsatte datoer, om overhovedet begrundet, skal være begrundet i en bestemmelse i fællesskabsretten, som finder anvendelse på det foreliggende tilfælde.

Ved anvendelsen af artikel 42 i tiltrædelsesakten må EØF-traktatens artikel 30-37 om de samme forhold tages i betragtning. Disse artikler finder i princippet anvendelse i og på Det forenede Kongerige (tiltrædelsesaktens artikel 2), med forbehold af visse særregler i tiltrædelsesakten. Artiklerne 30-37 skal fortolkes ud fra EØF-traktaten som helhed, herunder artiklerne 3, litra a), 5 og 9 samt artiklerne 67-73, 103, 108 og 109. Under henvisning til alle de bestemmelser, som finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og til Domstolens retspraksis gør appellanterne gældende,

at: a) de pågældende transaktioner var varebevægelser; b) de pågældende forbud var kvantitative restriktioner; c) forbudene var kvantitative restriktioner, som stred mod tiltrædelsesaktens artikel 42 og EØF-traktatens artikler 30, 31 og 34; d) disse artikler har direkte virkning, og forbud, i strid hermed er ugyldige.

Ordet »varer« anvendes hverken i tiltrædelsesaktens artikel 42 eller i traktatens artikler 30, 31 (første stykke) eller 34. Men det fremgår klart, at dette ord skal underforstås i disse bestemmelser, når de sammenholdes med artiklerne 3, litra a) og 9 og overskriften til afsnit I i traktatens anden del. Appellanterne henviser til følgende definition af »varer« i sag 7/68, Kommissionen mod Italien:

»Ved varer i den i artikel 9 forudsatte betydning skal der forstås produkter, hvis værdi kan måles i penge, og som i sig selv kan være genstand for omsætning«.

Såvel de to legerede sølvmønter, som var præget før 1947 som de pågældende Krugerrands er blevet vurderet i penge af aftalens parter. Uanset om disse mønter var lovligt betalingsmiddel (hhv. i Det forenede Kongerige og i Sydafrika), har de som varer i en handelstransaktion en særlig værdi, en pris, som er bestemt af markedskræfterne, herunder udbud og efter spørgsel.

Det fremgår af Fællesskabets fælles toldtarif, at guld, sølv og mønter uden videre kan være genstand for handeler, som tariffen finder anvendelse på (forordning nr. 2500/77, EFT L 289 — toldposition 71.05, 72.01 og 99.05). Forordning nr. 803/68 bestemmer, at en vares toldværdi ved anvendelsen af den fælles toldtarif er:

»normalprisen, dvs. den pris, varerne ville indbringe ... ved et salg i det åbne marked mellem en køber og en sælger, der er indbyrdes uafhængige«.

Disse bestemmelser viser — hvilket illustreres af den foreliggende sag — at guld- og sølvmønter ved et salg i det åbne marked virkelig har en værdi som varer, der er genstand for handel. Desuden forefandtes de forbud, som denne sag angår, i bekendtgørelser vedrørende kontrol med import eller eksport af »varer«; anklagepunkterne i denne sag vedrører lige som Act of Parliament, bekendtgørelserne og licensordningerne, som er grundlaget for tiltalen, udtrykkeligt import og eksport af »varer«.

Således forbyder vedkommende traktatbestemmelser kvantitative restriktioner, som var i kraft ved tiltrædelsen og senere indførte restriktioner. Ved tilbagekaldelsen af de generelle licenser med virkning fra henholdsvis den 16. april 1975 (indførsel) og den 15. juli 1974 (udførsel) indførtes nye kvantitative restriktioner fra disse tidspunkter. Efter Det forenede Kongeriges tiltrædelse af EØF, den 1. januar 1973, var importen af guldmønter fri mellem den 5. juli 1973 og den 16. april 1975. Også eksporten af guldmønter fra Det forenede Kongerige var fri fra tiltrædelsesdatoen til den 15. juli 1974. De trufne foranstaltninger må derfor snarest betegnes som kvantitative restriktioner end foranstaltninger med tilsvarende virkning. Ifølge knæsatte fællesskabsretlige principper vedrørende fællesskabsrettens direkte virkning og forrang må nationale retter ikke anvende nationale lovbestemmelser, som strider mod fællesskabsretten. Både artikel 42 i tiltrædelsesakten og artiklerne 30, 31 (første stykke) og 34 er alle undergivet disse fundamentale fællesskabsretlige principper. Artiklerne pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse, hvortil der ikke er knyttet nogen betingelse og kræver ingen yderligere gennemførelsesregler (i hvert fald ikke efter at Fællesskabets oprindelige overgangsperiode er udløbet — jf. generaladvokat Mayras forslag til afgørelse i sag 41/74, Van Duyn mod Home Office; sag 13/68, Salgoil mod det italienske udenrigsministerium).

Appellanterne har anført følgende vedrørende traktatens artikel 36:

i) Det påhviler regeringen for Det forenede Kongerige at godtgøre, at forbudene var begrundede, navnlig efter EØF-traktatens artikel 36.

ii) Forbudene var ikke nødvendige af nogen af i artikel 36 nævnte hensyn.

iii) Såfremt forbudene vedrørte gennemførelsen af de strafferetlige regler i Det forenede Kongerige om retten til prægning af britisk mønt, skulle dette formål have været forfulgt gennem regler på fællesskabsplan, eller — hvis det lovligt kunne være blevet forfulgt på nationalt plan — gennem en ændring og/eller en lovmæssig gennemførelse af strafferetlige regler og ikke gennem en hindring af de frie varebevægelser.

iv) Såfremt formålet med de pågældende forbud var at beskytte Det forenede Kongeriges økonomiske interesser, kunne de ikke begrundes ved en henvisning til artikel 36.

v) Såfremt formålet med forbudene var at beskytte Det forenede Kongeriges betalingsbalance, skulle dette være sket via traktatens bestemmelser om spørgsmål vedrørende betalingsbalancen.

De pågældende forbud omfatter i første række de to Act of Parliament, Act af 1939 og »Customs and Excise Act af 1952«, i medfør af hvilke tiltalen er rejst. Disse love er generelt affattede. Det kan ikke forventes, at nogen af disse akter skulle indeholde eller tage hensyn til de grundlæggende principper i traktaten eller i tiltrædelsesakten, hvilket heller ikke er tilfældet. Ej heller at bekendtgørelserne, som normalt er generelt affattede, og vedtaget i medfør af den første Act of Parliament og henholdsvis er fra 1954 og 1970 skulle indeholde eller tage hensyn til traktatens eller tiltrædelsesaktens grundlæggende principper. Det er vanskeligt at se, hvorledes disse love, bekendtgørelser eller de senere udstedte licenser med rimelighed kunne begrundes i et af de i artikel 36 nævnte hensyn. De pågældende forbud omfatter for det andet tilbagekaldelsen af de generelle licenser vedrørende mønter.

Det eneste hensyn i artikel 36, som skal tages i betragtning ved disse forbud, er hensynet til den »offentlige orden« idet Det forenede Kongeriges regering alene har fremført denne begrundelse for at påberåbe sig artikel 36. Begrebet »offentlig orden« er ikke defineret i Det forenede Kongeriges lovgivning. Det er blevet anvendt af retterne i Det forenede Kongerige som begrundelse for at begrænse enhver virksomhed, som kunne tænkes at modvirke samfundets vel. Det forenede Kongerige tiltrådte traktaten uden at kræve en ændring af definitionen af begrebet, som det fremstår i de oprindelige tekster. Appellanterne henviser til, at alle de sproglige udgaver af traktattekssterne har samme gyldighed (traktatens artikel 248 og tiltrædelsesaktens artikel 160). Det til »offentlig orden« svarende franske og tyske begreb er »ordre public« og »öffentliche Ordnung«. Ingen af disse begreber har samme vide betydning, som begrebet normalt har i Det forenede Kongerige. Appellanterne henviser også til, at det samme begreb findes i traktatens artikel 48, stk. 3 og 56, stk. 1, hvor de må have samme betydning. Begrebet må fortolkes strengt og indskrænkende. Appellanterne henviser her til sag 41/74, Van Duyn.

Det fælles for de forbud og restriktioner, som er tilladte efter artikel 36 er, ifølge appellanterne, at de skal beskytte væsentlige nationale interesser, som er fælles for alle medlemsstaterne, som bedre kan beskyttes på nationalt end på fællesskabsplan, som kan beskyttes uden at handelen fordrejes eller uden at de andre medlemsstater diskrimineres, og som ikke ellers rimeligt kan beskyttes uden forbud eller restriktioner for import- eller eksport. Heraf følger, at udtrykket »offentlig orden« ikke har skullet dække alle andre offentlige hensyn i en medlemsstat end de, som er nævnt i den øvrige del af artiklen. Den franske og tyske version af begrebet må foretrækkes, fordi

det heraf klart fremgår, at begrebet betegner den offentlige orden i en stat, en interesse i at beskytte statens politiske og sociale struktur, som er fælles for alle medlemsstaterne. Begrebet kan ikke anses for at omfatte særlige økonomiske interesser i en bestemt medlemsstat, som, om nødvendigt, må beskyttes via de mange andre bestemmelser i traktaten vedrørende økonomiske spørgsmål (se *Kommissionen* mod *Italien*, sag 7/61).

Det forenede Kongeriges regering søger at begrunde importforbudene med, at det er nødvendigt at undgå tab på betalingsbalancen. Det er vanskeligt at se, hvorledes et sådant hensyn skulle kunne være omfattet af undtagelsen vedrørende den »offentlige orden« i artikel 36. I sag 7/61, Kommissionen mod Italien, statuerede Domstolen følgende:

»Artikel 36 omhandler i modsætning til artikel 226 tilfælde af ikke-økonomisk art, som ikke kan komme i strid med principperne i artiklerne 30 til 34, hvilket fremgår af det sidste punktum i denne artikel«.

På daværende tidspunkt forelå der ingen omstændigheder, der kunne begrunde, at Det forenede Kongeriges regering ensidigt belastede importen af »Krugerrands« med restriktioner eller forbud, eller som nødvendiggjorde, at Kommissionen (af egen vilje eller efter anmodning fra Det forenede Kongeriges regering indledte en undersøgelse eller traf en foranstaltning i henhold til artikel 108. Det forenede Kongeriges regering påstår ikke, at der forelå sådanne omstændigheder, og heller ikke, at foranstaltningerne blev vedtaget i henhold til artikel 109 eller i henhold til artikel 135 i tiltrædelsesakten. Traktatens generelle struktur og de principper, som medlemsstaternes toldunion er baseret på, kunne blive undergravet, såfremt medlemsstaterne, i strid med princippet om de frie varebevægelser kunne træffe ensidige foranstaltninger (evt. uden de andre medlemsstaters viden) og herefter kunne begrunde disse foranstaltninger med en henvisning til beskyttelsen af betalingsbalancen, som ikke kan efterkontrolleres.

Spørgsmål 4 a) ii) rejser en rent samfundsmæssig betragtning, hvis fordele og ulemper er helt uden betydning for en korrekt bedømmelse af anvendelsesområdet for artikel 36. Der kan ikke tillægges en indstilling betydning, som helt er i strid med traktatens ånd og mening. Navnlig ikke, når der inden for Det forenede Kongerige findes et lovligt og frit marked for handel med sølv- og guldmønter, fremstillet i eller uden for Det forenede Kongerige. Der må klart foreligge en »helt vilkårlig« forskelsbehandling, når en medlemsstat forbyder handel med sådanne genstande mellem medlemsstaterne, men samtidig tillader den samme handel inden for landets egne grænser.

Med hensyn til spørgsmål 4 b) i) anfører appellanterne, at forsyning med gangbar mønt i Det forenede Kongerige, ganske er undergivet regeringens kontrol og at legerede sølvmønter har været ude af pengeomløbet i flere år. Dette var heller ikke det formål, regeringen offentligt gav som begrundelse i Det forenede Kongerige, da den udstedte forbudet. Forbudet kan ikke gælde for nogle af mønterne, nemlig »half-crowns«, idet disse allerede ikke var lovligt betalingsmiddel fra et vist tidspunkt inden indførelsen af decimalsystemet i 1971 og efter den 16. maj 1969. Der er ikke og der har ikke virkeligt været mangel på gangbar mønt i Det forenede Kongerige, hvilket heller ikke kan påstås.

Vedrørende spørgsmål 4 b) ii) anfører appellanterne, at det ikke kan have været traktatens mål at give en medlemsstat retlig mulighed for at opnå en økonomisk fordel via et krav om, at en vares værdi skal tilfalde staten frem for private. Hvis det kan tiltrædes, at handel med varer, uanset deres oprindelse eller oprindelige værdi i medlemsstaten, underkastes kontrol efter national lovgivning i denne stat, bør undladelsen af at udøve denne kontrol imidlertid ikke give staten

ret til at indskrænke eller forbyde handelen mellem indbyggere i de forskellige medlemsstater. At begrænse eller forbyde handel mellem borgere fra forskellige medlemsstater med den begrundelse, at en medlemsstat engang i fremtiden kan vedtage nationale lovregler, hvorefter indbyggerne i denne medlemsstat skal afstå mønter, som er lovligt betalingsmiddel i denne stat, kan ikke begrunde en foranstaltning efter artikel 36.

Hvad angår spørgsmål 4 b) iii) er det klart, at paragraf 10 i »Coinage Act 1971«, som fastsætter gerningsindholdet for den foreliggende forbrydelse såfremt bestemmelsen forudsættes at omhandle lovovertrædelser, begået inden for Det forenede Kongerige, ville kunne ændres, således at den omfattede handlinger, begået uden for Det forenede Kongerige. Folkeretlige principper vedrørende strafferetlig kompetence ville ikke forbyde eller hindre en national kompetence til at påkende sådanne handlinger. Lovgivningen i Det forenede Kongerige indeholder allerede adskillige eksempler herpå, bl.a. »Exchange Control Act 1947«. En sådan national kompetence til at påkende sådanne overtrædelser, der er begået uden for Det forenede Kongerige, ville ikke, ifølge appellanterne, være en handelsbegrænsning i den i traktaten forudsatte betydning, såfremt den vedrørte gangbar mønt. På den anden side indebærer det en direkte handelsrestriktion at anvende et generelt eksportforbud som middel til at nå et sådant mål. Dette går også langt ud over gennemførelsen af det særlige mål, idet det finder anvendelse på eksport af mønter til andre formål end fysisk ødelæggelse, nemlig eksport i den normale handel. Af alle disse grunde mener appellanterne, at de pågældende forbud ikke kan begrundes i medfør af artikel 36.

Så vidt det er appellanterne bekendt, har Domstolen ikke haft lejlighed til at definere det i traktaten anvendte udtryk: »kapitalbevægelser«. Dette udtryk må fortolkes ud fra ordlyden af og formålet med de betemmelser, hvori udtrykket findes, og den plads, som disse bestemmelser indtager i traktatens opbygning, samt på grundlag af fællesskabsinstitutionernes gennemførelse af bestemmelserne. Det er åbenbart, at mønter kan anvendes som betalingsmiddel, som modydelse i en handel, eller som en vare, der sælges eller købes til en bestemt pris eller som en form for investering. For det andet må det være omstændighederne i en bestemt transaktion, som bestemmer den særlige rolle, som mønterne spiller i en givet transaktion. For det tredje indeholder EØF-traktaten formodentlig bestemmelser vedrørende mønter i deres nævnte fire forskellige roller, for så vidt som sådanne bestemmelser er nødvendige for at sikre, at det fælles marked fungerer hensigtsmæssigt. Følgelig vil det afhænge af transaktionens art og de nærmere omstændigheder, hvilke bestemmelser i traktaten, der finder anvendelse på en transaktion vedrørende mønter. Appellanterne mener, at man kan danne sig en mening om begrebet »kapitalbevægelser« i artiklerne 67-73, ved i første række at udelukke de transaktioner, som er omhandlet i andre bestemmelser. Disse transaktioner er for eksempel de frie varebevægelser og de løbende betalinger, som er knyttet til den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital eller personer, idet det klart fremgår af traktaten, at disse transaktioner adskiller sig fra »kapitalbevægelser«. Handelerne i den foreliggende sag falder klart ind under disse transaktioner. Desuden anfører appellanterne, at det ikke kan have været traktatens formål at produkter, som i praksis handles som varer, underkastes bestemmelserne i de andre af traktatens afdelinger (navnlig dem, hvis virkning efter overgangsperiodens udløb er uklar og usikker).

Begrebet »kapitalbevægelser« i den foreliggende sammenhæng kan bestemmes nærmere ved hjælp af de af fællesskabsinstitutionerne udstedte retsakter, som indeholder gennemførelsesbestemmelserne til traktaten. Sådanne retsakter kan ikke

være bestemmende for fortolkningen af traktaten, men en nyttig vejledning i den fortolkning, som institutionerne og medlemsstaterne anlægger af disse bestemmelser. I det første direktiv til gennemførelse af artikel 67 (af 11. 5. 1960, konsolideret udgave som ændret ved det andet direktiv, JO 62 af 1963), omfatter liste »D« i bilag I følgende kapitalbevægelser:

»Ind- og udførsel af formueværdier«.

Der henvises til position XIII i nomenklaturen, som har følgende ordlyd, jf. direktivets bilag II.

»Ind- og udførsel af formueværdier

A — Værdipapirer (for så vidt de ikke falder ind under IV) og betalingsmidler af enhver art.

B — Guld«.

Appellanterne hævder, at begrebet »formueværdier« angiver de transaktioner, som disse bestemmelser finder anvendelse på. I det omfang bestemmelserne vedrører mønter, finder de anvendelse på mønterne, når disse fungerer som formueværdier, men finder altså ikke anvendelse på mønter, når disse handles som varer. Udtrykket »betalingsmidler« under position XIII anvendes som et generelt begreb til beskrivelse af de pågældende genstande (»betalingsmidler«), men ikke til at bestemme den type af transaktioner, hvori de anvendes. Denne klassifikation kan følgelig kun gælde for overdragelse af værdier i de tilfælde, hvor der ikke foreligger noget handelselement. I modsat fald ville direktivet give mulighed for, at principperne om den fri samhandel i artiklerne 30-36, ville kunne fraviges for alle genstande under toldposition 71.07, 71.08 og 99.05 i den fælles toldtarif, som indeholder guld og eventuelt for alle de varer, som kan falde inden for den brede formulering »betalingsmidler af enhver art«. Appellanterne støtter sig her på en erklæring, som findes i et af Kommissionen i marts 1969 udgivet memorandum, hvori det hedder:

»De frie kapitalbevægelser er nødvendige for gennemførelsen af en række af de i traktaten fastlagte eller hermed forbundne mål (varig og afbalanceret ekspansion over hele Fællesskabet, etableringsfrihed, lige konkurrencevilkår for virksomheder, udviklingen af en industripolitik og flere sammenlægninger af virksomheder)«.
(De europæiske Fællesskabers Bulletin, maj 1969, s. 21).

Denne erklæring placerer bestemmelserne om »kapitalbevægelser« i en sammenhæng, der adskiller sig klart fra den utvetydige handelsmæssige karakter af transaktionerne i den foreliggende sag. Desuden henviser appellanterne til det faktum, at ingen af de pågældende forbud, reelt eller formelt, var foranstaltninger til kontrol med kapitalbevægelser. Disse forbud blev indført og bragt i anvendelse alene med henblik på import og eksport af varer. Det er uden betydning for dette spørgsmål, at de eksporterede varer var beskyttet mod ødelæggelse af nationale lovbestemmelser, eller at nogen af dem var lovligt betalingsmiddel i Det forenede Kongerige. Disse betragtninger afklarer ikke spørgsmålet om, hvorvidt disse varer blev behandlet som varer eller som kapital.

Såfremt Domstolen, i modstrid med det anførte, skulle finde, at de pågældende transaktioner indeholder træk af »kapitalbevægelser«, tillader appellanterne sig at foreslå Domstolen, at den kender for ret, at artikel 67 har direkte virkning, i det omfang genstanden i den foreliggende sag har en dobbelt funktion som »vare« og som »kapital«. En række af Domstolens afgørelser (Reyners, sag 2/74, Kommissionen mod Den franske Republik, sag 67/73, Van Binsbergen, sag 33/74, Defrenne, sag 43/75) kan begrunde den afgørelse, at artikel 67 også gælder efter overgangsperiodens udløb og må have en vis direkte virkning og pålægger medlemsstaterne visse forpligtelser, som disse ikke kan overse. Udtrykket »i det omfang det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende

funktion« gør det vanskeligt at bestemme omfanget af den direkte virkning og indebærer, at omfanget af den direkte virkning kan ændres, efterhånden som fællesmarkedet udvikler sig. Under alle omstændigheder kan udtrykket ikke fortolkes således, at det berøver denne bestemmelse enhver bindende virkning.

B — Indlæg fra regeringen for Det forenede Kongerige

Artikel 67 og de følgende artikler i det kapitel, som har overskriften »Kapital«, definerer ikke dette begreb, og Domstolen er endnu ikke hidtil blevet anmodet om at definere eller fortolke dette begreb nærmere. I international sammenhæng betegner begrebet »kapital« i almindelighed ædle metaller såsom guld og sølv, samt penge, herunder mønter. Det fremgår klart af henvisningerne til »valutabevillinger«, »kapitalmarked«, »lån«, »valutarestriktioner« og »monetære Udvalg«, at artiklerne i det pågældende kapitel anvender begrebet i denne betydning. Dette bestyrkes af det første Rådsdirektiv til gennemførelse af artikel 67 af 11. maj 1960 (EFT 1959-1962, s. 47), og indført for at gennemføre »så frie kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne som muligt og som følge heraf en så vidtgående og hurtig liberalisering af disse kapitalbevægelser som muligt«. Direktivet definerer ganske vist ikke begrebet »kapital«, men indeholder i bilag I en liste over de forskellige transaktioner, som direktivet finder anvendelse på. Det stiller ganske vist ikke krav om afskaffelse af restriktionerne for de kapitalbevægelser, som er nævnt i liste »D« i bilag I, men det bestemmes i artikel 4, at Det monetære Udvalg skal foretage en undersøgelse af restriktionerne, og i artikel 7, at staterne skal give meddelelse om enhver ændring i bestemmelser om de i liste »D« anførte kapitalbevægelser. Den 4. juli 1974 gav Det forenede Kongerige mundtligt Kommissionen meddelelse, skriftligt bekræftet den 15. juli 1974, om de på sidstnævnte dato ikrafttrådte restriktioner for eksport af legerede sølvmønter, som var præget før 1947, og underrettede skriftligt Kommissionen den 15. april 1975 om de restriktioner for import af bl.a. guldmønter, der trådte i kraft den 16. april 1975.

Liste »D« omfatter bl.a. »Ind- og udførsel af formueværdier«, som ifølge nomenklatur for kapitalbevægelser i bilag II, omfatter følgende:

»A. Værdipapirer (for så vidt de ikke falder ind under IV) og betalingsmidler af enhver art

B. Guld«.

Den fysiske ind- og udførsel af formueværdier omfatter således ind- og udførsel af guld samt betalingsmidler af enhver art. Det skal bemærkes, at såvel guld som mønter falder ind under direktivet, og henholdsvis tarifereres i den fælles toldtarif under position 71.07 og under position 72.01 (mønter, som er et betalingsmiddel). Regeringen anfører, at selv om formueværdier ved ind- og udførsel kan behandles som varer af hensyn til toldkontrollen, indebærer dette ikke, at sådanne værdier ikke kan anses som »kapital« i den betydning, der er forudsat i traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4. Det indebærer blot, at begge fællesskabsregler finder anvendelse på ind- og udførsel af sådanne værdier.

Vedrørende spørgsmål 1. a), er guldmønter i den foreliggende sag »Krugerrands« og må være »kapital«, da mønterne indeholder en ounce fint guld, som er lovligt betalingsmiddel i Sydafrika, hvor mønterne præges. De er omfattet af nævnte direktiv, såvel fordi de er af guld, som fordi de er betalingsmidler af enhver art. Begrebet »guld« i nævnte direktiv må fortolkes således, at det ikke blot omfatter umøntet guld, men også andre guldmønter end dem, som kan tariferes under position 99.05 i den fælles toldtarif som »Numismatiske samlinger og samlerobjekter«. I den foreliggende sag blev de »Krugerrands«, som er omhandlet i anklageskriftets pkt. 2-8,

anvendt som betalingsmiddel for de sølvmønter, som appellanterne havde solgt til »Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt«.

For så vidt angår spørgsmålet 1. b), er legerede sølvmønter, som er lovligt betalingsmiddel i en medlemsstat, »kapital« i den i traktaten forudsatte betydning. De er »betalingsmidler af enhver art« og er følgelig omfattet af nævnte direktiv. Det forhold, at sølvindholdet i de mønter i Det forenede Kongerige, som blev præget før 1947, var større end disse mønters pålydende værdi, understreger mønternes status som kapital. Desuden er sølv et metal, som historisk er blevet anvendt som et betalingsmiddel, hvorfor sådanne mønter må betragtes som kapital og som betalingsmidler, uanset om de er lovligt betalingsmiddel eller ej.

Hvad angår spørgsmålets punkt c), ophører legerede sølvmønter, som har været, men ikke længere er lovligt betalingsmiddel i en medlemsstat, ikke automatisk med at være kapital, så snart de ikke længere er lovligt betalingsmiddel. De kan anses for »betalingsmidler af enhver art«, så længe de stadig indløses af den pågældende centralbank (i det foreliggende tilfælde indløser Bank of England stadig »half-crowns«), og så længe de stadig beskyttes, som om de var lovligt betalingsmiddel. På grund af sølvets historiske rolle som betalingsmiddel medfører det forhold, at værdien af sølvindholdet i de legerede sølvmønter er større end mønternes pålydende værdi (som det er tilfældet med »half-crowns«), at de fortsat vil blive modtaget som betalingsmiddel.

Det skal bemærkes, at udtrykket »legal tender« (lovligt betalingsmiddel) som anvendt i de to foregående afsnit har en teknisk betydning i lovgivningen i Det forenede Kongerige og at mønter, selvom de under visse omstændigheder ikke er lovligt bestalingsmiddel efter lovgivningen i Det forenede Kongerige, fortsat forbliver betalingsmidler.

Spørgsmål 2 angår kun de mønter, der, som det hævdes af Det forenede Kongerige, er »kapital«. Efter Det forenede Kongeriges opfattelse kan mønternes antal, den måde, hvorpå de handles og handelens formål ikke påvirke mønternes karakter af kapital efter EØF-traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4. Spørgsmålet om, hvorvidt mønterne var kapital, må med henblik på denne sag bedømmes på tidspunktet for importen eller eksporten. De transaktioner med sølvmønterne, som fandt sted efter eksporten, er uden betydning. Genstande, som er »kapital« efter traktaten, ophører ikke med at være kapital alene på grund af karakteren af de handelsmæssige transaktioner, som de indgår i. Mønter kan ophøre med at være kapital (men det er ikke en nødvendig følge), når de gennemgår en proces, som ændrer deres identitet, men det forhold, at de skal gennemgå en sådan proces er ikke i sig selv tilstrækkeligt hertil, hvorfor mønterne forbliver »kapital«, i hvert fald så længe processen ikke er tilendebragt.

Vedrørende spørgsmål 3 fremgår det af Domstolens retspraksis, at såfremt mere end ét sæt bestemmelser i traktaten kan finde anvendelse på en række omstændigheder, og bestemmelserne er indbyrdes modstridende, finder de bestemmelser, som særligt vedrører de pågældende omstændigheder, anvendelse frem for modstridende mere generelle bestemmelser *(generalia specialibus non derogant)*. Deutschmann mod Forbundsrepublikken Tyskland (sag 10/65, Sml. 1965-1968, s. 95) og Ianelli & Volpi (sag 74/76, Sml. 1976, s. 557).

Bestemmelserne i traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4, og traktatens anden del, afsnit I, kapitel 2, kan ikke finde anvendelse samtidig, fordi der består en række grundlæggende forskelle mellem disse bestemmelser, som kunne skabe uløselige konflikter, hvis de blev anvendt samtidig. Der er således knyttet en begrænsning til liberaliseringen af kapitalbevægelserne, som ikke gælder for varebevægelserne, nemlig at liberaliseringen

skal finde sted i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion. Det må også bemærkes, at kapitlets bestemmelser om kapital ikke blot henviser til personernes nationalitet, men også til deres »bopæl«. Bestemmelserne i kapitlet om ophævelsen af de kvantitative restriktioner nævner ikke personers bopæl. Blandt de to sæt regler, som nævnt i spørgsmålet, bør bestemmelserne i kapitel 4 om »kapital« finde anvendelse. Disse bestemmelser omhandler direkte kapital og må, såfremt de kan anvendes, udelukke de mere generelle bestemmelser i traktatens anden del, afsnit I, kapitel 2. Subsidiært anfører Det forenede Kongerige, at bestemmelserne om »kapital« i hvert fald må have forrang i de tilfælde, hvor der er konflikt mellem disse to regelsæt.

Det er kun nødvendigt at undersøge spørgsmålet, såfremt, og i det omfang, det statueres, at bestemmelserne i EØF-traktatens del 2, afsnit I, kapitel 2, det være sig alene eller sammen med bestemmelserne i traktatens andel del, afsnit III, kapitel 4, finder anvendelse på alle de pågældende mønter.

Begrebet »offentlig orden« i traktatens artikel 36 skal dække mange forskellige omstændigheder. Begrebet kan veksle alt efter stat og tidspunkt, hvorfor de kompetente nationale myndigheder nødvendigvis må indrømmes en vis skønsfrihed inden for de grænser, som er afstukket i traktaten. Begrebet bør ikke fortolkes så snævert, at det forhindrer medlemsstaterne i at træffe foranstaltninger under nye og uforudseelige omstændigheder. Domstolen skal ikke opstille generelle regler, men forbeholde sig ret til at vurdere hver enkel, given situation for sig ud fra traktatens mål. Alle de ulemper, som en sådan fortolkning af dette begreb kan medføre, ophæves af den særlige garanti i sidste punktum af artikel 36, hvori det hedder:

»Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem Medlemsstaterne.«

Domstolen anmodes i givet fald om nøjere at præcisere denne indskrænkning, som Domstolen tilsyneladende fastlagde i sagen Kommissionen mod Den italienske Republik (sag 7/61) og at afgøre, om restriktioner inden for et helt eller delvis økonomisk område kan begrundes i hensynet til den offentlige orden. I denne sag er de pågældende genstande mønter og betalingsmidler, hvorfor begrundelsen for enhver restriktion i deres import eller eksport i hensynet til den offentlige orden nødvendigvis må inddrage økonomiske forhold. Hvis artiklerne 30-36 finder anvendelse på kapital, og navnlig på penge og betalingsmidler, må dette have indflydelse på den korrekte fortolkning af begrebet »offentlig orden« i artikel 36 for så vidt angår kapitalbevægelser. Dette problem forelå ikke i sagen Kommissionen mod Den italienske Republik

For så vidt angår spørgsmål 4. a), blev forbudet mod import af visse guldmønter i Det forenede Kongerige udstedt af følgende grunde:

i) for at forhindre tab på dens betalingsbalance;

ii) for at forhindre spekulation i og ophobning af uproduktive værdier.

På daværende tidspunkt blev der investeret store beløb i opkøb af guldmønter og navnlig af »Krugerrands«. Dette vejede tungt på betalingsbalancen, hvorfor Det forenede Kongerige måtte føre en hårdere økonomisk politik. Dette bevirkede også, at midler, som ellers ville have kunnet komme økonomien i Det forenede Kongerige til gode, blev anvendt til kapitalinvesteringer, som enten var helt frugtesløse, fordi ophobet guld er uproduktivt, eller uønsket spekulation for så vidt som køberne alene spekulerede i et inden- eller udenlandsk fald i den nationale valuta.

I den forbindelse henviser regeringen for Det forenede Kongerige til traktatens artikel 104, som lyder:

»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.«

For så vidt angår spørgsmål 4. b), blev eksporten af legerede sølvmønter, præget i Det forenede Kongerige før 1947, forbudt af følgende grunde:

i) for at sikre, at der ikke opstod mangel på gangbar mønt til offentlighedens brug;

ii) for at sikre, at fortjeneste som følge af en forøgelse af værdien af møntens sølvindhold tilfalder medlemsstaten frem for private;

iii) for at forhindre at ødelæggelse af Det forenede Kongeriges mønter sker uden for dets eget retsområde, hvilket inden for dets retsområde ville være en strafbar handling.

Det er statens opgave at præge mønter og at beskytte de prægede mønter for at sikre, at der kan drives handel inden for dens retsområde. Medmindre en medlemsstats mønter er beskyttet mod ødelæggelse i andre medlemsstater eller indtil da, finder Det fornede Kongerige, at medlemsstaterne bør have kompetence til at træffe sådanne foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at deres mønt ikke ødelægges vilkårligt. Da forbudet mod eksport af sølvmønter blev udstedt, var værdien af disse mønters sølvindhold betydeligt højere end deres pålydende værdi. Der blev ikke i medfør af paragraf 10 i Coinage Act af 1971 udstedt licenser, hvorved private kunne tjene på at ødelægge disse mønter inden for Det forenede Kongerige. Som følge heraf blev der eksporteret en stor mængde tilsvarende mønter alene med henblik på ødelæggelse og ikke for et numismatisk formål. Selv om disse mønters andel var relativt lille i forhold til den samlede mængde mønter i omløb, var antallet af eksporterede mønter betydeligt. Det forenede Kongerige vedtog derfor en række foranstaltninger for at undgå, at private trak så store mængder af mønter ud af omløbet. De af Det forenede Kongerige trufne foranstaltninger er ikke vilkårlige og indebærer ikke nogen skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. De er ikke i strid med traktatens formål og forstyrrer ikke fællesmarkedets tilfredsstillende funktion. De blev indført af Det forenede Kongerige af hensyn til den offentlige orden.

C — *Indlæg fra regeringen for Den italienske Republik*

EØF-traktaten giver ikke direkte nogen præcis juridisk definition af begrebet »kapital«. Det må imidlertid lægges til grund, at dette begreb er »fælles« for medlemsstaterne og kan udledes af staternes retssystemer. Inden for rammerne af Fællesskabets retsorden er der i øvrigt givet visse retningslinjer for en juridisk definition af begrebet »kapital« i det EØF-direktiv af 11. maj 1970 og navnlig i listerne i bilagene til dette direktiv.

Som bekendt har »kapitalbevægelserne« fra en medlemsstat til en anden næsten altid været underkastet strenge kontrolforanstaltninger, som har to formål: a) at supplere og effektivisere kontrollen med den nationale valutas internationale værdi og hermed altså kontrollen med valutakursen; b) at forhindre, at udenlandske statsborgere via vanskeligt kontrollerbare kapitalbevægelser opnår kontrol over en af produktionsfaktorerne i den nationale økonomi.

Det første af disse formål har stadig stor betydning i Det europæiske Fællesskabs retsorden. En af de grundlæggende bestemmelser i EØF-traktaten er artikel 104, hvorefter »Hver Medlemsstat fører en sådan økonomisk politik, som er nødvendig for at sikre ligevægten på dens globale betalingsbalance og for at opretholde tilliden (den internationale) til dens valuta . . .« Denne artikel, som

den dømmende magt ikke altid har tillagt den betydning, der rettelig tilkommer den, indeholder et af fællesskabssystemets mest karakteristiske træk, idet den giver de forskellige medlemsstater hele (eller næsten hele) *ansvaret* for ligevægten på deres betalingsbalance og dermed forudsætningsvis tillægger dem alle (eller næsten alle) beføjelser for at nå dette mål, og, mere generelt, for at regulere deres nationale valuta. Dette forhold må ikke undervurderes, da det ikke er muligt at adskille vurderingen af medlemsstaternes forpligtelser over for Fællesskabet fra vurderingen af det ansvar, navnlig på valutapolitikkens område, som i praksis udelukkende ligger hos medlemsstaterne; det ville derfor, også ud fra et juridisk synspunkt, være helt fejlagtigt formalistisk at pålægge medlemsstaterne specielle og velafgrænsede forpligtelser uden at tage hensyn til det overfor nævnte og mere generelle ansvar, som staterne har.

EØF-traktatens artikel 67 ff må behandles med stor forsigtighed: til forskel fra den frie bevægelighed for »varer« og »personer«, tilsigter den alene fri bevægelighed for »kapital« »*i det omfang, det er nødvendigt* for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion« og dens hovedformål er at ophæve »enhver forskelsbehandling, der støttes på parternes nationalitet eller på stedet for kapitalens anbringelse«. Derfor kan man sige, at i denne sammenhæng er forsigtighed det grundlæggende kriterium for fortolkningen af traktaten.

Den funktionelle forbindelse mellem kontrollen med »kapitalbevægelserne« og valutapolitikken, som er nævnt ovenfor, har betydning for definitionen af det juridiske begreb »kapital«. Begrebet kapital i traktatens artikel 67 ff tager ikke så meget sigte på »realkapital«, dvs. kapitalmidler, der anvendes som produktionsfaktorer, men mere på »monetær kapital« eller den pengemængde (eller de hertil svarende værdier), som anvendes eller kan anvendes til køb af produktionsfaktorer eller er egnet til »investeringer«, som afkaster udbytte, der så enten kan bestå i »genstande« (varestrømme) eller penge (f.eks. »renter«).

Hvor der i forbindelse med de i EØF-traktatens artikel 67 ff forfulgte mål tales om »monetær kapital«, tænkes der på mængder af ædle metaller eller mængder af national mønt, der faktisk anvendes som internationale betalingsmidler i form af »valuta« eller »valuta-kreditter«.

Der kan ikke være tvivl om, at begrebet »kapital« i EØF-traktatens artikel 67 ff, som det er beskrevet ovenfor, også må omfatte ædle metaller (guld, platin og sølv) og »Ind- og udførsel af formueværdier« i almindelighed (dette udtryk anvendes i liste »D« i bilaget til nævnte direktiv af 11. 5. 1960 for så vidt angår deres egen værdi, men altså ikke, når de anvendes som guld- eller sølvsmedevarer). I flere århundreder er ædle metaller blevet anset for egnet til anvendelse som internationale betalingsmidler, da de besidder en betydelig og almindelig anerkendt »værdi« indeholdt i relativt små enheder (barrer, mønter etc.).

Når guld- og sølvmønter derfor handles hovedsagelig efter værdien af deres metalindhold eller i mængder af en betydelig samlet værdi, er de »kapital«, uanset om de er lovlige betalingsmidler, og altså uanset den værdi, de tillægges af statens lovgivning. Dette strider imidlertid ikke mod optagelsen af mønter i toldtariffen, som ikke er lovligt betalingsmiddel. Disse kan anses for »varer«, når de ikke ind- eller udføres i små mængder alene på grund af deres indre værdi (f.eks. som genstande, der har numismatisk eller arkæologisk værdi); i sådanne tilfælde er det rimeligt, at sammenligne mønterne med guld- eller sølvsmedevarer.

Italiensk ret (artikel 1 i lovbekendtgørelse nr. 343 af 26. 4. 1946) forbyder, at der fra nationalt område *eksporteres* guld, platin, sølv og andre ædle metaller, det være sig i form af barrer, korn eller mønter.

Desuden har det italienske valutakontor, som er en offentlig institution, efter

italiensk ret (artiklerne 1, 2 og 8 i kongelig lovbekendtgørelse nr. 1935 af 14. 11. 1935) monopol på køb af råguld i udlandet (men ikke sølv i korn).

Det forholder sig anderledes med hensyn til udenlandske metalmønter, som er lovligt betalingsmiddel. Med undtagelse af skillemønt, som ikke indeholder store mængder af ædle metaller, må disse mønter i den foreliggende sammenhæng anses for ligestillede med »valuta« og således med »kapital« i den betydning, der er fastlagt ovenfor: en guldmønt og navnlig en mønt med betydelig værdi (som f.eks. en Krugerrand) kan anvendes som internationalt betalingsmiddel ligesom en pengeseddel, udstedt af en centralbank og endog i endnu højere grad end en sådan pengeseddel. Det ville således være meningsløst at anvende en ordning for penge, som er lovligt betalingsmiddel eller fremstillet af metal, som er mere liberal end ordningen for penge, som også er lovligt betalingsmiddel, men som har form af en pengeseddel.

Efter italiensk ret kræves der tilladelse fra ministeriet for udenrigshandel til at købe udenlandske metalmønter, som er lovligt betalingsmiddel. Der er ingen vanskeligheder ved at opnå tilladelse til køb af sølvpenge (normalt med henblik på smeltning), medens der kun udstedes tilladelse til køb af guldpenge under snævre betingelser og mod bevis for, at der foreligger numismatiske interesser.

Hvad angår eksport af valuta, kræves der tilladelse fra ministeriet for udenrigshandel til eksport af guldmønter, medens den øvrige eksport af mønter er fri, såfremt der er tale om »et rimeligt beløb« (nævnte ministeriums cirkulære nr. A 360 af 8. 8. 1977).

De nævnte bestemmelser om im- og eksport af guld- og sølvmønter er i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i de andre medlemsstater og forenelige med EØF-traktaten, i særdeleshed med artikel 67. De pågældende restriktioner skaber således ikke problemer for »fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«, idet en eventuel fri bevægelighed for mønter ikke på nogen måde ville fremme samhandelen inden for Fællesskabet eller det fælles marked i almindelighed. Endvidere indebærer de ikke nogen »forskelsbehandling« mellem personer, der er bosat i forskellige medlemsstater inden for Fællesskabet.

Det må imidlertid antages, at de hensyn til den »offentlige orden«, som den britiske ret har fremført, er alvorlige og reelle og følgelig kan gøres gældende af enhver medlemsstat (alene med undtagelse af det andet hensyn, hvorefter den forøgede værdi af metalindholdet i en legeret sølvmønt skal tilfalde den stat, som har præget mønten og ikke den private indehaver).

D — Kommissionens indlæg

Efter at have gennemgået de nationale lovbestemmelser inden for området anfører Kommissionen, at de frie kapitalbevægelser adskiller sig fra den frie bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser derved, at de er subsidiære i forhold til disse fællesskabsretlige grundbestemmelser; ikke desto mindre udgør de et væsentligt supplement hertil, idet den fuldstændig frie bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser ikke kan realiseres uden frie kapitalbevægelser. Den indbyrdes afhængighed mellem de frie kapitalbevægelser på den ene side og den frie bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser på den anden side, fremgår endvidere af ordlyden i artikel 67, som indeholder følgende passage: »I det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredstillede funktion«. De frie kapitalbevægelser udgør således en del af den grundlæggende økonomiske ramme, inden for hvilken traktatens øvrige principper om fri bevægelighed kan udfolde sig.

Det fremgår klart af bestemmelserne i traktatens tredje del om den økonomiske politik (artiklerne 103-116) og i særdeleshed bestemmelserne om betalingsbalancen (artiklerne 104-109 incl.), hvor-

ledes der ved Fællesskabets oprettelse søgtes en ligevægt mellem friheden til at overføre kapital og medlemsstaternes nødvendige kontrol med den økonomiske politik. Medlemsstaterne skal således ifølge artikel 104 »sikre ligevægten på [deres] globale betalingsbalance«, medens de, jf. artikel 106, »I det omfang fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer er gennemført mellem Medlemsstaterne i medfør af denne traktat forpligter ... sig til at tillade ... overførsler af kapital«. I tilfælde af, at der opstår vanskeligheder med betalingsbalancen, indeholder artikel 108 og 109 imidlertid hjemmel til at træffe beskyttelsesforanstaltninger på fællesskabsniveau, eller om nødvendigt på nationalt niveau.

Ordet »kapital« som sådan er ikke defineret i traktaten. Selv om overskriften til artikel 67-73 er »kapital«, omhandler bestemmelserne dog ikke i første række det egentlige begreb »kapital«, men visse med kapitalen forbundne forhold. Artiklerne omtaler imidlertid nogle områder, som rammes af restriktioner for kapitalbevægelser og bidrager dermed til at fastlægge den betydning, der skal tillægges begrebet »kapital« efter traktaten. Der tales således om:

— »kapitalen tilhører personer, der er bosat eller har hjemsted i Medlemsstaterne« (artikel 67),

— »stedet for kapitalens anbringelse« (artikel 67),

— »kapitalmarkedet og långivningen« (artikel 68, stk. 2),

— »lån, der er bestemt til direkte eller indirekte at finansiere ...« (artikel 68, stk. 3) og

— »kapitalmarkedets funktion« (artikel 73).

Selv om begrebet »kapital« ikke defineres i direktiverne til gennemførelse af kapitel 4, må det dog anføres, at f.eks. det første direktiv til gennemførelse af artikel 67 (EFT 1959-1962, s. 47; org.ref. JO 43 af 12. 7. 1960, s. 94) i bilag I indeholder en liste over de mange former for kapitalbevægelser, som direktivet finder anvendelse på.

Det er blevet hævdet, at begrebet kapitalbevægelser betegner en ensidig overførsel af værdier fra en medlemsstat til en anden, eller inden for en medlemsstat til en fysisk eller juridisk person, som ikke er bosat der, som almindeligvis vedrører investering til produktionsformål, og at det ikke har nogen betydning, om der er tale om en overførsel af varer eller af penge.

Herimod taler varebevægelserne eller bevægeligheden for tjenesteydelserne, hvor der modtages en modydelse inden for et relativt kort tidsrum til gengæld for en levering eller en ydelse, således at den værdi, som er kommet ind i medlemsstaten, udlignes af en tilsvarende værdi, der forlader medlemsstaten.

Under hensyn til disse betragtninger og uden at forsøge at beskrive alle de omstændigheder, hvorunder en kapitalbevægelse kan finde sted, gås der ud fra, at der i mange tilfælde er tale om kapitalbevægelser, når de finansielle midler i en stat anvendes til investering i en anden medlemsstat, og når investeringen ikke inden for et rimeligt tidsrum føres tilbage til det land, hvorfra midlerne oprindeligt kom. I disse tilfælde modtages der ingen tilsvarende værdi i det land, hvor midlerne oprindeligt fandtes, til udligning af de ressourcer, som forlod landet med henblik på investering, og ingen vare har således, uanset den pågældende form for investering, passeret den nationale grænse.

Situationen ville være anderledes, hvis investeringsobjektet inden for et rimeligt tidsrum bringes tilbage til det land, hvor de midler, hvormed investeringen blev foretaget, oprindeligt befandt sig. I dette tilfælde forlader midlerne det land, hvor de oprindeligt befandt sig, men udlignes af en tilsvarende værdi (investeringsobjektet), som atter vender tilbage til oprindelseslandet. Desuden sker der en faktisk bevægelse af varer fra et land til et andet,

hvorved transaktionen ikke adskiller sig fra en hvilken som helst anden handelsmæssig transaktion, der har karakter af en »vareudveksling«, som er undergivet bestemmelserne i afsnit I i traktatens anden del.

Desuden kan det være en kapitalbevægelse, når midler, som ejes af en fysisk eller juridisk person, som er bosat i et bestemt land, overføres til en fysisk eller juridisk person, som ikke er bosat der, forudsat at den person, der ikke er bosat, ikke erlægger en tilsvarende modydelse. Også i dette tilfælde overføres midler fra den pågældende bosatte person til den ikke-bosatte fysiske eller juridiske person og udlignes ikke af et erlagt gode, som repræsenterer en modydelse af tilsvarende værdi. Desuden behøver der ikke nødvendigvis ske nogen varebevægelse, skønt overførselen vil kunne indebære en faktisk fysisk bevægelse af varer fra et land til et andet. Overførselen finder under alle omstændigheder sted, uden at der erlægges en modydelse og vil derfor ikke kunne anses for en vareudveksling. Hvis der erlægges en modydelse vil transaktionen antage karakter af en »vareudveksling« og ikke længere være en kapitalbevægelse.

En kapitalbevægelse kan imidlertid også ifølge Kommissionen undtagelsesvis foregå ved en fysisk overførsel af værdier fra et land til et andet. Sådanne tilfælde må imidlertid i princippet klart kunne adskilles fra en »vareudveksling«. For at anse en sådan bevægelse for en kapitalbevægelse er det en betingelse, at midlerne passerer fra et land til et andet, uden at der erlægges en modydelse i det første land, således at værdien af de midler, der forlader dette land, ikke udlignes af en tilsvarende værdi, som vender tilbage til dette land, samt at overførselen har karakter af en investering og ikke en handel.

Begrebet »kapitalbevægelser« i afsnit III i traktatens anden del er således væsensforskelligt fra begrebet varebevægelser i afsnit I i traktatens anden del. Artikel 9 i afsnit I bestemmer, at Fællesskabets grundlag er en toldunion,

»som omfatter al vareudveksling . . .«

og Domstolen har i så henseende, i sag 7/68, Kommissionen mod Italien (Sml. 1965-1968, s. 541), statueret, at der

»ved varer i denne bestemmelses forstand skal . . . forstås produkter, hvis værdi kan måles i penge, og som i sig selv kan være genstand for omsætning«.

Begrebet »varer« og den frie bevægelighed heraf i medfør af afsnit I i traktatens anden del er særdeles vidtgående, og dette begreb er da også helt forskelligt fra begrebet »kapitalbevægelser«. De to begreber »varebevægelser« og »kapitalbevægelser« er ikke analoge eller parallelle. De er derimod væsensforskellige, og måske er det vildledende, at ordet »bevægelighed« anvendes i begge tilfælde.

Det er åbenbart, at rørlige ting, som er genstand for en handelsmæssig transaktion, og som overskrider grænsen mellem to medlemsstater som følge af denne handelstransaktion, er undergivet traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser. I sådanne tilfælde er der ikke tale om kapitalbevægelser, eftersom bevægeligheden sker via en handel og ikke med henblik på gennemførelsen af en investering i et andet land.

Når kapitalbevægelserne gennemføres via en fysisk overførsel fra en medlemsstat til en anden af værdier, der kan klassificeres som varer, er det imidlertid klart, at de pågældende værdier ikke i alle henseender betragtes som kapital. De vil således f.eks. være underkastet toldformaliteter og i givet fald merværdiafgift.

Ikke desto mindre antager Kommissionen, at en overførsel, som ikke har karakter af en handel, og som er en kapitalbevægelse, snarere vil blive underkastet bestemmelserne i afsnit III end i afsnit I i anden del af traktaten. Hvis dette ikke var tilfældet, ville traktatens bestemmelser om kapitalbevægelser ikke have nogen mening, idet bestemmelserne

om de frie varebevægelser ville fortrænge bestemmelserne om de frie kapitalbevægelser, selv om de førstnævnte findes i et andet afsnit i traktaten end de sidstnævnte. Også selv om man antog, at de førstnævnte bestemmelser fandt anvendelse på kapitalbevægelser, ville dette desuden kun gælde i situationer, hvor de pågældende vælger at foretage kapitalbevægelserne via fysisk overførsel af varer fra en medlemsstat til en anden, men ikke såfremt de vælger at foretage overførselen ved hjælp af andre midler. Det ville således tilkomme de pågældende at afgøre, hvilke af traktatens bestemmelser, der skulle finde anvendelse på deres forhold, selv om de kun havde et mål for øje, nemlig en ensidig overførsel af nogle værdier fra et land til et andet i investeringsøjemed.

Det første direktiv til gennemførelse af traktatens artikel 67 vedrører alene kapitalbevægelser i den betydning, som er forudsat af dette begreb i traktatens kapitel 4, afsnit III, og såfremt »bevægelse« snarere udgør en bevægelse af »varer« end af »kapital«, omfattes den ikke af direktivet, selv om der måtte være tale om en bevægelse af genstande, som er fremstillet af eller som indeholder guld. På samme måde kan det forhold, at der er tale om en bevægelse af guld- eller sølvmønter, som er lovligt betalingsmiddel i et tredjeland eller i en medlemsstat, og som derfor må anses for »betalingsmiddel«, ikke være afgørende, hvis der samtidig kan handles med sådanne mønter, og de kan være genstand for en handelsmæssig transaktion. Med andre ord kan mønterne lovligt handles mod en værdi, som afspejler deres værdi på det frie marked. Værdien på det frie marked afspejler naturligvis så forskellige faktorer som den pågældende mønts tilstand, metalindhold og numismatiske værdi, og denne værdi er ikke nødvendigvis den samme som møntens pålydende værdi. Hvis mønterne derfor handles til marekdsværdi (i modsætning til deres anvendelse som skillemønter til overdragelse af deres pålydende værdi), antages det, at disse mønters bevægelse fra en medlemsstat til en anden er en varebevægelse og ikke en kapitalbevægelse.

Overførsel af guld eller guldmønter fra en medlemsstat til en anden må bedømmes efter karakteren af den tilsigtede eller gennemførte handel og kan ikke anses for en kapitalbevægelse, blot fordi den overførte »ting« (for at anvende et neutralt udtryk) er guld eller en guldmønt.

Der bør måske nævnes to andre omstændigheder, hvoraf fremgår, at overførsel af gestande, som består af eller som indeholder guld, kan anses for (og ofte er) bevægelser af »varer« ifølge afsnit I i traktatens anden del.

1. Genstande af guld, herunder mønter af guld, er omfattet af den fælles toldtarif. Den fælles toldtarif er naturligvis en væsentlig del af den toldunion, som er omhandlet i afsnit I i traktatens anden del, og skal ikke regulere kapitalbevægelser.
2. Det forenede Kongeriges egen lovgivning, Import of Goods (Control) Order af 1954 og Open General Import Licence af 5. juli 1973 (som ændret ved Amendment nr. 10), som indebærer forbud mod import af guldmønter, finder anvendelse på en række varer. Ordet »varer« anvendes i anordningens (Order) titel og også hyppigt i selve teksten. Der er intetsteds i bestemmelserne nævnt, at der skulle være tale om valutapolitiske foranstaltninger, og det kan derfor næppe fastholdes, ej heller af regeringen for Det forenede Kongerige, at alle transaktioner vedrørende guld, uanset deres virkning, alene kan anses for kapitalbevægelser ifølge traktatens artikler 67-73.

Hvis man anerkender, at den fysiske bevægelse af mønter fra en medlemsstat til en anden kan være omfattet af bestemmelserne i afsnit I i traktatens anden del vedrørende de frie varebevægelser, står

det spørgsmål tilbage, om nationale bestemmelser, som forbyder eller opstiller restriktioner for disse bevægelser, kan have hjemmel i traktatens artikel 36 og herunder navnlig være begrundet i hensynet til den »offentlige orden« efter denne artikel.

Artikel 36, som fraviger grundreglen om, at alle hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne skal afskaffes, må fortolkes snævert. Den er ikke en generel beskyttelsesklausul, som supplerer traktatens andre beskyttelsesklausuler. En medlemsstat, som ønsker at bringe bestemmelsen i anvendelse, må derfor følge den procedure, som er fastlagt i den pågældende beskyttelsesklausul og kan ikke generelt påberåbe sig bestemmelsen i artikel 36. Undtagelsestilfældene i denne artikel er klart definerede og omfatter ikke under nogen omstændigheder nationale regler eller national praksis, såfremt de samme resultater kan opnås ved hjælp af foranstaltninger, som indskrænker samhandelen inden for Fællesskabet i mindre grad. For at kunne påberåbe sig artikel 36 må medlemsstaterne respektere de begrænsninger, som er fastlagt i bestemmelsen, dels vedrørende det mål, som tilstræbes, og dels vedrørende karakteren af de foranstaltninger, der kan anvendes til gennemførelse heraf. Den enkelte medlemsstat kan ifølge Kommissionen ikke uden kontrol fra fællesskabsinstitutionerne ensidigt fastlægge rækkevidden af begrebet »offentlig orden« i artikel 36, og det samme gælder for rækkevidden af dette begreb i traktatens artikel 48, stk. 3, selv om de særlige omstændigheder, som kan begrunde en påberåbelse af begrebet den offentlige orden, kan veksle fra den ene medlemsstat til den anden, således at de kompetente nationale myndigheder har skønsfrihed inden for de i traktaten afstukne grænser. Ikke desto mindre, og selv når restriktioner for de frie varebevægelser kan begrundes i hensynet til den offentlige orden, skal der, for at en national myndighed kan påberåbe sig dette hensyn, foreligge en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden, som berører en af samfundets grundlæggende interesser, hvilket også gælder for påberåbelse af det tilsvarende begreb i traktatens artikel 48, stk. 3.

Ifølge Kommissionen kan der anføres følgende betragtninger til det fjerde af de spørgsmål, Court of Appeal har stillet Domstolen.

1. a) Hvad angår forbudet mod import af guldmønter for at forhindre tab på en medlemsstats betalingsbalance, findes der en særlig bestemmelse i kapitel 2 under afsnit II (»Den økonomiske politik«) i traktatens tredje del om Fællesskabets politik vedrørende betalingsbalancen. Dette kapitel indeholder, navnlig artikel 108 og 109, en detaljeret fremgangsmåde, som fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne skal følge, når der opstår bestemte vanskeligheder, eller når disse vanskeligheder udgør en trussel for en medlemsstats betalingsbalance, eller når der opstår en pludselig krise i betalingsbalancen. Artikel 36 kan derfor ikke tjene som hjemmel til retfærdiggørelse af nationale foranstaltninger, som har til formål at sikre ligevægten på en medlemsstats betalingsbalance, lige så lidt som den under overgangsperioden har kunnet tjene som hjemmel for foranstaltninger, som normalt burde have været truffet i henhold til traktatens artikel 226.

b) »For at forhindre spekulation i og overdreven opsparing af uproduktive værdier«. Spekulation og overdreven opsparing af uproduktive værdier i almindelighed er tilsyneladende ikke aktiviteter, som er nærmere defineret eller reguleret i Det forenede Kongeriges lovgivning. Spekulationen og denne opsparing har tilsyneladende heller ikke i Det forenede Kongerige antaget et sådant omfang, at en regulering er nødvendig af hensyn til den offentlige orden. Det kan derfor under de nuværende forhold betvivles, om de foranstaltninger, som har til formål at forhindre spekulation i og overdreven opsparing af

guldmønter ligger inden for den skønsfrihed, som tilkommer de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger vedrørende den offentlige orden, som fraviger traktatens bestemmelser. Selv om det antages, at medlemsstaterne efter deres skøn kan fravige traktatens grundlæggende bestemmelser med henblik på at forbyde eller kontrollere spekulation og overdreven opsparing, er det tvivlsomt, om sådanne foranstaltninger kan begrundes under henvisning til artikel 36. Dette beror på følgende grunde:

i) »spekulation« og »overdreven« (bortset fra eventuelle moralske vurderinger) vedrører hovedsagelig økonomiske spørgsmål, medens artikel 36

»... tager sigte på begivenheder af ikke-økonomisk art, som ikke er egnet til at krænke de i artiklerne 30-34 fastlagte principper, således som det fremgår af artiklens sidste punkt«.

ii) Hvis det egentlige formål med Det forenede Kongeriges lovgivning mod import af guldmønter er at forhindre spekulation i og overdreven opsparing af uproduktive værdier, forekommer de anvendte midler særdeles uegnede.

iii) Under alle omstændigheder er foranstaltninger, som forhindrer de frie varebevægelser ved at forbyde import af en bestemt kategori af varer, og som dermed fraviger traktatens grundlæggende regler, et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstater (som er forbudt efter artikel 36), såfremt sammenlignelige varer, som er i fri omsætning inden for Fælleskabet, stadig kan importeres frit, eller såfremt afsætning af de samme varer på det nationale marked ikke begrænses på samme måde.

2. Hvad angår forbudet mod eksport fra Det forenede Kongerige af legerede sølvmønter for at

a) »sikre, at der ikke opstår mangel på gangbar mønt til offentlighedens brug«:

i) Det må først bemærkes, at et sådant mål kun kan gælde for de møntstykker, som stadig er lovligt betalingsmiddel (six-pence, shillings, florins), idet de mønter, som ikke længere er lovligt betalingsmiddel (f.eks. half-crowns) ikke længere anvendes som betalingsmiddel af offentligheden (selv om de tilsyneladende kan forhandles som varer). I det omfang, denne politik anvendes på mønter, som er lovligt betalingsmiddel, har en medlemsstat, der naturligvis er ansvarlig for sin egen valuta, en lovlig interesse i at sikre, at der stadig findes tilstrækkelig mange af disse mønter på det territorium, hvor de er lovligt betalingsmiddel.

ii) Selv om en medlemsstat imidlertid kan have en lovlig interesse i at forbyde eksport af egen gangbar mønt, mener Kommissionen, at i det omfang, en sådan eksport kan anses for reguleret af traktatens bestemmelser vedrørende de frie varebevægelser (hvilket sandsynligvis sjældent vil være tilfældet), må enhver begrundelse for sådanne foranstaltninger i hensynet til den »offentlige orden« være en egentlig begrundelse og ikke blot en skinbegrundelse.

Et forbud mod eksport af mønter, der forhandles som varer, er altså kun begrundet, såfremt det forhindrer, at der opstår mangel på gangbare mønter til offentlighedens brug, og der faktisk foreligger en sådan mangelsituation. Hvis forbudet derimod blot har til formål at forhindre eksporten af

en ubetydelig del af de gangbare mønter (nemlig de få mønter med et højere sølvindhold, som forbliver i omløb), kan det ikke begrundes i hensynet til at forhindre mangel på gangbare mønter, men forbudet kan naturligvis begrundes i andre hensyn til den offentlige orden.

iii) Ikke desto mindre kan et forbud mod eksport af gangbare mønter i et sådant tilfælde være begrundet som en foranstaltning vedrørende den offentlige orden, der har til formål at imødegå en trussel mod andre af samfundets interesser, forudsat der er tale om en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel. I disse tilfælde må fravigelsen af traktatens artikel 30-34 imidlertid være begrundet i en virkelig og alvorlig trussel af samfundets interesser, som tilsigtes imødegået med foranstaltninger vedrørende den offentlige orden og kan ikke begrundes i rent teoretiske trusler.

iv) Det kan hævdes, at en medlemsstat under hensyn til den offentlige orden har en lovlig interesse i at forhindre, at dens valuta forlader dens område uden tilladelse. Medlemsstaten kan imidlertid ikke, efter Kommissionens opfattelse, gennemtvinge et forbud mod eksport af mønter, hvis disse mønter frit kan forhandles på det nationale område som varer og desuden må anvendes ens og uden forskelsbehandling og ville være en betydelig mindre effektiv offentlig ordensforanstaltning, såfremt det ikke blev anvendt på denne måde.

b) »for at sikre, at enhver fortjeneste som følge af en forøgelse af værdien af møntens metalindhold tilfalder medlemsstaten frem for private«.

i) Da medlemsstaterne er eneansvarlige for udstedelsen af deres egen valuta, har de en lovlig interesse i værdien af metalindholdet i de mønter, som de udsteder, hvorfor dette med rimelighed kan anses for et spørgsmål vedrørende den offentlige orden, som begrunder deres skønsfrihed inden for de af traktaten givne rammer. Efter Kommissionens opfattelse er en medlemsstat imidlertid kun beføjet til at forbyde eksport af disse mønter (uanset om de er lovligt betalingsmiddel eller ej) for at forhindre, at fortjenesten som følge af forøgelsen af værdien af mønternes metalindhold tilfalder private, såfremt private i alle tilfælde er afskåret fra at erhverve en sådan fortjeneste.

c) »for at forhindre, at dens mønter ødelægges uden for dens eget retsområde, hvilket ville være en strafbar handling inden for dens retsområde«.

Som nævnt ovenfor er medlemsstaterne eneansvarlige for udstedelsen af deres egen valuta. Ødelæggelse af statens mønter synes derfor at være et område, der falder inden for den enkelte medlemsstats lovlige interesse og må derfor med rimelighed anses for et område, der henhører under den offentlige orden, inden for hvilket den enkelte stat kan udøve sin skønsfrihed inden for de af traktaten udstukne rammer. Desuden er det strafbart at ødelægge mønter i Det forenede Kongerige. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at et forbud mod eksport af mønter, som hverken må smeltes eller ødelægges inden for det nationale område, med henblik på at forhindre at mønterne smeltes eller ødelægges i en anden medlemsstat, er et spørgsmål, der vedrører den »offentlige orden« efter traktatens artikel 36, og ikke, efter de under sagsfremstillingen beskrevne foreliggende omstændigheder, udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstater.

Kommissionen har desuden givet en kort oversigt over de restriktioner for samhandelen med guld, som fandtes i medlemsstaterne i slutningen af 1976.

Appelltanterne, repræsenteret af R. Du Cann, Q.C. og R. Alan Jones, regeringen for Det forenede Kongerige, repræsenteret af P. Archer, Q.C. Solicitor General og H. Woolf. og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede, T. Townsend, juridisk konsulent, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. juni 1978.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juli 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 15. december 1977, indgået til Domstolen den 16. januar 1978 har Court of Appeal of England and Wales (Criminal Division) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen flere spørgsmål vedrørende fortolkningen af henholdsvis traktatens artikler 30-37 og 67-73;

2 disse spørgsmål er blevet rejst under en anke af en straffesag mod tre britiske statsborgere (herefter benævnt »appellanterne«), som ved Crown Court, Canterbury, blev kendt skyldige i forsætlig og svigagtig omgåelse af forbudet mod import af guldmønter til Det forenede Kongerige og af forbudet mod eksport fra Det forenede Kongerige af legerede sølvmønter præget før 1947;

3 import af guldmønter til Det forenede Kongerige er forbudt ifølge Import of Goods (Control) Order af 1954, som er udstedt af Board of Trade i medfør af de beføjelser, der er tillagt dette organ ved Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939;

4 ifølge Open General Licence (generel importlicens), udstedt den 5. juli 1973 af Secretary of State for Trade and Industry, var der med visse undtagelser, som ikke omfattede guldmønter, fri import af alle varer, men i medfør af en ændring af 15. april 1975 til nævnte licens, ikrafttrådt den 16. april 1975 og benævnt »Amendment No 10«, blev guldmønter henført under de varer, som ikke kunne importeres uden licens fra Board of Trade;

5 i henhold til Export of Goods (Control) Order af 1970, udstedt i medfør af nævnte Act af 1939, kan der fra Det forenede Kongerige uden licens højst eksporteres 10 legerede sølvmønter ad gangen, når de er præget før 1947 og på eksporttidspunktet ikke er over 100 år gamle;

6 eksport af disse mønter til andre medlemsstater i EØF blev tilladt ved en Open General Licence af 20. december 1972, udstedt af Secretary of State, men for så vidt angår disse mønter ophævet og afløst af en anden Open General Licence af 25. juni 1973;

7 denne anden Open General Licence blev ophævet ved en ny Open General Licence af 5. juli 1974, som trådte i kraft den 15. juli 1974, hvorved disse mønter blev undtaget fra den ovenfor nævnte anden Open Licence, således at mønterne efter den 15. juli 1975 ikke kunne eksporteres uden licens.

8 Mellem den 24. april 1975 og den 30. juni 1975 bragte appellanterne 3 400 sydafrikanske Krugerrands, som de havde erhvervet hos firmaet Agosi i Pforzheim i Forbundsrepublikken Tyskland, til Det forenede Kongerige;

9 mellem den 7. august 1974 og den 26. maj 1975 eksporterede appellanterne desuden for samme tyske firma 40,39 tons legerede sølvmønter, præget i Det forenede Kongerige før 1947, nemlig six-pences, shillings, florins og half-crowns.

10 Appellanterne, som erklærede sig skyldige ved retten i første instans, ankede sagen til Court of Appeal (Criminal Division), hvor de har gjort gældende, at bestemmelserne i den britiske lovgivning, som forbyder de i sagen omhandlede ind- og udførsler, er i strid med traktatens artikel 30-34;

11 appellanterne har anført, at artikel 30, i forbindelse med tiltrædelsesaktens artikel 42, for Det forenede Kongeriges vedkommende, senest fra 1. januar 1975 forbyder enhver foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for import fra andre medlemsstater;

12 endvidere har de anført, at artikel 34 i forbindelse med nævnte artikel 42, for Det forenede Kongeriges vedkommende, senest fra 1. januar 1975 forbyder enhver foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for eksporten til andre medlemsstater;

13 endelig har de anført, at eksport- og importrestriktionerne i den britiske lovgivning ikke kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden efter traktatens artikel 36.

14 Heroverfor har den britiske regering gjort gældende, at de im- og eksporterede mønter må anses for »kapital« efter traktatens artikel 67 ff, og at artiklerne 30-34 derfor ikke finder anvendelse;

15 regeringen har endvidere gjort gældende, at selv om de pågældende mønter skulle anses som varer henhørende under traktatens artikel 30 ff, er import- og eksportrestriktionerne tilladte efter traktatens artikel 36, idet de er begrundet i hensynet til den offentlige orden;

16 regeringen har vedrørende importrestriktionerne anført, at forbudet mod import af visse guldmønter til Det forenede Kongerige blev indført for i) at forhindre tab på betalingsbalancen og ii) forhindre spekulation i og overdreven opsparing af uproduktive værdier;

17 hvad angår eksportrestriktionerne har den anført, at forbudet mod eksport fra Det forenede Kongerige af legerede sølvmønter, præget før 1947, blev indført for i) at sikre, at der ikke opstår mangel på gangbar mønt til offentlighedens brug, ii) sikre, at enhver fortjeneste som følge af en hvilken som helst forøgelse af værdien af møntens metalindhold tilfalder medlemsstaten frem for private, og iii) forhindre ødelæggelse af Det forenede Kongeriges mønter uden for dets retsområde, hvilket indenfor dets retsområde ville være en strafbar handling.

18 Herefter har Court of Appeal stillet følgende spørgsmål:

1. Udgør følgende mønter principielt »kapital« i den i Romtraktatens anden del, afsnit III, kapitel 4, forudsatte betydning:

   a) guldmønter, såsom Krugerrand, der fremstilles i et tredjeland, men som frit kan omsættes i en medlemsstat;

   b) legerede sølvmønter, som er lovlige betalingsmidler i en medlemsstat;

   c) en medlemsstats legerede sølvmønter, der har været, men ikke længere er lovlige betalingsmidler i denne stat, og som på trods heraf nyder beskyttelse som mønt mod ødelæggelse i denne stat?

2. I bekræftende fald, kan den mængde, den måde hvorpå, samt de formål, ud fra hvilke sådanne mønter forhandles, medføre, at disse mønter ophører med at falde ind under udtrykket »kapital« i anden del, afsnit III, kapitel 4?

3. Finder bestemmelserne i Rom-traktatens anden del, afsnit III, kapitel 4 anvendelse på de af de ovennævnte mønter, som udgør »kapital«, med det resultat, at bestemmelserne i traktatens anden del, afsnit I, kapitel 2 ikke finder anvendelse?

4. Hvis det ved svarene på nogen af de ovenstående spørgsmål fastslås, at den foreliggende sags genstand falder ind under anden del, afsnit I, kapitel 2, skal udtrykket »offentlig orden« i Rom-traktatens artikel 36 da fortolkes således, at en medlemsstat med føje kan begrunde restriktioner vedrørende

   a) indførsel af guldmønter af nogen af følgende årsager:

      i) for at forhindre tab på dens betalingsbalance,

      ii) for at forhindre spekulation i og sammensparing af uproduktive værdier

   b) i) for at sikre, at der ikke opstår mangel på gangbar mønt til offentlighedens brug,

      ii) for at sikre, at fortjeneste som følge af en forøgelse af værdien af møntens metalindhold tilfalder medlemsstaten frem for private,

      iii) for at forhindre, at dens mønter ødelægges uden for dens eget retsområde, hvilket ville være en strafbar handling, hvis handlingen fandt sted inden for dens retsområde?

19 Ved en nærmere undersøgelse af de stillede spørgsmål fremgår det, at selv om spørgsmålene efter deres formulering hovedsagelig drejer sig om, hvorvidt de pågældende mønter kan betegnes som »kapital«, går de i virkeligheden ud på, om disse mønter er varer, som falder ind under traktatens artikel 30-37, eller er betalingsmiddel, der er omfattet af andre bestemmelser;

20 forstået således må spørgsmålene bedømmes inden for rammerne af traktatens generelle system;

21 det fremgår af en gennemgang af dette system, at bestemmelserne om de frie varebevægelser og navnlig artikel 30 ff om ophævelse af de kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke alene må betragtes i forhold til de specielle bestemmelser om kapitaloverførsler, men i forhold til traktatens bestemmelser om valutaoverførsler som helhed, idet disse kan have de mest forskelligartede formål og kapitaloverførslerne kun er en særlig kategori heraf;

22 selv om traktatens artikler 67-73 om liberaliseringen af kapitalbevægelserne har særlig betydning for et af de i traktatens artikel 3 nævnte mål, nemlig fjernelsen af hindringerne for den frie bevægelighed for kapital, må artiklerne 104-109, som omhandler den globale betalingsbalance og derfor vedrører samtlige valutabevægelser, 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;

23 således bestemmes det i artikel 106, at »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«;

24 denne bestemmelse skal sikre de valutaoverførseler, som er nødvendige for såvel liberaliseringen af kapitalbevægelserne, som for den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital;

25 heraf må udledes, at betalingsmidler ikke efter traktatens system skal betragtes som varer, der er omfattet af traktatens artikler 30-37.

26 Legerede, sølvmønter, som er lovligt betalingsmiddel i en medlemsstat, må ifølge deres art betragtes som betalingsmiddel, hvorfor overførselen heraf ikke falder ind under traktatens artikler 30-37.

27 Selv om det kan være tvivlsomt, om Krugerrands skal anses for lovligt betalingsmiddel kan det fastslås, at disse mønter på valutamarkederne i de medlemsstater, som tillader handel hermed, betragtes som penge;

28 deres overførsel må derfor betragtes som en valutaoverførsel, der ikke falder ind under de nævnte artikler 30-37.

29 Under hensyn til det ovenfor anførte er det ikke nødvendigt at behandle spørgsmålet om, under hvilke nærmere betingelser overførselen af disse to kategorier af mønter kan betegnes enten som kapitalbevægelser eller som en løbende betaling.

30 Spørgsmål 1, c) vedrører legerede sølvmønter fra en medlemsstat, som har været, men ikke længere er lovligt betalingsmiddel i denne stat, men alligevel som mønt er beskyttet mod ødelæggelse;

31 sådanne mønter kan ikke anses som betalingsmiddel i den ovenfor nævnte betydning, hvorfor de må betegnes som varer, der er omfattet af traktatens artikler 30-37.

32 Det tilkommer medlemsstaterne at slå deres egen mønt og at beskytte den mod ødelæggelse;

33 det fremgår af sagsakterne, at det er forbudt at smelte eller ødelægge nationale mønter i Det forenede Kongerige, selv om disse ikke længere er lovligt betalingsmiddel;

34 et forbud mod eksport af sådanne mønter, der er udstedt for at hindre, at de omsmeltes eller ødelægges i en anden medlemsstat, er begrundet i hensynet til den offentlige orden efter traktatens artikel 36, fordi det vedrører beskyttelsen af retten til at slå mønt, som sædvanligvis anses som en af en stats grundlæggende interesser.

Vedrørende sagsomkostningerne

35 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, af regeringen for Det forenede Kongerige og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

36 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Court of Appeal (Criminal Division) ved kendelse af 15. december 1977, for ret:

1. **Traktatens artikel 30-37 finder ikke anvendelse på**

   a) **legerede sølvmønter, som er lovligt betalingsmiddel i en medlemsstat,**

   b) **guldmønter som »Krugerrands«, som er fremstillet i et tredjeland, men som omsættes frit inden for en medlemsstat.**

2. **Et forbud mod eksport af en medlemsstats legerede sølvmønter, som har været, men ikke længere er lovligt betalingsmiddel i denne stat, og hvis omsmeltning eller ødelæggelse er forbudt inden for statens område, er begrundet i hensynet til den offentlige orden efter traktatens artikel 36, såfremt det er udstedt for at hindre omsmeltningen eller ødelæggelse i en anden medlemsstat.**

Kutscher Mackenzie Stuart Donner

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. november 1978.

For justitssekretæren

J. Pompe
Assisterende justitssekretær

For præsidenten

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling