I sag 203/80

angående en anmodning som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunale di Bolzano er indgivet til Domstolen for i straffesagen mod

GUERRINO CASATI

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af bl.a. artiklerne 67, 69, 71, 73 og 106 i EØF-traktaten, samt af en række af fællesskabsrettens grundsætninger, på grundlag af hvilken den forelæggende ret kan træffe afgørelse vedrørende foreneligheden af en række bestemmelser i den italienske valutalovgivning med de nævnte artikler og grundsætninger,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Tiltalte i hovedsagen, Guerrino Casati, der er italiensk statsborger og bor

i Forbundsrepublikken Tyskland, står ved Tribunale di Bolzano tiltalt for forsøg på udførsel fra Italien — uden den i den italienske valutalovgivning påbudte tilladelse — af et beløb på 650 000 LIT og 24 000 DM, som han blev fundet i besiddelse af ved den italiensk-østrigske grænse. Guerrino Casati har til sit forsvar for Tribunale di Bolzano anført, at han under sin ferie i Italien havde til hensigt at købe maskiner »til brug i sin forretningsvirksomhed i Tyskland«. Han havde derfor indført et beløb på 30 000 DM uden at anmelde indførslen. Da den fabrik, hos hvilken han ville købe maskinerne, var lukket, var han nødt til at tage størstedelen af nævnte beløb med sig tilbage ved udrejsen.

2. I artikel 13 i ministeriel bekendtgørelse af 7. august 1978 (Gazzetta Ufficiale nr. 220 af 8. august 1978) bestemmes, at valutaudlændinge kan udføre bl.a. udenlandske pengesedler, inden for rammerne af hvad de tidligere har indført, eller lovligt har erhvervet i Italien; beviset for, at de nævnte betingelser er opfyldt, skal fremlægges i den form og efter de regler, der fastsættes af ministeriet for udenrigshandel.

Disse regler er navnlig blevet fastsat ved Den italienske Valutacentrals (Ufficio Italiano dei Cambi) cirkulære nr. A/300 af 3. maj 1974, der i artikel 11 bestemmer, at valutaudlændinge kan udføre de betalingsmidler, de har anmeldt ved benyttelse af »formular V 2« ved indrejse til Italien.

3. Udførsel uden forudgående tilladelse af [italienske penge eller fremmed] valuta, af aktier eller obligationer, af gældsbeviser eller andre betalingsmidler sanktioneres, i tilfælde, hvor værdien ikke overstiger 500 000 LIT, administrativt med bøde på mellem halvdelen og det tredobbelte af værdien af de udførte værdier, hvor disse andrager mellem 500 000 og 5 mill. LIT, og i tilfælde, hvor værdien overstiger nævnte beløb med fængsel fra 1 til 6 år og bøde på mellem det dobbelte og det firdobbelte af nævnte værdi (artikel 1 i lovdekret (decreto legge) nr. 31 af 4. marts 1976, Gazzetta Ufficiale nr. 60 af 5. marts 1976, med ændringer omformet til lov nr. 159 af 30. april 1976 med senere ændringer, senest ændret ved artikel 2 i lov nr. 863 af 23. december 1976, Gazzetta Ufficiale nr. 348 af 31. december 1976). Disse overtrædelser betegnedes indtil 1976 som forseelser, der blev behandlet administrativt, og ikke som lovovertrædelser, og de kunne kun sanktioneres administrativt med betaling af et beløb på indtil 5 gange værdien af de udførte formueværdier (artikel 15 i lovdekret nr. 476 af 6. juni 1955, Gazzetta Ufficiale nr. 137 af 6. juni 1956, hvori der henvises til den bekendtgørelse fra finansministeriet, der omhandles i lovdekret nr. 1928 af 5. december 1938, Gazzetta Ufficiale nr. 297 af 29. december 1938; sidstnævnte lovdekret er blevet til lov nr. 739 af 2. juni 1939).

4. EØF-traktatens artikel 67, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»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, ligesom de ophæver enhver forskelsbehandling, der støttes på parternes nationalitet eller bopæl eller på stedet for kapitalens anbringelse«.

I traktatens artikel 69 hedder det:

»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«.

Artikel 71 i traktaten indeholder i første afsnit en »stand-still«-bestemmelse, som har følgende ordlyd:

»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«.

Rådet har vedtaget to direktiver til gennemførelse af artikel 67 i traktaten. Det første stammer fra den 11. maj 1960 (EFT 1959-1962, s. 47) og det andet, der udvider og ændrer det første, fra den 18. december 1962 (EFT 1963-1964, s. 5).

I bilag I til de to direktiver findes en fuldstændig fortegnelse over de af artikel 67 omfattede kapitalbevægelser. Den nærmere beskrivelse af kapitalbevægelserne findes i bilag II. I bilag I er kapitalbevægelserne inddelt i fire grupper, der hver især er opført i lister under bogstavbetegnelserne A, B, C og D.

Ifølge artikel 1 i det første direktiv er medlemsstaterne forpligtet til at udstede de valutabevillinger, der er nødvendige til gennemførelse af de i liste A nævnte transaktioner, f.eks. direkte investeringer, investering i fast ejendom og kapitalbevægelser af personlig karakter, såsom arv mm.

I direktivets artikel 2 bestemmes, at medlemsstaterne udsteder generelle tilladelser til gennemførelse af transaktioner af den i liste B nævnte art, dvs. transaktioner vedrørende børspapirer.

Valutabevillinger, der er nødvendige til gennemførelse af de i liste C nævnte transaktioner, f.eks. transaktioner vedrørende værdipapirer, der ikke handles på børser, vedrørende emission og anbringelse under hånden af værdipapirer på kapitalmarkederne i andre medlemsstater samt ydelse og tilbagebetaling af mellem- og langfristede kreditter, skal ifølge direktivets artikel 3 kun udstedes, såfremt liberaliseringen af disse kapitalbevægelser ikke må anses for at lægge hindringer i vejen for gennemførelsen af en medlemsstats økonomiske politik. Kun Belgien, Luxembourg og Forbundsrepublikken Tyskland har indledt en liberalisering på dette område.

Endelig er medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 7 kun forpligtet til at underrette Kommissionen om ændringer i de bestemmelser, der gælder for de i liste D nævnte helt kortfristede transaktioner, f.eks. indbetalinger på kontokuranter og indlånskonti hos udenlandske kreditinstitutter, køb af skatkammerveksler og ind- og udførsel af betalingsmidler.

De gældende beskyttelsesklausuler i traktaten findes i artikel 73 (kapitalbevægelser, der medfører forstyrrelser i kapitalmarkedets funktion), i artikel 108 (vanskeligheder eller overhængende fare for vanskeligheder med hensyn til betalingsbalancen) og i artikel 109 (pludselig krise vedrørende betalingsbalancen). Adskillige medlemsstater har påberåbt sig disse klausuler.

Ifølge Rådets direktiv af 21. marts 1972 om regulering af de internationale pengestrømme og neutralisering af deres uønskede virkninger på den interne likviditet (72/156, EFT 1972 (I), s. 285) kan medlemsstaterne træffe de nødvendige dispositioner til effektiv regulering af de internationale pengestrømme samt til neutralisering af de virkninger, der betragtes som uønskede, og som de

internationale pengestrømme udøver på den interne likviditet.

5. Ved kendelse af 6. oktober 1980 har Tribunale di Bolzano forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1) Må de restriktioner for kapitalbevægelser, som omtales i EØF-traktatens artikel 67, anses for at være afskaffet ved overgangsperiodens udløb, uanset bestemmelserne i artikel 69?

2) 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?

3) Sikrer en grundsætning eller regel i traktaten en valutaudlænding ret til at genudføre betalingsmidler, som han tidligere har indført og ikke brugt, selv om de er omvekslet til italienske lire?

4) Kan i bekræftende fald en eventuel undladelse af at opfylde de formkrav, der opstilles i valutalovgivningen i den stat, hvorfra betalingsmidlerne senere genudføres under omstændigheder som ovenfor beskrevet, 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 fleres samvirken)?

5) Kan, såfremt det foregående spørgsmål må besvares bekræftende, samme strenge sanktioner som dem, der er hjemlet for ulovlig udførsel af betalingsmidler, pålægges for en undladelse af at opfylde de nævnte formkrav?

6) Skal en national lov, der skærper tidligere gældende sanktioner — idet forseelser, der tidligere blev sanktioneret administrativt, klassificeres som kriminelle handlinger og straffes med frihedsstraf og bøde — efter overgangsperiodens udløb antages at være forenelig med »stand-still«-forpligtelsen efter artiklerne 71 og 106, stk. 3?

7) Tillader grundsætningen om, at uensartede forhold ikke kan behandles ens (som også indgår i forbudet mod forskelsbehandling som fastsat bl.a. i traktatens artikel 7), at de samme straffe, som en medlemsstat har indført for ulovlig udførsel af betalingsmidler eller undladelse af at opfylde formforskrifterne i valutabestemmelserne, anvendes uden forskel både på valutaindlændinge og valutaudlændige?

8) 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 udøvelse 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, således at det i det væsentlige er undladelsen af at opfylde formkravene, der straffes?

6. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 16. oktober 1980.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg:

— G. Casati ved advokat H. Runger, Bolzano, og advokaterne G. M. Ubertazzi og F. Capelli, Milano;

— den franske regering ved Th. Le Roy, Secrétariat Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, som befuldmægtiget;

— Forbundsrepublikken Tysklands regering ved M. Seidel, konsulent i forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget;

— den italienske regering, ved A. Squillante, kontorchef i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af M. Conti, Avvocato dello Stato;

— Det forenede Kongeriges regering ved R. D. Munrow, Treasury Solicitor, som befuldmægtiget;

— den danske regering ved juridisk rådgiver L. Mikaelsen, udenrigsministeriet, som befuldmægtiget;

— republikken Irlands regering ved L. Dockery, Chief State Solicitor, som befuldmægtiget

og

— Kommissionen ved juridisk konsulent A. Abate, som befuldmægtiget.

7. Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet parterne i den præjudicielle sag om skriftligt og forud for retsforhandlingerne at besvare en række spørgsmål.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Det første præjudicielle spørgsmål (den umiddelbare anvendelighed af traktatens artikel 67)

Den danske, den irske, den franske, den italienske og den britiske regering samt *Kommissionen* har gjort gældende, at artikel 67 i traktaten ikke er umiddelbart anvendelig. Medlemsstaterne forpligtes nemlig ved denne artikel kun til at afskaffe restriktioner for kapitalbevægelser »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«. Dette ubestemte forbehold udelukker, at man kan drage slutninger fra Domstolens praksis vedrørende den umiddelbare anvendelighed, der kun vedrører traktatsbestemmelser, der indeholder en klar forpligtelse til at nå til et bestemt resultat.

Da afgørelsen af, hvilken liberaliseringsgrad, »der er nødvendig for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«, er af politisk art, og da reguleringen af kapitalbevægelserne på grundlag af nævnte kriterium udgør et kontinuerligt virkemiddel, kan det ikke være de nationale domstoles, men Rådets opgave at tage stilling hertil ved udstedelse af direktiver i medfør af artikel 69 i traktaten. Traktatens bestemmelser vedrørende kapitalbevægelserne og betalingsbalancen er udtryk for en nøje afbalanceret regulering af henholdsvis Kommissionens, Rådets og medlemsstaternes beføjelser.

Denne fortolkning kan støttes på ordlyden af den såkaldte »stand-still«-klausul i traktatens artikel 71, stk. 1, der bestemmer, at »medlemsstaterne *bestræ-*

ber sig på hverken at indføre nye valutarestriktioner inden for Fællesskabet ... eller at skærpe gældende regler«; denne bestemmelse står nemlig i modsætning til de øvrige »stand-still«-klausuler i traktaten, der indeholder ubetingede forbud.

Reguleringen af kapitalbevægelser har endvidere nær sammenhæng med andre foranstaltninger inden for den økonomiske politik, der henhører under medlemsstaternes kompetence, f.eks. valuta- og investeringspolitikken. For at disse andre foranstaltninger kan virke efter hensigten, må medlemsstaterne nødvendigvis have adgang til at regulere en række kapitalbevægelser.

Den nære sammenhæng mellem reglerne om kapitalbevægelser og reglerne om betalingsbalancen kommer også til udtryk i artikel 71, stk. 2, hvori det hedder, at medlemsstaterne »erklærer sig rede til, i det omfang deres økonomiske situation, herunder især deres betalingsbalances stilling, tillader det, at gå videre i liberaliseringen på kapitalområdet end forudset i de foregående artikler«.

Den danske regering har fremhævet, at de begrænsninger, der ligger i ordlyden af EØF-traktatens artikler 52 og 59 som analyseret i Domstolens praksis, angiver, hvordan man nærmere skal gennemføre liberaliseringsforpligtelsen i løbet af overgangsperioden. Begrænsningerne i artikel 67 angiver derimod en begrænsning af, i hvilket omfang man overhovedet skal gennemføre en liberalisering.

Den danske regering har desuden fremhævet, at Rådet inden for området af EØF-traktatens artikler 52-66 normalt kun udsteder direktiver, der gælder for en specialsektor. For så vidt angår kapitalbevægelser, gælder de i medfør af artikel 59 udstedte direktiver derimod alle arter af kapitalbevægelser. Rådet har altså taget udtømmende stilling til, i hvilket omfang kapitaltransaktioner skal være liberaliserede.

De franske regering har tilføjet, at liberaliseringen af kapitalbevægelser ifølge artikel VIII i vedtægterne for Den internationale Valutafond kun skal gælde løbende transaktioner. Artikel VI, afsnit 3, i vedtægterne indeholder en udtrykkelig tilladelse til, at medlemsstaterne kontrollerer kapitalbevægelser. Ifølge afsnit 1 i samme artikel har Valutafonden endog adgang til at nægte lån til et medlem i tilfælde, hvor lånet skal dække »stærk eller vedholdende kapitaludstrømning«, såfremt medlemslandet har afslået at træffe hensigtsmæssige kontrolforanstaltninger.

Kommissionen har henvist til, at medlemsstaternes samordning af deres økonomiske politik, jf. traktatens artikler 6, 104, 105 og 145, endnu ikke er blevet gennemført. På baggrund af sammenhængen mellem kapitalbevægelserne og den økonomiske politik anser Kommissionen ikke forudsætningerne for, at artikel 67 kan være umiddelbart anvendelig, for opfyldt. Kommissionen mener under disse omstændigheder, at medlemsstaterne også efter overgangsperiodens udløb kan opretholde restriktionerne for de kapitalbevægelser, der er nævnt i liste D og — delvis — i liste C i Rådets første direktiv i medfør af traktatens artikel 69, uden herved at være nødt til at påberåbe sig beskyttelsesklausuler.

Forbundsrepublikken Tysklands regering, har indledningsvis fremhævet, at dens indlæg vedrørende rækkevidden af traktatens artikel 67 kun gælder valutarestriktioner, selv om spørgsmålet fra den

nationale domstol også drejer sig om andre restriktioner for kapitalbevægelser.

Forbundsregeringen er af den opfattelse, at bortset fra visse undtagelser er valutarestriktioner, der rammer kapitalbevægelser, forbudt efter overgangsperiodens udløb, og dette forbud kan påberåbes af borgerne. Undtaget er navnlig kortfristede investeringer og kreditter, konti på anfordring og opsigelse, samt kapitalbevægelser af personlig art, der af hensyn til medlemsstaternes valutapolitik på det nuværende integrationsstadium ikke kan liberaliseres. Disse undtagelser kan udskilles uden nogen vanskelighed. Det er grunden til, at Rådet har optaget dem i liste D i de direktiver, det har vedtaget i medfør af traktatens artikel 69.

Domstolen har da også fastslået, at traktatens forbud uden videre træder i kraft ved overgangsperiodens udløb, og at borgerne således kan påberåbe sig disse forbud, uden at det er nødvendigt at udstede direktiver.

For frie kapitalbevægelser gælder de samme regler som for traktatens øvrige grundlæggende friheder, eftersom afskaffelsen af hindringer for frie kapitalbevægelser ligger helt på linje med indførelsen af de øvrige friheder.

Bestemmelsen i traktatens artikel 67 om, at restriktioner for kapitalbevægelser kun skal afskaffes »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«, betyder ikke, at der opstilles en betingelse for afskaffelsen, men angiver kun en begrænsning af dens rækkevidde.

Også »stand-still«-reglen i artikel 71 i traktaten er umiddelbart anvendelig, selv om denne artikel efter sin ordlyd er mindre klar end f.eks. de øvrige »stand-still«-regler i traktaten. Politisk har artikel 71 jo lige som de sidstnævnte regler sin baggrund i det samme ønske om integration, dvs. i ønsket om at forhindre, at medlemsstaterne indfører nye restriktioner. Det ville være uforståeligt, at de skulle have bevaret retten hertil, når traktaten forpligter dem til at afskaffe de eksisterende restriktioner i løbet af overgangsperioden. Domstolen har i øvrigt, eksempelvis vedrørende fri bevægelighed for personer, fastslået, at artikel 48 i traktaten er umiddelbart anvendelig, selv om der ikke i nogen regel findes et forbud mod i løbet af overgangsperioden at indføre nye indrejserestriktioner for staternes område.

De særegenheder, der måtte bestå specielt for kapitalbevægelser i modsætning til de forhold, traktaten i øvrigt regulerer, kan i fornødent omfang behandles efter beskyttelsesklausulerne, navnlig i artiklerne 73 og 108, stk. 3, i traktaten, der fortsat gælder efter overgangsperiodens udløb.

Forbundsregeringen har endvidere i denne sammenhæng henvist til traktatens artikel 103 og fremhævet, at denne artikel danner grundlag for Rådets vedtagelse af direktiv 72/156/EØF af 21. marts 1972 om regulering af de internationale pengestrømme. Forbundsregeringen har ikke bestridt, at dette direktiv fortsat efter overgangsperiodens udløb er i kraft, og den har fremhævet, at Rådet med dette direktivs regler har givet medlemsstaterne mulighed for at gribe ind over for nogle kapitalbevægelser i tilfælde, hvor valutasituationen er kritisk.

Guerrino Casati har på grundlag af en analyse af Domstolens praksis vedrørende den umiddelbare anvendelighed af artiklerne 52 og 59 i traktaten gjort

gældende, at artikel 67 i traktaten er umiddelbart anvendelig.

Affattelsen af artikel 67 er alene forskellig fra affattelsen af artiklerne 52 og 59 derved, at den kun taler om afskaffelse af restriktioner for kapitalbevægelser »i det omfang, det er nødvendigt for fællessmarkedets tilfredsstillende funktion«.

Ved en fortolkning af artikel 67 i sammenhæng med artikel 69 i traktaten når man til det resultat, at en nærmere præcisering af den afskaffelse af restriktioner, der kan antages at være »nødvendig for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«, kun kan foretages gennem vedtagelse af fællesskabsdirektiver. Men Rådet har i de direktiver, der er blevet vedtaget i forbindelse hermed, klart udtrykt sin opfattelse vedrørende de kapitalbevægelser, der skal liberaliseres og de restriktioner, der skal afskaffes, for at fællesmarkedet kan »fungere tilfredsstillende«.

En analyse af artikel 67 i traktaten må derfor føre til, at denne regel efter overgangsperiodens udløb er umiddelbart anvendelig og kan skabe subjektive rettigheder for borgerne. Dette betyder, at artikel 67 set i sammenhæng med de i artikel 69 nævnte direktiver fra nævnte tidspunkt er blevet en umiddelbart anvendelig regel. Og det er netop dette Domstolen har fastslået i sin dom af 17. december 1970 i sag 33/70 SACE (Sml. 1970, s. 277), der drejede sig om bestemmelsen i traktatens artikel 13, stk. 2, til hvis gennemførelse, der skulle have været udstedt direktiver.

Den forelæggende ret skal derfor i forbindelse med de faktiske forhold i sagen afgøre, om den transaktion, Casati har gennemført, er omfattet af en restriktion, der efter overgangsperiodens udløb ikke er tilladt. Hvis følgelig den italienske stat efter nævnte tidspunkt ikke længere var beføjet til over for statsborgere med bopæl i udlandet at anvende restriktioner for indførsel og genudførsel af samme beløb, kunne den heller ikke efter nævnte periodes udløb indføre en restriktion i form af en begrænsning af beviset for beløbets indførsel, hvorefter alene formular V 2 anses som bevis. Der er i så fald tale om en restriktion, der ikke er en blot og bar formalitet, idet den gør indgreb i selve valutaudlændingenes subjektive ret til at indføre og genudføre det samme beløb.

Det kan ikke imod denne fortolkning af artikel 67 indvendes, at artikel 71 ikke er en egentlig »stand-still«-regel for indførelsen af nye restriktioner, idet artikel 71 vedrører de restriktioner, der fandtes på det tidspunkt, traktaten trådte i kraft, og ikke kan fortolkes som en begrænsning af rækkevidden af bestemmelserne i artikel 67 og af de almindelige grundsætninger i traktaten, som fik virkning ved overgangsperiodens udløb.

Dette betyder ikke, at medlemsstaterne er forpligtet til at acceptere situationer, der rummer en fare for deres betalingsbalancer. Traktaten gør det muligt at imødegå sådanne situationer ved hjælp af beskyttelsesklausulerne i artiklerne 73, 108 og 109.

Det andet præjudicielle spørgsmål (undladelse af at følge konsultationsproceduren i traktatens artikel 73)

Den franske og den italienske regering har anført, at konsultationsforpligtelsen i henhold til artikel 73 i traktaten ikke har

betydning i den foreliggende sag, idet forpligtelsen kun gælder for restriktioner for liberaliserede kapitalbevægelser.

Den franske regering og på linje hermed *Kommissionen* har endvidere henvist til, at traktatens artikel 73 kun har hensyn til »beskyttelsesforanstaltninger« mod »kapitalbevægelser, [som] medfører forstyrrelser i kapitalmarkedets funktion i en Medlemsstat« og følgelig ikke til en skærpelse af straffe.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har henvist til, at borgerne ikke kan påberåbe sig konsultationsforpligtelsen, idet denne ikke er pålagt af hensyn til dem.

Den har tilføjet, at tilsidesættelsen af denne pligt i sig selv ikke engang medfører, at de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet, bliver ugyldige, idet disse foranstaltningers gyldighed tværtimod alene forudsætter, at de materielle betingelser i traktatens artikel 73 er opfyldt. Kommissionen kan jo i medfør af traktatens artikel 73, stk. 2, udelukkende ændre eller ophæve de foranstaltninger, en medlemsstat har truffet, ex nunc; nævnte bestemmelse indebærer altså, at de foranstaltninger, en medlemsstat har truffet, er gyldige, også selv om de først er blevet meddelt Kommissionen efter ikrafttrædelsen.

Det forenede Kongeriges regering har anført, at den betvivler, at artikel 73 kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.

Det tredje præjudicielle spørgsmål (vedrørende en eventuel grundsætning i traktaten, hvorefter den, der ikke har bopæl på statsterritoriet, har ret til at genudføre valuta, som den pågældende tidligere har indført)

Den franske og den britiske regering har anført, at indførsel og udførsel af betalingsmidler umiddelbart synes at henhøre under »Ind- og udførsel af formueværdier« i liste D i Rådets direktiver om kapitalbevægelser. Ifølge disse direktiver er medlemsstaterne imidlertid ikke udtrykkeligt forpligtet til at liberalisere de af liste D omfattede kapitalbevægelser.

Den italienske regering har anført, at fællesskabsretten hverken indeholder nogen regel eller nogen grundsætning om udførsel af betalingsmidler, der ikke skal anvendes til særlige formål.

Forbundsrepublikken Tysklands regering er af den opfattelse, at medbringelse af valuta fra det ene land til det andet er fri, for så vidt som denne transaktion i medfør af artikel 67 i traktaten anses for en liberaliseret kapitalbevægelse.

Den omhandlede ret består også i forbindelse med, at borgerne gør brug af andre grundlæggende rettigheder i fællesskabsretten, navnlig retten til fri bevægelighed for personer eller retten til at modtage tjenesteydelser.

Borgerne erhverver ikke herved nogen videregående ret i medfør af traktatens artikel 106 set i sammenhæng med listen i bilag III til traktaten over de usynlige transaktioner, idet betalinger kun er liberaliseret i samme omfang, som den frie bevægelighed for kapital er gennemført. Artikel 106, stk. 3, sammen med nævnte liste sikrer ganske vist frie betalinger uden yderligere formaliteter i forbindelse med privates rejser og ophold, men dette afføder for borgeren kun en ret til frit at medtage valuta fra et land til et andet i det omfang, denne valuta er nødvendig for rejsen. En anden fortolkning af artikel 106, stk. 3, ville medføre, at restriktionerne for de kortfristede kapitalbevægelser, der er lovlige i medfør af artikel 67, kunne omgås.

Det fjerde og femte præjudicielle spørgsmål (Straffenes forholdmæssighed)

Den franske og italienske regering har gjort gældende, at spørgsmålet om overholdelse af fællesskabsrettens grundsætninger ikke opstår, for så vidt angår de kapitalbevægelser, der ikke er liberaliseret. I de lande, der stadig fører valutakontrol, er de sanktioner, der anvendes, sædvanligvis lige så strenge, som dem, der anvendes i Italien.

Den franske og den britiske regering har endvidere henvist til artikel 5, stk. 1, i Rådets første direktiv om kapitalbevægelser, hvori det hedder:

»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«.

Den engelske regering fortolker denne bestemmelse således, at den italienske regering ubeskåret har ret til at anmode personer, der forlader Italien, om oplysninger om udførsel af pengebeløb samt til ved hjælp af egnede foranstaltninger at gøre udførslernes lovlighed betinget af, at der gives sådanne oplysninger, også selv om der er tale om liberaliserede kapitalbevægelser.

Den italienske regering har tilføjet, at det ulovlige forhold ifølge artikel 1 i lovdekret nr. 31 af 4. marts 1976 består i udførsel af betalingsmidler uden tilladelse. Det femte præjudicielle spørgsmål er derfor uden mening. Den italienske regering har vedrørende det fjerde spørgsmål anført, at undladelsen af at opfylde rene formaliteter ikke er strafbar efter italiensk lov, der selv for valutaudlændinges vedkommende kun belægger ulovlig udførsel med straf. Nævnte lovdekret indeholder endvidere en nøje graduering af de forskellige omhandlede tilfælde, netop for at gøre sanktionerne forholdsmæssige, og disse forekommer da også efter en objektiv karakteristik helt passende. Den skønsmargen, den nationale domstol har i de alvorligste tilfælde, er så vid, at det er muligt at tage hensyn til omstændighederne i den konkrete sag og at opnå en strafanvendelse i overensstemmelse med det enkelte forholds grovhed.

Den irske regering har anført, at de straffe, en medlemsstat har indført for overtrædelser af sin lovgivning, alene henhører under den pågældende stats kompetence, også når der er tale om liberaliserede kapitalbevægelser, forudsat at selve den omhandlede lovgivning er i overensstemmelse med traktaten. Det er kun under særlige forhold, som man i praksis vanskeligt vil kunne forestille sig, at der kan blive tale om en prøvelse af sanktionerne i forhold til traktaten.

Ifølge *den danske regering* er det ikke stridende mod EØF-traktaten, at en medlemsstat skærper straffen for ulovlige kapitaloverførsler. Såfremt en medlemsstat efter fællesskabsretten kan hindre visse kapitalbevægelser, har den også kompetence til at fastsætte de fornødne sanktioner. Dette følger af, at medlemsstaterne har bevaret kompetencen til at skønne over, hvilken kriminalpolitik de ønsker at forfølge, og herunder også vælge de sanktionstyper, der skal finde anvendelse i tilfælde af overtrædelse af fællesskabsrettens bestemmelser. Heraf følger også, at medlemsstaterne har kompetence til at skærpe sanktionerne, hvis det skønnes fornødent. Selv i det omfang kapitalbevægelser er liberalise-

rede, kan medlemsstaterne i henhold til Rådets direktiver om kapitalbevægelser påbyde en pligt til at udfylde skemaer og lignende formularer med henblik på at overvåge kapitalbevægelsernes omfang og kontrollere transaktionernes lovlighed. Og såfremt disse kontrolregler ikke overholdes, har medlemsstaterne derfor også ret til at foreskrive egnede sanktioner.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har vedrørende det fjerde præjudicielle spørgsmål anført, at fri bevægelighed for kapital ikke kunne gennemføres i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, såfremt medlemsstaterne for formelle overtrædelser kunne pålægge sanktioner, der efter den begåede overtrædelses art er uforholdsmæssigt strenge. Domstolen har som fast praksis fastslået en grundsætning på linje hermed.

Forbundsregeringen har vedrørende det femte præjudicielle spørgsmål fremhævet, at det i almindelighed ikke er på sin plads at belægge overtrædelser af formelle bestemmelser og overtrædelser af materielle bestemmelser med de samme sanktioner. Der kan dog efter dens opfattelse tænkes tilfælde, i hvilke det ikke er muligt at gennemtvinge formelle bestemmelser, hvis der ikke er fastsat en streng straf for overtrædelser.

Ifølge *Kommissionen* skal medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende kapitaler, for hvilke der ikke er gennemført fri bevægelighed, tage hensyn til bestemmelserne i traktatens artikel 5, stk. 2. Men når en national lovgivning indeholder bestemmelser om administrativ kontrol for visse kapitalbevægelsers vedkommende, skal de sanktioner, der er indført for at sikre overholdelsen af de pågældende regler, udformes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således som dette er fastlagt i Domstolens praksis. Princippet er anvendeligt i et tilfælde, hvor en medlemsstat f.eks. ved at undlade offentliggørelse i lov- eller statstidende, ikke sørger for i fornødent omfang at bekendtgøre kontrolforanstaltninger, eller hvor den ikke fuldt ud anerkender fri bevisførelse for den valutaudlænding, der har undladt at opfylde bestemte formaliteter.

Kommissionen har endvidere anført, at de omtalte grundsætninger ikke harmonerer med de alt for strenge sanktioner i artiklerne 1 og 2 i de italienske love nr. 159 og 863 fra 1976. Formular V 2 er nemlig ifølge forelæggelseskendelsen blevet indført ved »administrative bestemmelser«, som i Italien ikke er genstand for den fornødne offentliggørelse. Kommissionen har i øvrigt ytret tvivl med hensyn til bevisførelsens frihed, idet der fremdeles ifølge forelæggelseskendelsen, i Italien »ifølge de gældende bestemmelser ikke er adgang til at føre yderligere bevis for, at valutaindførslen har været lovlig, når de administrative formaliteter ikke er opfyldt«. Kommissionen har endelig rejst spørgsmålet om, hvorvidt grundsætningen om retten til forsvar som fastlagt ved artikel 6, stk. 3, litra d), i Den europæiske Menneskerettighedskonvention i det foreliggende tilfælde er blevet overholdt.

Guerrino Casati har fremhævet, at proportionalitetsprincippet har to betydninger: den ene er forholdet mellem mål og midler, den anden nødvendigheden af at vurdere bestemmelser om behandling af forskellige situationer efter, hvorledes de forholder sig til hinanden.

Guerrino Casati har anført, at proportionalitetsprincippet må følges i national lovgivning, når denne, som tilfældet er i den foreliggende sag, kan gribe ind i fællesskabsretten og derved få negative følger for gennemførelsen af formålene med fællesmarkedet og dettes tilfredsstil-

lende funktion. Og selv om straffelovgivningen hører til et retsområde, som fællesskabsretten ikke griber ind i, kan dog også den indvirke på fællesmarkedets mål og funktion, og proportionalitetsprincippet har således også gyldighed for den. Således er forholdet også i det foreliggende tilfælde, idet de sanktioner, der findes i den italienske valutalovgivning, ganske givet indvirker på Fællesskabets borgeres adfærd og deres økonomiske virksomhed.

Guerrino Casati har i forbindelse med proportionalitetsprincippets førnævnte, første betydning fremhævet, at formålet med den omtvistede italienske foranstaltning er at skaffe oplysninger om visse forhold og gøre disse oplysninger let tilgængelige, både fordi de i al almindelighed er af betydning for betalingsbalancen, og især fordi de gør det muligt at kontrollere, om en bestemt person efter at være indrejst til italiensk område med et bestemt beløb forlader dette område med et større beløb. Disse formål strider ikke mod fællesskabsretten, men der må være et passende forhold mellem de mål, der forfølges, og sanktionernes strenghed.

Guerrino Casati har for så vidt angår proportionalitetsprincippets førnævnte, anden betydning anført, at en valutaindlænding, der uden tilladelse forlader Italien med et vist beløb i lire, straffes på samme måde som en valutaudlænding, der forlader Italien med et tilsvarende beløb, som han tidligere har indført uden at have udfyldt formular V 2. Guerrino Casati finder, at der ikke er nogen forholdsmæssighed i behandlingen af henholdsvis sidstnævnte og førstnævnte person.

Guerrino Casati har dernæst foretaget endnu en sammenligning, nemlig mellem udførsel af kapital til medlemsstater og udførsel af kapital til tredjelande. Efter hans opfattelse skal den nationale lovgivning efter en fællesskabsretlig bedømmelse bringe til udtryk, at de to situationer er væsensforskellige.

Det sjette præjudicielle spørgsmål (»Stand-still«-reglen i artiklerne 71 og 106 i traktaten)

Den franske og den italienske regering har under henvisning til deres svar på det første spørgsmål anført, at traktatens artikel 71 ikke er til hinder for indførelse af nye restriktioner for kapitalbevægelser, heller ikke efter overgangsperiodens udløb, idet det i artiklen hedder, at »medlemsstaterne *bestræber sig på* hverken at indføre nye valutarestriktioner . . .«

De er i øvrigt — ligesom *den danske, den tyske, den irske og den britiske regering* samt *Kommissionen* af den opfattelse, at artiklerne 71 og 106 i traktaten indeholder en opfordring til medlemsstaterne om ikke at skærpe de eksisterende valutareguleringer og -restriktioner, hvorimod den forelæggende domstol blot omtaler en strafskærpelse i de italienske regler, der ellers er uændrede.

Guerrino Casati har fremhævet, at enhver restriktion eller skærpelse af eksisterende foranstaltninger for fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser eller kapital er forbudt, også selv om de ikke omfattes af udtrykkelige »stand-still«-regler, fordi de er uforenelige med traktatens formål og den gradvise integration, der er iværksat med den. Denne

opfattelse bekræftes også af traktatens artikel 5, stk. 2. En »stand-still«-regel indeholder ikke blot et forbud mod nationale foranstaltninger, som kan anses for egentlig stridende mod liberaliseringsreglerne, men også mod foranstaltninger, der blot viser sig at være uforenelige med disse regler. Fællesskabsretten har nemlig som en økonomisk regulering navnlig hensyn til virkningerne af de nationale foranstaltninger og disses egnethed, det være sig indirekte, til at blokere den liberalisering, traktaten tilsigter. Heraf følger, at »stand-still«-reglen også finder anvendelse på en national regulering, der — som straferetten — angår spørgsmål, der retmæssigt henhører under medlemsstaternes kompetence.

Det syvende præjudicielle spørgsmål (Grundsætningen om ligebehandling)

Den tyske regering har anført, at grundsætningen om ligebehandling skaber en ret for borgerne til at blive behandlet på en særlig måde, alt efter om de har bopæl i vedkommende stat eller ej, når foruden bopæl i udlandet også andre omstændigheder gør en særlig behandling påkrævet.

Den irske, den franske og den italienske regering har anført, at grundsætningen om ligebehandling ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Den franske og den italienske regering har fremhævet, at den italienske valutalovgivning behandler retssubjekterne efter bopæl og ikke efter nationalitet.

Den franske regering har tilføjet, at den omhandlede grundsætning ikke finder anvendelse på et tilfælde, i hvilket der ulovligt udføres betalingsmidler, fordi den valutaudlænding, der ulovligt udfører kapital, ikke er i en situation, der adskiller sig fra den, som en valutaindlænding, der ulovligt udfører kapital, befinder sig i. Det afgørende er ikke at finde ud af hvem, der udfører ulovligt, men for hvem den ulovlige udførsel sker; erfaringen viser nemlig, at samvirken mellem valutaindlændinge og valutaudlændinge ikke blot er det almindelige på dette område, men netop en af de grundmetoder, der anvendes af lovovertrædere til omgåelse af de nationale regler. Hvad formaliteterne angår, er situationen derimod en anden, idet kun valutaudlændinge kan udføre de betalingsmidler, de tidligere har indført, hvorfor kun valutaudlændinge opfordres til at udfylde de formularer, ved hjælp af hvilke de kan få deres indførsler fastslået af de italienske myndigheder.

Den italienske regering har desuden bemærket, at de materielle regler, ved hvilke der pålægges de to persongrupper bestemte forpligtelser eller byrder, kan være forskellige, hvorimod det i forbindelse med en overtrædelse, der indebærer en udførsel af betalingsmidler, der ikke er tilladt efter de gældende regler, ikke er berettiget at behandle tilfældene forskelligt.

Guerrino Casati har taget stilling til det problem, der behandles i det syvende spørgsmål, på grundlag af proportionalitetsprincippet. Det kan efter hans opfattelse ikke være tilladeligt, at de samme sanktioner uden forskel gælder valutaudlændinge og valutaindlændinge, idet valutaudlændinge kun undtagelsesvis har mulighed for at vide, at det er nødvendigt at udfylde formularer som formular V 2, og idet der for en stor del af de omhandlede italienske regler ikke stilles de samme krav med hensyn til offentliggørelse som for love, fordi disse regler er af administrativ art.

Det ottende præjudicielle spørgsmål (Reglen om eneste gyldige bevis)

Den danske, den tyske, den irske, den franske, den italienske og den britiske regering har gjort gældende, at krav om opfyldelse af bestemte formforskrifter som de i dette spørgsmål omtalte er lovlige efter artikel 5, stk. 1, i Rådets første direktiv om kapitalbevægelser.

Den italienske regering har anført, at den foreliggende sag ikke rejser spørgsmål vedrørende den eneste mulige form for bevis eller begrænsninger af retten til at forsvare sig, idet der kun bliver tale om en overtrædelse, såfremt der hverken foreligger en tilladelse til udførslen fra den kompetente administrative myndighed, en påtegnet indførselserklæring eller et særligt dokument, der udstedes efter den fornødne omhyggelige kontrol. Det er efter den italienske regerings opfattelse klart, at en manglende administrativ tilladelse ikke kan erstattes af andre beviser, der senere søges ført under en retssag.

Så længe der ikke findes fællesskabsretlige regler eller grundsætninger vedrørende udførsel af betalingsmidler, der ikke skal tjene bestemte formål, kan såvel reguleringen af de tilfælde, hvorunder sådanne udførsler tillades, som vilkårene herfor samt reglerne om de beviser, der kan føres, og de procedurer, hvorefter tilladelse kan opnås, i alt fald kun overlades til den nationale lovgivningsmagt. Der gælder generelt en grundsætning om, at reguleringen af såvel administrativ kontrol som forvaltnings- og domstolsprocedurer, herunder valget af midler og reglerne om, hvorledes disse procedurer iværksættes, er omfattet af medlemsstaternes kompetence, selv om der er tale om anerkendelse af rettigheder, der udspringer af fællesskabsretten.

Guerrino Casati har anført, at de italienske regler er uforenelige med artikel 6 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention, der dels indeholder en regel om, at en tiltalt skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist, dels opstiller princippet om retfærdig rettergang.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 26. maj 1981 er der afgivet mundtlige indlæg af tiltalte i hovedsagen, Guerrino Casati, ved advokaterne H. Rungger, G. M. Ubertazzi og F. Capelli, af den franske regering, ved sin befuldmægtigede G. Giullaume, direktør i den juridiske tjeneste, af Forbundsrepublikken Tysklands regering, ved sin befuldmægtigede M. Seidel, konsulent i forbundsøkonomiministeriet, af den italienske regering, ved M. Conti, Avvocato dello Stato, og af Kommissionen, ved juridisk konsulent A. Abate, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juli 1981.

Præmisser

1 Ved kendelse af 6. oktober 1980, indgået til Domstolen den 16. oktober s.å., har Tribunale di Bolzano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 67, 69, 71, 73 og 106 i nævnte traktat samt vedrørende eksistensen af forskellige fællesskabsretlige grundsætninger med henblik på at kunne træffe afgørelse vedrørende foreneligheden af en række bestemmelser i den italienske valutalovgivning med de nævnte artikler og grundsætninger.

2 Tribunale di Bolzano har stillet disse spørgsmål i anledning af en straffesag mod en i Forbundsrepublikken Tyskland bosat italiensk statsborger, som står tiltalt for forsøg på udførsel fra Italien — uden den i den italienske valutalovgivning påbudte tilladelse — af bl.a. et beløb på 24 000 DM, som han blev fundet i besiddelse af den 16. juli 1979 ved den italiensk-østrigske grænse. Tiltalte i hovedsagen har til sit forsvar anført, at han tidligere havde indført det nævnte beløb til Italien, uden dog at anmelde indførslen, med det formål at købe maskiner til brug i sin forretningsvirksomhed i Tyskland, men at han havde været nødt til at genudføre det, da den fabrik, hvor han ville købe maskinerne, var lukket på grund af ferie.

3 Artikel 14 i den italienske ministerielle bekendtgørelse af 7. august 1978 (Gazzetta Ufficiale nr. 220 af 8. august 1978) indeholder en bestemmelse om, at udenlandske pengesedler frit kan indføres. I artikel 13 i samme bekendtgørelse bestemmes, at valutaudlændinge kan udføre udenlandske pengesedler, inden for rammerne af hvad de tidligere har indført eller lovligt erhvervet i Italien; beviset for, at de nævnte betingelser er opfyldt, skal føres i den form og efter de regler, der fastsættes af ministeren for udenrigshandel. Disse regler er navnlig blevet fastsat ved den italienske valutacentrals (Ufficio Italiano dei Cambi) cirkulære nr. A/300 af 3. maj 1974, der i artikel 11 bestemmer, at valutaudlændinge kan udføre de betalingsmidler, de har anmeldt ved indrejsen til Italien ved benyttelse af »formular V 2«.

4 Ifølge artikel 1 i lov nr. 159 af 30. april 1976 straffes ulovlig udførsel af betalingsmidler, hvis værdi overstiger 500 000 LIT med fængsel fra 1 til 6 år samt med bøde på mellem det dobbelte og det firdobbelte af de udførte beta-

lingsmidlers værdi. De nævnte overtrædelser var før 1976 kun forseelser, der blev sanktioneret administrativt med bøde på op til fem gange værdien af de udførte formueværdier, og ikke kriminelle handlinger.

5 Tribunale di Bolzano har i forelæggelseskendelsen henvist til Corte Suprema di Cassazione's praksis, hvorefter der foreligger en overtrædelse af artikel 1 i lov nr. 159 af 1976, såfremt en valutaudlænding uden at have udfyldt formular V 2 ved indrejse til statsterritoriet søger at genudføre de betalingsmidler, som han erklærer at have lovligt indført.

6 Tribunale di Bolzano har på denne baggrund stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Må de restriktioner for kapitalbevægelser, som omtales i EØF-traktatens artikel 67, anses for at være afskaffet ved overgangsperiodens udløb, uanset bestemmelserne i artikel 69?

2) 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?

3) Sikrer en grundsætning eller regel i taktaten en valutaudlænding ret til at genudføre betalingsmidler, som han tidligere har indført og ikke brugt, selv om de er omvekslet til italienske lire?

4) Kan i bekræftende fald en eventuel undladelse af at opfylde de formkrav, der opstilles i valutalovgivningen i den stat, hvorfra betalingsmidlerne senere genudføres under omstændigheder som ovenfor beskrevet, 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 fleres samvirken)?

5) Kan, såfremt det foregående spørgsmål må besvares bekræftende, samme strenge sanktioner som dem, der er hjemlet for ulovlig udførsel af betalingsmidler pålægges for en undladelse af at opfylde de nævnte formkrav?

6) Skal en national lov, der skærper tidligere gældende sanktioner — idet forseelser, der tidligere blev sanktioneret administrativt, klassificeres som kriminelle handlinger og straffes med frihedsstraf og bøde — efter overgangsperiodens udløb antages at være forenelig med »stand-still«-forpligtelsen i artiklerne 71 og 106, stk. 3?

7) Tillader grundsætningen om, at uensartede forhold ikke kan behandles ens (som også indgår i forbudet mod forskelsbehandling som fastsat bl.a. i traktatens artikel 7), at de samme straffe, som en medlemsstat har indført for ulovlig udførsel af betalingsmidler eller undladelse af at opfylde formforskrifterne i valutabestemmelserne, anvendes uden forskel både på valutaindlændinge og valutaudlændinge?

8) Skal nationale bestemmelser, som opstiller bestemte formkrav med henblik på udøvelse 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, således at det i det væsentlige er undladelsen af at opfylde formkravene, der straffes — efter overgangsperiodens udløb antages at være forenelige med traktatens artikler 67, 71 og 106, stk. 3?«

7 Disse spørgsmål kan inddeles i to grupper. De tre første og det sjette spørgsmål vedrører navnlig fortolkningen af traktatens bestemmelser om kapitalbevægelser og om valutaoverførsler. De øvrige spørgsmål drejer sig om de eventuelle fællesskabsretlige begrænsninger i indholdet af strafferetlige eller straffeprocesretlige regler, som medlemsstaterne har vedtaget på områder, der har forbindelse med fællesskabsretten.

Fortolkningen af bestemmelserne om kapitalbevægelser og valutaoverførsler

8 Det første spørgsmål drejer sig om virkningerne af artikel 67 og specielt om virkningerne af bestemmelsens stk. 1 efter overgangsperiodens udløb. Artikel 67 er den første bestemmelse i kapitlet om kapital i afsnittet om »den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital« i traktatens anden del, der har overskriften »Fællesskabets grundlag«. Bestemmelserne heri følger

systematisk opregningen i traktatens artikel 3 af midlerne til gennemførelse af Fællesskabets mål. Ifølge artikel 3, litra c), er et af disse midler »fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne«. Fri bevægelighed for kapital er altså på linje med fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser én af Fællesskabets grundlæggende friheder. Friheden for visse kapitalbevægelser er desuden i praksis en forudsætning for en effektiv gennemførelse af andre traktatfæstede friheder, navnlig etableringsretten.

9 Kapitalbevægelserne har imidlertid også nær sammenhæng med medlemsstaternes økonomiske politik og deres valutapolitik. Det kan på det nuværende udviklingstrin ikke udelukkes, at fuldstændig frihed for alle kapitalbevægelser vil kunne bringe en medlemsstats økonomiske politik i fare eller skabe uligevægt på dens betalingsbalance og dermed være til skade for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion.

10 Dette er grunden til, at artikel 67, stk. 1, har fået en anden formulering end bestemmelserne om den frie bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser og kun opstiller en forpligtelse til at liberalisere kapitalbevægelserne »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«. Denne begrænsning, der også gælder efter overgangsperiodens udløb, virker med forskellig styrke til forskellige tider afhængigt af, hvorledes fællesmarkedets behov og fordele og ulemper for fællesmarkedet ved en liberalisering vurderes på baggrund af dets øjeblikkelige situation og navnlig det opnåede integrationsniveau på områder, for hvilke kapitalbevægelserne har særlig betydning.

11 Det påhviler i første række Rådet at foretage denne vurdering efter den i artikel 69 fastlagte procedure. Rådet har i medfør af denne artikel vedtaget to direktiver, det første den 11. maj 1960 (EFT 1959-1962, s. 47), det andet om udvidelse og ændring af det første den 18. december 1962 (EFT 1963-1964, s. 5). I bilagene til direktiverne er samtlige kapitalbevægelser opdelt på fire forskellige lister (A, B, C og D). De kapitalbevægelser, der er nævnt i listerne A og B, skal ifølge direktiverne ubetinget liberaliseres. Derimod har medlemsstaterne for de af liste C omfattede kapitalbevægelser ret til at opret-

holde eller genindføre de ved første direktivs ikrafttræden gældende valutarestriktioner, såfremt liberaliseringen af disse kapitalbevægelser må anses at vanskeliggøre gennemførelsen af en medlemsstats økonomiske politik. For de i liste D omhandlede kapitalbevægelser er medlemsstaterne endelig ifølge direktiverne ikke forpligtet til at gennemføre nogen liberalisering. Sidstnævnte liste omfatter bl.a. ind- og udførsel af formueværdier, herunder pengesedler.

12 Det må på grundlag heraf fastslås, at den i artikel 67, stk. 1, angivne forpligtelse til at afskaffe restriktioner for kapitalbevægelser ikke for en bestemt type bevægelser kan præciseres nærmere uafhængigt af Rådets skøn — inden for rammerne af artikel 69 — over nødvendigheden af at liberalisere denne type kapitalbevægelser af hensyn til fællesmarkedets tilfredsstillende funktion. Rådet har hidtil ment, at en liberalisering af udførsel af pengesedler, der er den transaktion, som lægges tiltalte i hovedsagen til last, ikke er nødvendig i nævnte forstand, og der er ikke grundlag for at antage, at Rådet herved har overskredet grænserne for sit skøn.

13 Det første spørgsmål bør derfor besvares derhen, at artikel 67, stk. 1, skal fortolkes således, at restriktioner for udførsel af pengesedler ikke kan anses for at være afskaffet ved overgangsperiodens udløb uden hensyn til bestemmelserne i artikel 69.

14 Det andet spørgsmål fra den nationale ret angår beskyttelsesklausulen i artikel 73. En medlemsstat kan med støtte i denne artikel på visse betingelser og efter bestemte fremgangsmåder indføre restriktioner, som den ellers i medfør af de almindelige regler om kapitalbevægelser ville være forpligtet til at afstå fra. Artiklen finder ikke anvendelse på restriktioner, der allerede i henhold til de nævnte almindelige regler retmæssigt kan indføres.

15 På baggrund af besvarelsen af det første spørgsmål vil det være tilstrækkeligt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at en undladelse af at følge de i traktatens artikel 73 fastsatte fremgangsmåder med hensyn til restriktioner for de kapitalbevægelser, som vedkommende medlemsstat ikke i medfør af fællesskabsretten er forpligtet til at liberalisere, ikke er en krænkelse af traktaten.

16 . Med det tredje spørgsmål ønskes det først og fremmest oplyst, om en fællesskabsretlig grundsætning eller en regel i traktaten sikrer en valutaudlænding ret til at genudføre betalingsmidler, som tidligere er indført, men ikke brugt.

17 Det skal først bemærkes, at omfanget af liberaliseringen af kapitalbevægelserne og den gradvise afskaffelse af valutarestriktionerne — som besvarelserne af de to første spørgsmål har vist — ikke følger af et generelt princip, men reguleres af bestemmelserne i traktatens artikler 67 og 69 samt af bestemmelserne i de nævnte direktiver af 11. maj 1960 og 18. december 1962 til gennemførelse af disse traktatbestemmelser. Men det må undersøges, om borgerne på områder, på hvilke liberaliseringen af kapitalbevægelserne i henhold til disse bestemmelser endnu ikke skal være gennemført — overførsler af rede penge er et sådant område — kan støtte rettigheder, som medlemsstaterne skal respektere, på »stand-still«-reglerne i artikel 71 i traktaten eller på traktatens artikel 106, begge bestemmelser, hvortil den nationale ret — ganske vist i anden sammenhæng — har henvist i det sjette og det ottende spørgsmål.

18 I artikel 71, stk. 1, hedder det, at medlemsstaterne bestræber sig på hverken at indføre nye valutarestriktioner inden for Fællesskabet, der påvirker kapitalbevægelserne, eller at skærpe gældende regler.

19 Denne bestemmelses formulering adskiller sig ved anvendelsen af ordene »bestræber sig på« klart fra den mere absolutte formulering i andre, lignende bestemmelser vedrørende restriktioner for den frie bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser. Af denne formulering følger under alle omstændigheder, at medlemsstaterne ikke ved artikel 71, stk. 1, pålægges en ubetinget forpligtelse, der kan påberåbes af borgerne.

20 Kapitalbevægelser udgør kun en del af de transaktioner, der giver anledning til valutaoverførsler. Den nationale ret har således korrekt fremhævet bestemmelsen i artikel 106, som skal sikre de valutaoverførsler, der er nødvendige for både liberaliseringen af kapitalbevægelserne og for den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer, og som tilmed ikke indeholder de samme udtrykkelige begrænsninger som de allerede gennemgåede bestemmelser.

21 Den nationale ret nævner i sit sjette spørgsmål specielt den i artikel 106, stk. 3, første afsnit, udtalte »stand-still«-forpligtelse. I artiklen siges det, at medlemsstaterne forpligter sig til ikke at indføre nye indbyrdes restriktioner for overførsler i forbindelse med de såkaldte usynlige transaktioner, som er opregnet i listen i bilag III til traktaten.

22 Det må i denne forbindelse erindres, at tiltalte i hovedsagen har anført, at han ønskede at genudføre et beløb, han tidligere havde indført for at foretage indkøb af erhvervsmæssig karakter, men derimod ikke et beløb, der modsvarede en af de transaktioner, der nævnes i bilag III.

23 Svaret på spørgsmålene vedrørende artikel 106, stk. 3, må derfor blive, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på genudførsel af et beløb, der tidligere er indført med henblik på indkøb af erhvervsmæssig karakter, som siden har vist sig ikke at være blevet gennemført.

24 Artikel 106, stk. 1 og stk. 2, nævnes ikke udtrykkeligt i forelæggelseskendelsen. I betragtning af det formål, indførslen af beløbet påstås at have haft, har bestemmelserne i de to stykker imidlertid betydning i forbindelse med det tredje spørgsmål. Medlemsstaterne forpligter sig ifølge bestemmelserne til efter overgangsperiodens udløb at tillade betalinger bl.a. i forbindelse med udveksling af varer. Formålet med stk. 1 og stk. 2 i artikel 106 er således at sikre, at den frie bevægelighed for varer også rent faktisk gennemføres, og midlet er at tillade alle hertil fornødne valutaoverførsler. Bestemmelserne forpligter derimod ikke staterne til at tillade ind- og udførsel af pengesedler i forbindelse med erhvervsmæssige transaktioner, når sådanne overførsler ikke er påkrævet af hensyn til de frie varebevægelser. Denne form for overførsler kan i forbindelse med erhvervsmæssige transaktioner, hvor den i øvrigt ikke er sædvanlig, ikke anses for påkrævet af hensyn til de frie varebevægelser.

25 På grundlag af disse betragtninger kan det tredje præjudicielle spørgsmål besvares således, at ingen fællesskabsretlig grundsætning eller fællesskabsretlig bestemmelse om kapitalbevægelser og heller ikke reglerne i artikel 106 om betalinger i forbindelse med udveksling af varer sikrer valutaudlændinge

ret til at genudføre pengesedler, som tidligere er indført med henblik på gennemførelse af erhvervsmæssige transaktioner, men som ikke er brugt.

Eventuelle fællesskabsretlige begrænsninger i indholdet af nationale strafferetlige eller straffeprocessuelle regler

26 Den nationale domstol ønsker med sit fjerde, sit femte og sit syvende spørgsmål i det hele at få oplyst, om sanktioner af den art, der er hjemlet i den italienske valutalovgivning, er uforenelige med fællesskabsrettens grundsætninger om proportionalitet og om undladelse af forskelsbehandling. Det ottende spørgsmål angår spørgsmålet om bevisførelsens frihed i straffeprocessen.

27 I princippet hører strafferetten og straffeprocesretten fortsat under medlemsstaternes kompetence. Af Domstolens faste praksis fremgår det imidlertid, at fællesskabsretten også på dette retsområde sætter visse grænser for de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne kan opretholde i forbindelse med den frie bevægelighed for varer og personer; administrative eller repressive foranstaltninger må ikke gå ud over rammerne for det strengt nødvendige, kontrolforanstaltninger må ikke være udformet på en sådan måde, at de indskrænker den fri bevægelighed efter traktaten, og må ikke være forbundet med sanktioner, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at de bliver en hindring for denne frie bevægelighed.

28 Der kan i forbindelse med kapitalbevægelser og valutaoverførsler opstå situationer, der kan sammenlignes med de af den nævnte retspraksis omhandlede tilfælde, for så vidt angår de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne har opretholdt i medfør af f.eks. artikel 5 i første direktiv til gennemførelse af traktatens artikel 67, men kun i forbindelse med transaktioner, der er liberaliseret i medfør af fællesskabsretten. De i den nævnte praksis fastlagte grænser skal hindre, at de friheder, der er sikret ved fællesskabsretten, indskrænkes gennem de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten kan opretholde. I det foreliggende tilfælde er der ikke i sagen for den nationale domstol tale om en situation af denne art. Af besvarelsen af de øvrige præjudicielle spørgsmål fremgår, at en liberalisering af den omhandlede transaktion hverken følger af traktaten eller af direktiverne

til gennemførelse af traktatbestemmelserne. Den omtalte retspraksis kan ikke anvendes i et tilfælde af denne art.

29 De her behandlede spørgsmål må derfor besvares således, at for kapitalbevægelser og valutaoverførsler, som medlemsstaterne ikke i medfør af fællesskabsrettens regler er forpligtet til at liberalisere, begrænser fællesskabsretten ikke medlemsstaternes beføjelse til at træffe kontrolforanstaltninger og til at søge foranstaltningerne overholdt ved hjælp af strafferetlige sanktioner.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, Forbundsrepublikken Tysklands regering, den italienske regering, Det forenede Kongeriges regering, den danske regering, republikken Irlands regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til tiltalte i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Tribunale di Bolzano ved kendelse af 6. oktober 1980, for ret:

1. **Artikel 67, stk. 1, skal fortolkes således, at restriktioner for udførsel af pengesedler ikke kan anses for at være afskaffet ved overgangsperiodens udløb uden hensyn til bestemmelserne i artikel 69.**

2. **En undladelse af at følge de i traktatens artikel 73 fastsatte fremgangsmåder med hensyn til restriktioner for de kapitalbevægelser, som vedkommende medlemsstat ikke i medfør af fællesskabsretten er forpligtet til at liberalisere, er ikke en krænkelse af traktaten.**

3. **Medlemsstaterne pålægges ikke ved traktatens artikel 71, stk. 1, en ubetinget forpligtelse, der kan påberåbes af borgerne.**

4. Artikel 106, stk. 3, i traktaten finder ikke anvendelse på genudførsel af et beløb, der tidligere er indført med henblik på indkøb af erhvervsmæssig karakter, som siden har vist sig ikke at være blevet gennemført.

5. Ingen fællesskabsretlig grundsætning eller fællesskabsretlig bestemmelse om kapitalbevægelser og heller ikke reglerne i artikel 106 om betalinger i forbindelse med udveksling af varer sikrer valutaudlændige ret til at genudføre pengesedler, som tidligere er indført med henblik på gennemførelse af erhvervsmæssige transaktioner, men som ikke er brugt.

6. For kapitalbevægelser og valutaoverførsler, som medlemsstaterne ikke i medfør af fællesskabsrettens regler er forpligtet til at liberalisere, begrænser fællesskabsretten ikke medlemsstaternes beføjelse til at træffe kontrolforanstaltninger og til at søge foranstaltningerne overholdt ved hjælp af strafferetlige sanktioner.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. november 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident