DOMSTOLENS DOM
av den 11 november 1981*

I mål 203/80

har Tribunale di Bolzano av domstolen begärt förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det brottmål som pågår vid den nationella domstolen mot

Guerrino Casati.

Begäran avser tolkningen av bl.a. artiklarna 67, 69, 71, 73 och 106 i fördraget och olika gemenskapsrättsliga principer för att den hänskjutande domstolen skall kunna avgöra huruvida vissa bestämmelser i den italienska valutalagstiftningen är förenliga med dessa artiklar och principer.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena G. Bosco, A. Touffait och O. Due samt domarna Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling och A. Chloros,

generaladvokat: F. Capotorti,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 6 oktober 1980, som inkom till domstolen den 16 oktober 1980, har Tribunale di Bolzano, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt flera frågor om tolkningen av artiklarna 67, 69, 71, 73 och

* Rättegångsspråk: italienska.

106 i fördraget och förekomsten av olika gemenskapsrättsliga principer, för att kunna avgöra huruvida vissa bestämmelser i den italienska valutalagstiftningen är förenliga med dessa artiklar och principer.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för ett brottmål, i vilket en italiensk medborgare, bosatt i Förbundsrepubliken Tyskland, är åtalad för att från Italien, utan det tillstånd som föreskrivs i den italienska valutalagstiftningen, ha försökt föra ut bl.a. 24 000 tyska mark, som påträffades i hans ägo den 16 juli 1979 vid gränsen mellan Italien och Österrike. Den tilltalade i målet vid den nationella domstolen har förklarat att han tidigare, utan att deklarera, hade fört in detta belopp till Italien för köpa maskiner som han behövde för sitt företag i Tyskland, men att han var tvungen att återutföra valutan eftersom den fabrik där han skulle ha gjort sitt inköp var stängd på grund av semester.

3 I artikel 14 i det italienska ministerdekretet av den 7 augusti 1978 (Gazzetta ufficiale nr 220 av den 8 augusti 1978) föreskrivs att utländska sedlar fritt får föras in. I artikel 13 i samma ministerdekret föreskrivs att icke i landet bosatta får föra ut utländska sedlar inom gränsen för vad de tidigare har fört in eller lagenligt förvärvat i Italien, vilket måste bevisas i enlighet med de förfaranden som har fastställts av utrikeshandelsministern. Dessa förfaranden har särskilt fastställts genom den italienska valutabankens (Ufficio italiano dei cambi) cirkulär nr A/300 av den 3 maj 1974, där det i artikel 11 föreskrivs att icke i landet bosatta får föra ut den valuta som de vid inresan till Italien har deklarerat på "formulär V 2".

4 Enligt artikel 1 i lag nr 159 av den 30 april 1976 straffas otillåten utförsel av valuta vad gäller ett värde som överstiger 500 000 italienska lire med fängelse från 1 till 6 år samt med böter på mellan två och fyra gånger värdet av den utförda valutan. Före 1976 utgjorde dessa överträdelser inga brottsliga gärningar utan endast administrativa överträdelser för vilka böter på upp till fem gånger värdet av de utförda tillgångarna kunde ådömas.

5 I beslutet om hänskjutande har den nationella domstolen hänvisat till Corte suprema di cassaziones rättspraxis enligt vilken en icke i landet bosatt som, utan att ha fyllt i formulär V 2 vid inresan till italienskt territorium, försöker återutföra den valuta som han säger sig lagligen ha fört in, begår en brottslig gärning enligt artikel 1 i lag nr 159 av 1976.

6 Mot bakgrund av dessa omständigheter har den nationella domstolen ställt följande frågor till domstolen:

"1) Skall de restriktioner avseende rörligheten för kapital som avses i artikel 67 i EEG-fördraget anses vara avskaffade efter utgången av övergångstiden, oavsett bestämmelserna i artikel 69?

2) Utgör det faktum att den italienska regeringen åsidosatte det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 73 i fördraget vid utfärdandet av lagdekretet (decreto legge) nr 31 av den 4 mars 1976, antagen som lag nr 159 av den 30 april 1976, en överträdelse av fördraget?

3) Finns det någon princip eller bestämmelse i fördraget som garanterar rätten för icke i landet bosatta att återutföra tidigare införd men inte använd valuta, även om den har växlats till italienska lire?

4) Om svaret blir jakande, är det tillåtet att för eventuell underlåtenhet att fullgöra de formaliteter som föreskrivs i valutalagstiftningen i den stat från vilken beloppen senare under ovan nämnda omständigheter återutförs ådöma straff som inbegriper förverkande av valutan, böter på upp till fem gånger summan av den valutan och frihetsberövande på upp till fem år (med möjlighet till straffskärpning om flera personer är inblandade)?

5) Om svaret på föregående fråga blir jakande, är det tillåtet att för eventuell underlåtenhet att fullgöra ovan nämnda formaliteter ådöma samma stränga straff som de som föreskrivs för olovlig valutautförsel?

6) Kan en nationell lag som skärper de sanktioner som föreskrivs i en annan tidigare lag, t.ex. beträffande överträdelser som tidigare var straffbara som administrativa överträdelser men som numera är straffbara som brottsliga gärningar för vilka fängelse och böter ådöms, efter utgången av övergångstiden antas vara förenlig med de skyldigheter om "standstill" som fastställs i artiklarna 71 och 106.3?

7) Tillåter principen om att olika sakförhållanden inte kan behandlas på samma sätt (som också ingår i diskrimineringsförbudet i bl.a. artikel 7 i fördraget), att samma straff som en medlemsstat föreskriver för olovlig valutautförsel eller för underlåtenhet att fullgöra de formaliteter som föreskrivs i valutalagstiftningen, utan åtskillnad tillämpas både på bosatta och icke bosatta i den staten?

8) Kan nationella bestämmelser som fastställer särskilda formaliteter i samband med utövandet av den erkända rättigheten att återutföra

tidigare infört kapital, genom att fullgörandet av dessa formaliteter utgör det enda beviset på tidigare införsel, och vars åsidosättande därmed i praktiken är straffbart, efter utgången av övergångstiden betraktas som förenliga med artiklarna 67, 71 och 106.3 i fördraget?"

7 Dessa frågor kan delas in i två grupper. De tre första och den sjätte frågan rör framför allt tolkningen av bestämmelserna i fördraget om kapitalrörelser och valutaöverföringar. De övriga frågorna rör de eventuella begränsningar som gemenskapsrätten föreskriver i fråga om de straffbestämmelser och de bestämmelser om brottmålsförfarandet som medlemsstaterna har antagit på områden som hör samman med gemenskapsrätten.

Tolkningen av bestämmelserna om kapitalrörelser och valutaöverföringar

8 Den första frågan rör verkningarna av artikel 67 och särskilt verkningarna av artikel 67.1 efter utgången av övergångstiden. Denna artikel står i början av kapitlet om kapital i avdelning III om "Fri rörlighet för personer, tjänster och kapital" i andra delen av fördraget om "Gemenskapens grunder". Systematiken i dessa bestämmelser överensstämmer med uppräkningen i artikel 3 i fördraget av medlen för att uppnå gemenskapens mål. Dessa medel omfattar enligt artikel 3 c "avskaffande mellan medlemsstaterna av hindren för fri rörlighet för personer, tjänster och kapital". Fri rörlighet för kapital är alltså, liksom fri rörlighet för personer och tjänster, en av gemenskapens grundläggande friheter. Friheten för vissa kapitalrörelser är vidare i praktiken en förutsättning för ett effektivt utövande av de andra friheter som garanteras genom fördraget, särskilt etableringsfriheten.

9 Kapitalrörelserna har dock även ett nära samband med medlemsstaternas ekonomiska och monetära politik. På nuvarande stadium går det inte att utesluta att fullständig frihet för kapitalrörelser kan äventyra den ekonomiska politiken i någon av medlemsstaterna eller skapa bristande jämvikt i betalningsbalansen, och därmed skada den gemensamma marknadens tillfredsställande funktion.

10 Till följd av detta skiljer sig artikel 67.1 från bestämmelserna om fri rörlighet för varor, personer och tjänster i den meningen att det endast finns en skyldighet att liberalisera kapitalrörelser "i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion". Omfattningen av denna begränsning, som fortfarande gäller efter utgången av

övergångstiden, varierar i tiden och grundar sig på en bedömning av den gemensamma marknadens behov samt en uppskattning av såväl de fördelar som risker som en liberalisering kan medföra för denna marknad, med hänsyn till det stadium den har nått och särskilt den integrationsnivå som har uppnåtts inom de områden där kapitalrörelser har stor betydelse.

11 Det är i första hand rådet som skall göra en sådan bedömning enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 69. Rådet har inom ramen för den artikeln antagit två direktiv, det första av den 11 maj 1960 (EGT, 12.7.1960, s. 921, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och det andra, om en utvidgning och ändring av det första, av den 18 december 1962 (EGT, 22.1.1963, s. 62, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I bilagorna till dessa direktiv är samtliga kapitalrörelser uppdelade på fyra listor (A, B, C och D). De kapitalrörelser som finns uppräknade i listorna A och B skall enligt direktiven ovillkorligen liberaliseras. Däremot har medlemsstaterna rätt att för de kapitalrörelser som omfattas av lista C upprätthålla eller återinföra de valutarestriktioner som gäller vid det första direktivets ikraftträdande, om en liberalisering av dessa kapitalrörelser kan anses utgöra ett hinder för genomförandet av målen för den berörda medlemsstatens ekonomiska politik. För de kapitalrörelser som anges i lista D är medlemsstaterna inte skyldiga att genomföra någon liberalisering. Denna sista lista omfattar bl.a. in- och utförsel av finansiella tillgångar, inklusive sedlar.

12 Det kan följaktligen fastställas att den skyldighet som föreskrivs i artikel 67.1 om att avskaffa restriktioner för kapitalrörelser, inte kan preciseras närmare i förhållande till en viss kategori av kapitalrörelser, oavsett rådets bedömning – inom ramen för artikel 69 – att det är nödvändigt att liberalisera detta slag av kapitalrörelser med hänsyn till den gemensamma marknadens tillfredsställande funktion. Rådet har hittills varit av den uppfattningen att en liberalisering av utförsel av sedlar, vilket är den transaktion som läggs den tilltalade i målet vid den nationella domstolen till last, inte är nödvändig, och det finns ingen anledning att anta att rådet genom denna ståndpunkt har överskridit sina befogenheter.

13 Svaret på den första frågan blir alltså följande. Artikel 67.1 i fördraget skall tolkas så att restriktioner för utförsel av sedlar inte kan anses vara avskaffade vid utgången av övergångstiden, oavsett bestämmelserna i artikel 69.

14 Den nationella domstolens andra fråga rör skyddsklausulen i artikel 73. Syftet med denna artikel är att tillåta att en medlemsstat under vissa villkor

och i enlighet med fastställda förfaranden inför restriktioner som den staten annars skulle ha varit tvungen att avstå från enligt de allmänna reglerna om kapitalrörelser. Artikeln gäller inte för restriktioner vars införande redan är tillåtet enligt dessa allmänna regler.

15 Mot bakgrund av svaret på den första frågan räcker det att besvara den andra tolkningsfrågan på följande sätt. Det utgör inte en överträdelse av fördraget att inte tillämpa det kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 73 vad avser restriktioner av kapitalrörelser som medlemsstaten i fråga inte är skyldig att liberalisera enligt gemenskapsreglerna.

16 Den tredje frågan går i huvudsak ut på om det finns någon gemenskapsrättslig princip eller bestämmelse i fördraget som garanterar rätten för icke i landet bosatta att återutföra tidigare införd men inte använd valuta.

17 Det skall inledningsvis påpekas att, vilket framgår av svaren på de två första frågorna, omfattningen av liberaliseringen av kapitalrörelser och det gradvisa avskaffandet av valutarestriktioner inte beror på en allmän princip, utan regleras av bestämmelserna i artiklarna 67 och 69 i fördraget samt bestämmelserna i de tidigare nämnda direktiven av den 11 maj 1960 och den 18 december 1962 som antagits för genomförandet av dessa bestämmelser. Det måste dock prövas om, på de områden där kapitalrörelser enligt dessa bestämmelser ännu inte måste ha liberaliserats, t.ex. valutaöverföringar, kan ge enskilda rättigheter som medlemsstaterna måste respektera, antingen i kraft av de regler om "standstill" som fastställs i artikel 71 i fördraget eller enligt artikel 106 i fördraget till vilka bestämmelser den nationella domstolen, om dock i ett annat sammanhang, hänvisar i sin sjätte och åttonde fråga.

18 Enligt artikel 71 första stycket skall medlemsstaterna sträva efter att inte införa nya valutarestriktioner inom gemenskapen som påverkar kapitalrörelserna och att inte heller skärpa gällande regler.

19 Genom att använda uttrycket "sträva efter" skiljer sig ordalydelsen i den bestämmelsen tydligt från de mera tvingande formuleringar som används i andra liknande bestämmelser om restriktioner av den fria rörligheten för varor, personer och tjänster. Av denna ordalydelse framgår att artikel 71 första stycket i vart fall inte ålägger medlemsstaterna en ovillkorlig skyldighet som kan åberopas av enskilda.

20 Kapitalrörelser utgör endast en del av de transaktioner som är förbundna med

valutaöverföringar. Den nationella domstolen har därför med rätta hänvisat till artikel 106 som skall säkerställa de valutaöverföringar som är nödvändiga för såväl liberaliseringen av kapitalrörelser som för den fria rörligheten för varor, tjänster och personer och som, dessutom, inte innehåller samma restriktioner som de som uttryckligen föreskrivs i de bestämmelser som redan undersökts.

21 Den nationella domstolen hänvisar i sin sjätte fråga särskilt till "standstill"-skyldigheten i artikel 106.3 första stycket. Enligt denna bestämmelse åtar sig medlemsstaterna att sinsemellan inte införa några nya restriktioner för överföringar i samband med sådana "osynliga transaktioner" som anges i listan i bilaga III till fördraget.

22 I detta avseende bör det erinras om att den tilltalade vid den nationella domstolen har anfört att han hade för avsikt att återutföra en summa pengar som han tidigare hade infört i syfte att göra en affärstransaktion, och inte en summa pengar motsvarande en av de transaktioner som faktiskt finns i uppräkningen i bilaga III.

23 Svaret på den fråga som rör artikel 106.3 blir alltså att denna bestämmelse inte är tillämplig på återutförsel av en summa pengar som tidigare förts in i syfte att göra affärstransaktioner om det visar sig att sådana transaktioner inte har gjorts.

24 Beslutet om hänskjutande hänvisar inte uttryckligen till de två första punkterna i artikel 106. Med beaktande av det angivna syftet med införseln av den ifrågavarande summan pengar, är dock dessa två punkter av betydelse för den tredje frågan. Enligt dessa bestämmelser är medlemsstaterna skyldiga att efter utgången av övergångstiden tillåta alla betalningar som har samband med bl.a. rörlighet för varor. Syftet med de två första punkterna i artikel 106 är alltså i praktiken att säkerställa fri rörlighet för varor genom att tillåta alla de valutaöverföringar som är nödvändiga för detta. Enligt dessa bestämmelser är medlemsstaterna dock inte skyldiga att ge tillstånd till införsel och utförsel av sedlar i syfte att göra affärstransaktioner, om sådana överföringar inte är nödvändiga för den fria rörligheten för varor. I samband med affärstransaktioner kan inte denna typ av överföringar, som för övrigt inte överensstämmer med handelsbruk, anses nödvändiga för att säkerställa en sådan fri rörlighet.

25 Mot bakgrund av dessa överväganden blir svaret på den tredje tolkningsfrågan följande. Det finns varken någon princip i gemenskapsrätten eller

någon bestämmelse i denna rätt om kapitalrörelser eller i artikel 106 om betalningar i samband med rörlighet för varor som garanterar rätten för icke i landet bosatta att återutföra sedlar som tidigare har förts in i syfte att göra affärstransaktioner, men som inte har använts.

Eventuella begränsningar som föreskrivs i gemenskapsrätten i fråga om nationella straffbestämmelser och bestämmelser om brottmålsförfarandet

26 Den nationella domstolen vill med sin fjärde, femte och sjunde fråga i huvudsak få klarlagt om sanktioner av det slag som föreskrivs i den italienska valutalagstiftningen är oförenliga med gemenskapsrättens principer om proportionalitet och icke diskriminering. Den åttonde frågan rör frågan om frihet att lägga fram bevismaterial i brottmål.

27 I princip omfattas straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet fortfarande av medlemsstaternas behörighet. Av domstolens fasta rättspraxis framgår dock att gemenskapsrätten även på detta område fastställer vissa gränser i fråga om de kontrollåtgärder som medlemsstaterna har rätt att upprätthålla inom ramen för den fria rörligheten för varor och personer. De administrativa eller straffrättsliga åtgärderna får inte gå utöver vad som är strängt nödvändigt, kontrollåtgärderna får inte vara utformade på ett sådant sätt att de begränsar den frihet som eftersträvas genom fördraget, och får inte vara förbundna med sanktioner som är så oproportionerliga i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad att de utgör ett hinder för utövandet av denna frihet.

28 Inom ramen för kapitalrörelser och valutaöverföringar kan det uppstå situationer som är jämförbara med dem som avses i denna rättspraxis, vad gäller kontrollåtgärder som medlemsstaterna upprätthåller enligt t.ex. artikel 5 i det första direktivet för genomförandet av artikel 67, men endast i samband med transaktioner vars liberalisering följer av gemenskapsrätten. De gränser som fastställs genom denna rättspraxis skall förhindra att de friheter som garanteras genom gemenskapsrätten äventyras genom de kontrollåtgärder som medlemsstaterna enligt gemenskapsrätten har rätt att upprätthålla. Detta är inte fallet i förevarande mål vid den nationella domstolen. Av svaren på de övriga tolkningsfrågorna framgår att liberaliseringen av ifrågavarande transaktion varken följer av bestämmelserna i fördraget eller av direktiven som antagits för bestämmelsernas genomförande. Under dessa omständigheter är ovan nämnda rättspraxis inte tillämplig.

29 Svaret på dessa frågor blir alltså följande. Vad avser kapitalrörelser och valutaöverföringar som medlemsstaterna inte är skyldiga att liberalisera enligt gemenskapsreglerna, inskränker dessa regler inte medlemsstaternas befogenhet att vidta kontrollåtgärder och med hot om straff tillse att dessa följs.

Rättegångskostnader

30 De kostnader som har förorsakats Frankrikes, Förbundsrepubliken Tysklands, Italiens, Förenade kungarikets, Danmarks och Irlands regeringar samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som förts vidare genom beslut av den 6 oktober 1980 av Tribunale di Bolzano – följande dom:

1) **Artikel 67.1 i fördraget skall tolkas så att restriktioner för utförsel av sedlar inte kan anses vara avskaffade vid utgången av övergångstiden, oavsett bestämmelserna i artikel 69.**

2) **Det utgör inte en överträdelse av fördraget att inte tillämpa det kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 73 vad avser restriktioner av kapitalrörelser som medlemsstaten i fråga inte är skyldig att liberalisera enligt gemenskapsreglerna.**

3) **Artikel 71 första stycket i fördraget ålägger inte medlemsstaterna en ovillkorlig skyldighet som kan åberopas av enskilda.**

4) **Artikel 106.3 i fördraget är inte tillämplig på återutförsel av en summa pengar som tidigare förts in i syfte att göra affärstransaktioner om det visar sig att sådana transaktioner inte har gjorts.**

5) **Det finns varken någon princip i gemenskapsrätten eller någon bestämmelse i denna rätt om kapitalrörelser, eller i artikel 106 om betalningar i samband med rörlighet för varor, som garanterar rätten för icke i landet bosatta att återutföra sedlar som tidigare har förts in i syfte att göra affärstransaktioner, men som inte har använts.**

6) **Vad avser kapitalrörelser och valutaöverföringar som medlemsstaterna inte är skyldiga att liberalisera enligt gemenskapsreglerna, inskränker dessa regler inte medlemsstaternas befogenhet att vidta kontrollåtgärder och med hot om straff tillse att dessa följs.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 november 1981.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

Mertens de Wilmars
Ordförande