JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
19 päivänä syyskuuta 1995 *

1. Espanjan kuningaskunnan Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacionalin yhteisöjen tuomioistuimelle tekemissä kolmessa ennakkoratkaisupyynnössä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetään kaksi ennakkoratkaisukysymystä siitä, onko taloudellisista liiketoimista ulkomaiden kanssa 20.12.1991 annetun kuninkaallisen asetuksen nro 1816/91 4 pykälän 1 momentti yhdenmukainen EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa. Kuninkaallisessa asetuksessa edellytetään setelien viennin yhteydessä etukäteen tehtävää ilmoitusta silloin, kun vietävä määrä ylittää 1 000 000 Espanjan pesetaa (ESP) sekä etukäteen annettavaa hallinnollista lupaa silloin, kun vietävä määrä ylittää 5 000 000 ESP. [1]

2. Syytettyjä vastaan käynnistettiin ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa kolme erillistä rikosoikeudenkäyntiä. Syytetyt pidätettiin, kun he valmistautuivat erilaisissa olosuhteissa viemään ilman lupaa kolmansiin maihin seteleitä, joiden määrä ylitti 5 000 000 ESP.

Asiat C-163/94 ja C-165/94 koskevat Espanjan kansalaisia eli Espanjassa asuvaa Sanz de Leraa ja Isossa-Britanniassa asuvaa Díaz Jiménezia; nämä kumpikin olivat viemässä seteleitä Sveitsiin, toinen autossaan ja toinen käsimatkatavaroissaan Madrid-Barajasin lentokentällä, jossa hänen oli tarkoitus nousta Zürichiin menevään koneeseen. [2]

Asiassa C-250/94 syytetty on Espanjassa asuva Turkin kansalainen, joka pidätettiin Madrid-Barajasin lentokentällä hänen ollessaan nousemassa Istanbuliin (Turkki) menevään koneeseen.

3. Kansallisen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan Sanz de Lera vei maasta riidanalaisen rahasumman tallettaakseen sen hänen nimellään avatulle tilille sveitsiläisessä luottolaitoksessa; sitä vastoin ei ole selvää, mikä oli niiden rahojen lopullinen määränpää, jotka Díaz Jiménez yritti tuoda Sveitsiin. Kapanoglun tapauksessa ennakkoratkaisupyynnössä ei anneta tietoja tämän osalta.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Asetuksen 4 pykälän sanamuotoa muutettiin 15.1.1993 annetulla kuninkaallisella asetuksella nro 42. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, muutoksilla lähinnä täsmennettiin säännöstä eikä näillä muutoksilla näyttäisi olevan mitään merkitystä tämän asian tosiseikkojen kannalta.

2 — Sillä, että Ranskan poliisiviranomaiset pidättivät Sanz de Leran Ranskan alueella, ei näyttäisi olevan merkitystä, koska näytti siltä, että setelit oli tarkoitus tallettaa sveitsiläiseen pankkiin, kuten jäljempänä todetaan.

4. Syytetyt ovat kiistäneet toimineensa väärin, ja he ovat vedonneet siihen, että Espanjan laki on pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön oikeuden vastainen.

Kansallinen tuomioistuin on tämän vuoksi päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa, 73 c artiklan 1 kohtaa ja 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja pyytänyt sitä vahvistamaan, onko perustamissopimuksen 73 b artiklalla välitön oikeusvaikutus vai ei.

5. Ensiksikin on syytä palauttaa mieleen, että kyseisistä Espanjan säännöksistä on annettu vastikään ennakkoratkaisu, jossa yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli näiden säännösten yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun direktiivin 88/361/ETY [3] 1 ja 4 artiklan kanssa. Nämä säännökset vastaavat sisällöltään EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa ja 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa.

Asiassa Bordessa ym. 23.2.1995 antamassaan tuomiossa [4] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sellaisten säännösten soveltaminen, joissa edellytetään, että kolikoiden, setelien ja sekkien vientiin on hankittava etukäteen *lupa*, on ristiriidassa direktiivin 88/361/ETY säännösten kanssa, mutta säännökset, joissa edellytetään, että tällaisesta toimesta on tehtävä etukäteen *ilmoitus*, eivät ole ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa.

6. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi erityisesti, että *ilmoituksen* tekemistä koskeva velvoite on lainmukainen, sikäli kuin sitä voidaan pitää välttämättömänä toimenpiteenä, jotta jäsenvaltiot voivat valvoa laittomia toimia, kuten rahanpesua, huumausaineiden kauppaa ja terrorismia ilman, että tämä rajoittaa yhteisön oikeuden mukaisesti toteutettavia pääomanliikkeitä. [5] Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuin piti suhteettomana velvoitetta hankkia *lupa*, koska tällainen velvoite, jolla on sama tavoite, rajoittaa suhteettomasti valuutan vientiä, koska se edellyttää jokaisessa yksittäistapauksessa hallinnollista hyväksyntää. [6]

Tässä samassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti lisäksi, että kyseisen direktiivin 1 ja 4 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. [7]

7. Nyt käsiteltävänä olevan asian tosiseikat vastaavat asiassa Bordessa ym. annetun tuomion perustana olleita tosiseikkoja; nämä eroavat kuitenkin kahdessa suhteessa.

3 — EYVL L 178, s. 5.

4 — Yhdistetyt asiat C-358/93 ja C-416/93 (Kok. 1995, s. I-361).

5 — Em. asiassa Bordessa annetun tuomion 27 kohta.

6 — Asiassa Bordessa annetun tuomion 24 ja 25 kohta.

7 — Asiassa Bordessa annetun tuomion 35 kohta.

Ensiksikin kansallinen tuomioistuin [8] pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan EY:n perustamissopimuksen tähän liittyviä määräyksiä, sellaisina kuin ne ovat muutettuina Maastrichtin sopimuksella; nämä määräykset tulivat voimaan 1.1.1994. [9]

Toiseksi tässä asiassa on kyse seteleiden viennistä kolmansiin maihin.

8. Ensimmäisen kohdan osalta Espanjan hallitus ja Ranskan hallitus katsovat, että EY:n perustamissopimuksen tähän liittyvien määräysten tulkinnassa on otettava huomioon, että 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa, toisin kuin direktiivin 88/631/ETY 4 artiklassa, mainitaan nimenomaisesti sellaisina pääomanliikkeiden rajoituksina, jotka jäsenvaltiot voivat toteuttaa, toimenpiteet, "jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta". [10]

Tämä aiheuttaa myös sen, että velvoite hankkia tiettyihin pääomansiirtoihin etukäteen lupa on lainmukainen, sikäli kuin se on välttämätön näiden, nykyisin perustamissopimuksessa vahvistettujen vaatimusten suojaamiseksi.

9. Tämän osalta totean heti, että perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan ja direktiivin 88/361/ETY 4 artiklan sanamuotojen eroaminen toisistaan ei mielestäni johda erilaisiin johtopäätöksiin kuin ne, joihin yhteisöjen tuomioistuin päätyi tulkitessaan direktiivin säännöksiä.

Kuten jo totesin asiassa Bordessa ym. antamassani ratkaisuehdotuksessa, johon viittaan yksityiskohtien osalta, [11] Maastrichtin sopimuksessa on järjestelty uudelleen pääomanliikkeiden ja maksujen ala, mutta siinä ei ole kuitenkaan esitetty mitään tätä koskevia uusia seikkoja suhteessa direktiivissä 88/361/ETY jo vahvistettuihin periaatteisiin. [12]

10. Perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklassa toistetaan lähes kirjaimellisesti direktiivin 1 artiklan ja 4 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuoto, ja siinä oikeastaan vain palautetaan mieleen ne periaatteet, jotka

8 — Sama tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymykset asiassa Bordessa ym.

9 — Totean tässä, kuten asiassa Bordessa annetussa tuomiossa, että jos tosiseikat tapahtuivat ennen sellaisten yhteisön määräysten voimaantuloa, joiden tulkintaa pyydetään, tulkinta on tarpeen heti kun kansallinen tuomioistuin on nimenomaisesti ilmoittanut haluavansa soveltaa sen käsiteltävänä olevassa asiassa periaatetta myöhemmin annetun lievemmän rikoslain taannehtivuudesta.

10 — Näitä ovat siis toimenpiteet, "jotka ovat tarpeen muun muassa verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkomisen estämiseksi", ja jäsenvaltiot voivat myös "määrätä pääomanliikkeitä koskevasta ilmoitusmenettelystä hallinnollisten tai tilastollisten tietojen saamiseksi"; kuten jo mainittiin, nämä rajoitukset on myös nimenomaisesti sallittu direktiivissä 88/631/ETY.

11 — Ks. erityisesti 5 ja 14 kohta.

12 — Lukuun ottamatta kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa, jota tarkastellaan lähemmin jäljempänä 11 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

otettiin käyttöön direktiivissä sen tullessa voimaan: pääomanliikkeitä ei saa rajoittaa, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, jotka jäsenvaltioiden on sallittu pitää voimassa; näitä ovat siis sellaiset toimenpiteet, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. [13]

11. On kuitenkin tarkasteltava edellä esitettyä toista seikkaa, jossa tämän asian tosiseikat eroavat olennaisella tavalla asiassa Bordessa tarkastelluista tosiseikoista, eli sitä, että syytettyjen tarkoituksena oli viedä riidanalaiset rahasummat kolmansiin maihin.

Perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvä nimenomainen maininta näistä kahdesta viimeksi mainitusta käsitteestä on ymmärrettävä vain täsmennyksenä, eikä sillä laajenneta jäsenvaltioiden oikeutta ottaa käyttöön mahdollisia pääomanliikkeiden rajoituksia. [14]

Tämän osalta Maastrichtin sopimuksella todellakin muutettiin useita seikkoja.

12. Ensiksikin 73 b artiklassa kielletään nimenomaisesti kaikki pääomanliikkeiden rajoitukset, mukaan lukien jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden väliset pääomanliikkeet.

Tämän vuoksi järjestelmä on ainakin yleisiltä osiltaan säilynyt muuttumattomana, jos sitä tarkastellaan suhteessa direktiivissä 88/361/ETY vahvistettuun järjestelmään tai Maastrichtin sopimuksella käyttöön otettuun 73 b—73 g artiklan mukaiseen järjestelmään; se, että näitä määräyksiä sovelletaan tämän asian tosiseikkoihin, ei voi johtaa ainakaan edellä mainitun ensimmäisen seikan osalta toisenlaiseen johtopäätökseen kuin siihen, johon päädytään direktiiviä soveltamalla.

Toiseksi 73 c artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille annetaan oikeus soveltaa kolmansiin maihin sellaisia pääomanliikkeiden rajoituksia, jotka olivat olemassa 31.12.1993, "jos näihin liittyy suoria sijoituksia, kiinteistösijoitukset mukaan luettuina, sijoittautumista, rahoituspalvelujen tarjoamista tai arvopaperien hyväksymistä pääomamarkkinoille".

13. Lopuksi 73 c artiklan 2 kohdassa neuvostolle annetaan valta määräenemmistöllä (tai yksimielisesti silloin kun kyseessä ovat toimenpiteet, joita voidaan pitää takaiskuna jo toteutetulle vapauttamiselle) toteuttaa

13 — Jollei näitä voida pitää mielivaltaisena syrjintänä tai pääomanliikkeiden ja maksujen peiteltynä rajoittamisena.

14 — Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut kantaa samaan asiaan asiassa Bordessa ym. antamassaan tuomiossa (21 ja 22 kohta); yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että direktiivin 88/361/ETY 4 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus toteuttaa myös muita toimenpiteitä kuin sellaisia toimenpiteitä, joihin nimenomaisesti annetaan lupa, jos ne ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi; tuomioistuin täsmensi myös, että tällaista tulkintaa tukee myös EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan uusi sanamuoto.

toimenpiteitä, jotka koskevat pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista, jos näihin liittyy edellä mainittuja suoria sijoituksia.

Kolmansien maiden osalta uudessa järjestelmässä vahvistetaan siis kaupan vapauden yleisperiaate, jollei 73 c artiklassa tarkoitetuista suoria sijoituksia koskevista erityisrajoituksista ja 73 d artiklassa tarkoitetuista myös yhteisön sisäistä kauppaa koskevista yleisistä rajoituksista muuta johdu.

14. Näyttää kuitenkin selvältä, eivätkä asianosaisetkaan ole sitä kiistäneet, että tämä asia ei kuulu EY:n perustamissopimuksen 73 artiklan soveltamisalaan, koska kuten jo todettiin, ennakkoratkaisupyynnöistä ei käy ilmi, että pääomanliikkeissä olisi ollut kyse suorista sijoituksista.

Suoria sijoituksia pidetään yleensä sijoituksina, joissa rahoittajan pääasiallisena tarkoituksena on kestävän suhteen luominen ja ylläpitäminen sen yrityksen kanssa, jonka käyttöön varat annetaan, jotta se voisi harjoittaa taloudellista toimintaa. Tästä ei ole kyse tässä asiassa. [15]

15. Vaikka perustamissopimuksessa ei ole nimenomaisesti määritelty suoran sijoituksen käsitettä, katson, että ei ole syytä poiketa tästä tulkinnasta, joka vastaa direktiivin 88/361/ETY liitteessä I olevan nimikkeistön selityksissä olevaa määritelmää, johon on viitattu useissa yhteyksissä. [16]

Tämä nimikkeistö, jossa erilaiset pääomanliikkeet jaetaan direktiivin soveltamiseksi asianmukaisiin luokkiin, voi epäilemättä selventää suoran sijoituksen käsitettä perustamissopimuksen soveltamisen yhteydessä.

Tämän nimikkeistön perusteella rahan siirto kuuluu nimenomaisesti luokkaan "Rahoitusvaateiden fyysinen maahantuonti ja maastavienti" (XII luokka) eikä luokkaan "Suorat sijoitukset" (I luokka).

15 — Tämän osalta palautan mieleen, että kun ensimmäisessä tapauksessa rahat oli tarkoitus sijoittaa sveitsiläiselle pankkitilille, niin muissa tapauksissa ei ollut selvää, minne rahat oli tarkoitus sijoittaa.

16 — Suorat sijoitukset määritellään siinä laajasti: "kaikenlaiset luonnollisten henkilöiden tai kaupallisten, teollisten tai rahoitusalan yritysten tekemät sijoitukset, joiden tarkoituksena on pysyvien ja välittömien yhteyksien luominen tai ylläpitäminen pääoman sijoittajan ja sen yrittäjän tai yrityksen välillä, jonka käyttöön pääoma annetaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten".

16. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että setelien maastavientiä, sikäli kuin se kuuluu perustamissopimuksen 73 b artiklan yleismääräysten soveltamisalaan eikä siten 73 c artiklan erityismääräysten soveltamisalaan, voidaan rajoittaa ainoastaan, jos nämä rajoitukset ovat 73 d artiklan mukaisesti perusteltuja.

17. Ratkaisuehdotukseni, jonka aion esittää, voi kuitenkin vaikuttaa kummalliselta. Voitaisiinkin kysyä, eivätkö suoran sijoituksen tavoitteet täyty myös etukäteen tapahtuvan setelien siirron yhteydessä, jolloin se kuuluisi perustamissopimuksen 73 c artiklan soveltamisalaan.

18. On kuitenkin varmaa, että yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti antanut jäsenvaltioille enemmän harkintavaltaa vain suorien sijoitusten osalta; se on sitä vastoin jättänyt poikkeuksen (jota sellaisenaan sovelletaan suppeasti) soveltamisalan ulkopuolelle rahansiirrot kaikkiin muihin tarkoituksiin.

Määräyksen systemaattinen tulkinta sekä sen sisällön kirjaimellinen tulkinta ei voi johtaa muuhun johtopäätökseen. Loppujen lopuksihan seteleiden vientiin kolmanteen maahan sovelletaan samaa järjestelmää kuin yhteisön sisäisiin pääomanliikkeisiin.

19. Tämän osalta katson, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Bordessa ym. tekemää tarkastelua, johon viittasin jo aikaisemmin, sovelletaan soveltuvin osin tähän tapaukseen. Ei ole mitään syytä poiketa niistä näkemyksistä, jotka johtivat siihen, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi etukäteen tehtävän ilmoituksen ja totesi lupavelvoitteen suhteettomaksi.

20. Minusta ei näytä myöskään siltä, että 73 b artiklan välitön oikeusvaikutus voitaisiin asetettaa kyseenalaiseksi myöskään silloin kun on kyse kolmansista maista peräisin olevien ja kolmansiin maihin suuntautuvien pääomien liikkeistä muiden kuin suorien sijoitusten osalta.

Perustamissopimuksen 73 b artiklassa asetettu velvollisuus on muotoiltu selvästi ja ehdottomasti eikä se edellytä myöhempää täytäntöönpanotoimenpidettä, kun taas 73 d artiklassa vahvistetaan ne rajoitetut erityistilanteet ja -edellytykset, joissa jäsenvaltiot voivat toteuttaa rajoituksia. Näiden toimenpiteiden lainmukaisuutta valvotaan oikeudellisin keinoin, kuten yhteisöjen tuomioistuin on itse korostanut. [17] Tämän vuoksi jäsenvaltioille annettu rajoittamisoikeus ei estä yksityisten mahdollisuuksia vedota perustamissopimuksen 73 b artiklassa tarkoitettuun periaatteeseen.

17 — *Em. asiassa Bordessa ym. annettu tuomio, 34 kohta, viittaus direktiivin 88/361/ETY 4 artiklaan.*

21. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi seuraavalla tavalla Juzgado Centralin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin:

"1) EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa ja 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa on syytä tulkita siten, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan setelien maastavienti edellyttää etukäteen hankittavaa lupaa, on ristiriidassa näiden artiklojen kanssa, mutta sitä vastoin sellainen lainsäädäntö, jonka mukaan tällainen toimi edellyttää etukäteen tehtävää ilmoitusta, ei ole ristiriidassa näiden määräysten kanssa.

2) Yksityiset voivat vedota kansallisessa tuomioistuimessa EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan määräyksiin, jotta näiden määräysten vastaista kansallista lainsäädäntöä ei sovellettaisi."