— i forbindelse med denne kontrol kan der fastsættes visse beløbsgrænser, inden for hvilke der ikke gennemføres kontrol, og omvendt ved en overskridelse af disse beløbsgrænser kræves dokumentation for, at beløbene faktisk er brugt til udveksling af tjenesteydelser, alt under forudsætning af, at beløbsgrænserne ikke fastsættes på en sådan måde, at den sædvanlige udveksling af tjenesteydelser bringes i fare.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. januar 1984.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 15. NOVEMBER 1983 [1]

Høje Domstol.

1. De præjudicielle sager, i hvilke jeg her skal fremsætte forslag til afgørelse, drejer sig om eksport inden for Fællesskabet af udenlandsk valuta til betaling af tjenesteydelser under turist-, kur-, studie- og forretningsrejser. Der kræves først og fremmest en afgørelse af, om, og i bekræftende fald hvorledes de her henhørende foreteelser er reguleret i fællesskabsretten. Domstolen skal altså fortolke EØF-traktatens regler om liberalisering af løbende betalinger for tjenesteydelser, der indebærer, at modtageren af tjenesteydelsen begiver sig fra sit bopælsland til det land, hvor tjenesteydelsen præsteres.

1 — Oversat fra italiensk.

De spørgsmål, der hermed bliver tale om at pådømme, har særdeles stor betydning, blandt andet fordi de ikke tidligere har været fremme. I Domstolens praksis finder man således ikke nogen afgørelse netop om disse spørgsmål, idet der kan bortses fra forskellige almindelig holdte udtalelser i en beslutning af 23. november 1978 (sag 7/78, Thompson, Sml. 1978, s. 2247) og fra Domstolens dom af 11. november 1981 i sag 203/80, Casati (Sml. 1981, s. 2295). Sidstnævnte dom drejer sig imidlertid kun om overførsler, ved hvilke der ikke bliver tale om nogen modydelse, altså overførsler, der ved overgangsperiodens udløb ikke var blevet liberaliseret, således at medlemsstaterne kunne underkaste dem begrænsninger og kontrol.

Herved er baggrunden for den foreliggende sag givet, og jeg kan gå over til kort at redegøre for de faktiske omstændigheder i sag 286/82. Den 20. august 1979 fastslog Ufficio Italiano dei Cambi (herefter UIC), at fru Graziana Luisi i 1975 i udlandet havde brugt valuta til en værdi af ca. 25 millioner lire. Ministeren for statskassen fastslog på grundlag heraf, at hun havde overtrådt ministerialdekret af 2. maj 1974 (Gazzetta ufficiale della Republica italiana nr. 114 af 3. 5. 1974) og pålagde hende en bøde på lidt over 24 millioner lire. Fru Luisi anlagde herefter sag ved Tribunale di Genova med påstand om ophævelse af bødepålægget, idet hun herved gjorde gældende, at de regler, i henhold til hvilke bøden var blevet pålagt, var i strid med artiklerne 3, litra c), 5, 67, 68, 71, 106, stk. 3, i EØF-traktaten, og med Rådets to direktiver til gennemførelse af artikel 67 (direktiver af 11. 5. 1960 og 18. 12. 1982) og derfor var ugyldige.

Ved en anden beslutning af 11. maj 1982 pålagde ministeren for statskassen på grundlag af endnu en konstatering fra UIC af 12. februar 1980 fru Luisi yderligere en bøde på ca. 8 millioner lire, fremdeles under angivelse af, at hun i udlandet havde brugt betalingsmidler til en værdi af ca. 8,5 millioner lire. Dette gav anledning til endnu et sagsanlæg fra fru Luisi's side ved samme ret, hvorunder hun påberåbte sig de under den første sag anførte grunde. De to sager blev forenet. Tribunale nåede til det resultat, at det var nødvendigt at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 67, 69, 106 stk. 3, og af de to tidligere nævnte direktiver og udsatte derfor ved kendelse af 12. juli 1982 sagen på Domstolen afgørelse af de spørgsmål, jeg nedenfor vil gengive sammen med spørgsmålene i Carbone-sagen.

Herefter skal jeg omtale sidstnævnte sag, sag 26/83. Den 6. september 1979 fastslog UIC, at hr. Giuseppe Carbone i 1975 i udlandet havde brugt amerikanske dollars, schweizerfrancs og D-mark til en værdi af ca. 14 millioner lire. Ministeren for statskassen pålagde ham derfor ved beslutning af 28. oktober 1981 en bøde på ca. 13 millioner lire. Hr. Carbone anlagde som fru Luisi sag ved Tribunale di Genova, hvor han oplyste, at han havde brugt de nævnte valutabeløb under en turistrejse til Tyskland, og gjorde gældende, at det ovenfor nævnte ministerialdekret af 2. maj 1974 stred mod traktatens artikler 3, litra c) 5, 67, 68, 71, 106, stk. 3, og derfor var ugyldigt; derfor påstod også han bødepålægget ophævet. Tribunale di Genova udsatte så sagen og anmodede i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen om en afgørelse af følgende spørgsmål,

som jeg slår sammen med de spørgsmål, Tribunal stillede i Luisi-sagen:

1. Skal traktatens artikel 106, stk. 1, første afsnit, fortolkes således, at fællesskabsborgere har ret til udførsel af udenlandsk valuta samt pengeanvisninger i udenlandsk valuta, der skal anvendes under turisme i udlandet; er i bekræftende fald denne ret en følge af, at turistrejser må ses i sammenhæng med bevægelighed for tjenesteydelser, og skal valutaoverførsler til afholdelse af dermed forbundne udgifter således bedømmes som løbende betalinger, der som sådanne er liberaliserede på samme måde som de tjenesteydelser, de modsvarer?

2. Eller skal traktatens artikel 106, stk. 3, første afsnit, fortolkes således, at Fællesskabets borgere har ret til at udføre udenlandsk valuta som anført i spørgsmål 1 til brug på turist-, kur-, studie- eller forretningsrejser, fordi medlemsstaterne er forpligtet til at overholde den *stand-still*-bestemmelse, der findes i nævnte traktatbestemmelse, og fordi den omhandlede valutaudførsel må henføres under de i bilag III til traktaten opregnede usynlige transaktioner.

3. Eller skal traktatens artikel 106, stk. 3, andet afsnit, fortolkes således, at Fællesskabets borgere som følge af den i bestemmelsen indeholdte henvisning til reglerne om frie kapitalbevægelser ikke har ret til at udføre valuta til de i spørgsmål 2 nævnte formål, idet overførsler hertil må anses for at være kapitalbevægelser (som omhandlet i artiklerne 67 og 68 og i de to gennemførelsesdirektiver), som medlemsstaterne ikke er forpligtet til at liberalisere? Er i sidstnævnte fald nationale kontrolforanstaltninger og administrative sanktioner retsmæssige?

Domstolen har ved kendelse af 8. juni 1983 besluttet at forene de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og dommen, idet sagerne angår konnekse retsforhold.

2. Det vil for en bedre forståelse af de spørgsmål, den forelæggende ret har stillet, være hensigtsmæssigt kort at redegøre for de italienske regler om valutaindlændinges udførsel af udenlandsk valuta. De vigtigste bestemmelser findes i lovdekret nr. 476 af 6. juni 1956 (Gazetta ufficiale nr. 137 af 6. 6. 1956), som ændret ved lov nr. 786 af 25. juli 1956 (Gazetta ufficiale nr. 192 af 2. 8. 1956). Her følger nu en gennemgang af en række relevante bestemmelser i denne lovgivning.

Ifølge artikel 1, sidste punktum, i nævnte lovdekret, forstås ved fremmed valuta »gyldige udenlandske pengesedler, værdipapirer og andre fordringer betalbare i lovlige betalingsmidler uden for republikkens område, som kan anvendes ved betalinger til og fra udlandet«. I artikel 10, litra a), bestemmes endvidere, at Banca d'Italia eller de kreditinstitutter, der er bemyndiget til at handle på dennes vegne, kan sælge udenlandske pengesedler til valutaindlændinge til brug »på turist-, forretnings-, studie- eller kurrejser i henhold til regler, der fastsættes af ministeren for udenrigshandel«. Mini-

steren for udenrigshandel kan også ifølge artikel 13 i øvrigt bemyndige Banca d'Italia og de nævnte kreditinstitutter til at tillade salg af valuta til rejsebrug som anført (første punktum), litra b)). Ministeren har benyttet sig af denne beføjelse og har udstedt dekret af 26. oktober 1967) (Gazzetta ufficiale nr. 280 af 10. 10. 1967), hvori det bestemmes, at der til brug på turistrejser, forretningsrejser, studieophold og kurrejser maksimalt kan udføres 1 000 000 lire pr. rejse.

Den hermed beskrevne ordning blev strammet yderligere ved det tidligere nævnte ministerialdekret af 2. maj 1974. Heri blev det bestemt, at »valutaindlændinges udførsel af valuta, ... med henblik på turist- og forretningsrejser, studieophold eller kurrejser« kan ske med et beløb »modsvarende maksimalt 500 000 italienske lire pr. år« (der står altså pr. år, og ikke mere pr. rejse, hvilket må fremhæves). Denne bestemmelse blev uændret optaget i et nyt ministerialdekret af 22. december 1975 (Gazzetta ufficiale af 31. 12. 1975, s. 343, artikel 13, litra a)). Udførsel af valuta med et beløb til en værdi i lire på mere end det hermed tilladte udgjorde endelig — og det gør det stadig — en lovovertrædelse, for hvilken der administrativt kunne pålægges en bøde på indtil fem gange værdien af den valuta, der var udført (artikel 15 i den citerede lov nr. 786 fra 1956). Ved artikel 1 i lovdekret nr. 31 af 4. marts 1976, som ændret ved lov nr. 159 af 30. april 1976, er der blevet indført en egentlig strafsanktionering af grovere overtrædelser.

Der er ikke sket større ændringer i de valutaregler, der senere er blevet udstedt. Sideløbende med lirens fald er der truffet bestemmelser om forhøjelse af årsmaksimummet: i 1981 var det på 1 100 000 lire (ministerialdekret af 12. 3. 1981, Gazzetta ufficiale nr. 82 af 24. 3. 1981), i 1983 på 1 600 000 lire (UIC's cirkulære nr. 1/11 af 9. 5. 1983, Gazzetta ufficiale nr. 137 af 20. 5. 1982). Det skal dog tilføjes, at UIC ifølge nævnte ministerialdekret af 12. marts 1981 i det enkelte tilfælde kan tillade, at dette maksimum forhøjes, for så vidt angår forretningsrejser, og for så vidt angår studie- og kurrejser kan tillade forhøjelser uden begrænsninger (bilag A, nr. 49/a og 49/b til nævnte dekret).

3. Den italienske regerings repræsentant har først og fremmest betvivlet, at tvisten i hovedsagen har et fællesskabsretligt aspekt, og at Domstolen således skulle være kompetent til i medfør af artikel 177 at tage stilling til de stillede spørgsmål. Både i Luisi- og Carbonesagen — anføres det — er det efter de faktiske oplysninger, der er blevet forelagt den nationale ret, klart nok, at to personer med bopæl i Italien har erhvervet visse beløb i udenlandsk valuta, men der haves ingen sikkerhed for, at de virkelig har brugt denne valuta på rejser til udlandet og ikke har beholdt valutaen som en del af deres formue eller illegalt eksporteret den gennem tredjemand. Også selv om det anerkendes, at der har været tale om rejser, vides der jo som oftest ikke noget bestemt om rejseruten; der foreligger intet bevis for, at der er foretaget rejser på Fællesskabets område og ikke også eller endog udelukkende i tredjelande. For denne sidste mulighed taler det forhold, at en del af den købte valuta var schweizerfrancs og US-dollars.

Denne indsigelse må forkastes. Som bekendt må det, hvis Domstolens kompetence skal være udelukket, bevises, at hovedsagen er af fiktiv beskaffenhed, eller med andre ord, at der ikke mellem sagens parter virkelig består nogen interessekonflikt (jfr. Domstolens dom af 11. 3. 1980 i sag 104/79, Foglia mod

Novello, Sml. 1980, s. 745). Men Luisi og Carbone har i den foreliggende sag bedt Tribunale di Genova om en afgørelse, af, om der har været tale om en udførsel af valuta, om denne har givet anledning til en overtrædelse af italiensk ret, og om denne ret er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det må være tilstrækkeligt at fastslå dette, medmindre man ønsker at gøre indgreb i en kompetence, der alene tilkommer den nationale ret. Allerede den sfære, hvori de mellem sagsøgerne og sagsøgte omtvistede spørgsmål hører hjemme, gør det imidlertid muligt med rimelig sikkerhed at fastslå, at tvisten mellem dem er reel nok.

4. Der er altså i denne sag tale om personer, der fra deres bopælsland tager på turist-, kur- eller forretningsrejser til andre lande i Fællesskabet, og som for at kunne dække deres rejse- og opholdsudgifter i udlandet, eksporterer udenlandsk valuta. Den forelæggende ret beder Domstolen om at tage stilling til, hvorledes denne valutaudførsel skal bestemmes i henhold til fællesskabsretten og redegøre præcist for hvilke aspekter, der herefter må anses for problematiske i forbindelse med disse udførsler; for udførslerne kan nemlig anses for kapitalbevægelser, i hvilket tilfælde de er omfattet af EØF-traktatens artikler 67-73, eller også for betaling af tjenesteydelser, hvilket bringer dem ind under anvendelsesområdet for traktatens artikler 59-66. Det gør en betydelig forskel, om man anlægger den ene eller den anden synsvinkel. For ved udløbet af overgangsperioden var kapitalbevægelserne ikke fuldt ud og uden videre liberaliserede, hvorimod der var tale om fuldstændig fri bevægelighed for tjenesteydelser. Reglerne om disse sidste er derfor umiddelbart anvendelige og kan påberåbes af privatpersoner.

Det anførte følger af Domstolens praksis og af Fællesskabets regler. Artikel 67 har — som det hedder i den ovenfor nævnte Casati-dom — fået en anden formulering end bestemmelserne om de tre allerede gennemførte friheder, idet en forpligtelse til at liberalisere kapitalbevægelserne kun består »i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets tilfredsstillende funktion«. Denne begrænsning, hedder det i fortsættelsen i Casati-dommen, virker med forskellig styrke til forskellige tider afhængigt af andre forhold, nemlig netop fællesmarkedets behov og fordele og ulemper for fællesmarkedet ved en liberalisering, således som disse må bedømmes på baggrund af det opnåede integrationsniveau på områder, for hvilke kapitalbevægelserne har særlig betydning.

For tiden er altså alene de i Rådets direktiv af 11. maj 1960 (EFT 1959-1962, s. 47) samt Rådets direktiv af 18. december 1982 (EFT 1963-1964, s. 5) omhandlede restriktioner afskaffet; herimellem finder man ikke de restriktioner, der gælder indførsler og udførsler i ikke nærmere angivet øjemed (i modsætning til investeringer, långivning og kaution, betalinger for varer og tjenesteydelser, der er ydet på kredit, værdipapirhandel, opfyldelsen af visse aftaler). Det er netop dette, der står at læse i artikel 4 i direktivet af 11. maj 1980, og som angives i det til dette direktiv knyttede bilag D under betegnelsen »ind- og udførsel af formueværdier«. Denne sidste betegnelse er specificeret i punkt XIII i en nomenklatur, der ligeledes er knyttet som bilag til direktivet, og hvorefter de nævnte formueværdier blandt andet omfatter »betalingsmidler af enhver art«.

For så vidt angår artiklerne 59-66, er det omvendt klart, at de, hvad enten der er udstedt regler til gennemførelsen eller ej, er umiddelbart anvendelige, således at de kan skabe rettigheder, der af private kan påberåbes ved domstolene. Domstolen har jo i et meget stort antal domme fastslået, at de begrænsninger, der ifølge traktaten gælder for den fri bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser er fuldstændig bortfaldet ved overgangsperiodens udløb, og dette gælder også restriktioner, med hensyn til hvilke det i traktaten er foreskrevet, at afskaffelsen i overgangsperioden skal ske ved udstedelse af direktiver. For så vidt angår personer og tjenesteydelser, vil det være tilstrækkeligt af nævne dommene af 21. juni 1974 i sag 2/74, Reyners (Sml. 1974, s. 631), af 3. december 1974 i sag 33/74, Binsberger (Sml. 1974, s. 1299), af 12. december 1974 i sag 36/74, Walrave (Sml. 1974, s. 1405), af 8. april 1976 i sag 48/75, Royer (Sml. 1976, s. 497), af 14. juli 1976 i sag 13/76, Donà (Sml. 1976, s. 1333), af 28. april 1977 i sag 71/76, Thieffry (Sml. 1977, s. 765) og af 22. september 1983 i sag 271/82, Auer (Sml. 1983, s. 2727).

5. Den italienske og den franske regering har anført, at en person, der tager fra et land i Fællesskabet til et andet land i Fællesskabet på turist-, studie-, kur- eller forretningsrejse og har udenlandsk valuta med sig, foretager en udførsel af betalingsmidler i form af rede penge, altså en transaktion, der endnu ikke er blevet liberaliseret, og som derfor kan reguleres, underkastes begrænsninger eller forbydes af medlemsstaterne. Staterne har i praksis fuld frihed til at gribe ind, ikke mindst fordi de på dette område ikke engang er forpligtet til at holde sig en *stand-still*. I traktatens artikel 71, stk. 1, hedder det således faktisk, at »*medlemsstaterne bestræber sig på* [ikke] ... at indføre nye valutarestriktioner ...«. Formuleringen er en hel anden end formuleringen af de tilsvarende ufravigelige regler om fri bevægelighed for varer, personer og tjenesteydelser. Man kan på grundlag heraf fastslå — jfr. Domstolens konstatering i Casati-dommen — at bestemmelsens formulering betyder, »at medlemsstaterne ... ikke pålægges en ubetinget forpligtelse, der kan påberåbes af borgerne« (præmis 19).

Den italienske regering gør endvidere gældende, at det ifølge traktatens artikler 59 og 60 er klart, at der kun vil kunne tales om »tjenesteydelser«, når der foreligger »et særligt i alle væsentlige henseender f.eks. personelt, artsmæssigt og tidsmæssigt specificeret retsforhold vedrørende ydelsen«. Der skal i alt fald være tale om en *nærmere angivet* ydelse, dvs. i alt fald tilbud og antagelse af tilbud afgivet af identificerede personer, der ganske klart er hjemmehørende i forskellige stater. »Ydelser, der i en stat tilbydes i al almindelighed til samtlige mulige brugere«, og som disse kun kan erhverve ved at begive sig til det sted, hvor ydelsen faktisk præsteres, er ikke en tjenesteydelse (jfr. svarskrift af 28. 1. 1983 i sag 286/82, ss. 17-18). Ydelser af lægelig art, undervisning og turistmæssige ydelser (f.eks. hotel- og restauratørvirksomhed), ved hvilke der aldrig eller næsten aldrig bliver tale om ganske bestemte kunder, er altså stort set aldrig tjenesteydelser.

Generaladvokat Trabucchi har om disse spørgsmål udtalt sig på en måde, der ligger helt på linje hermed, jfr. hans forslag til afgørelse i sag 118/75, Watson og Belman (Sml. 1976, ss. 1200 ff.). Han anførte her, at artikel 59 er en bestemmelse om fri bevægelighed alene for bestemte kategorier af erhvervsdrivende, idet den nemlig omfatter tjenesteyderne, men ikke samtidig tjenestemodtagerne. Jeg kan nu imidlertid ikke erklære mig enig i denne synsmåde, for der består efter min mening en række forskellige grunde til at anse reglerne om bevægelighed for tjenesteydelser for anvendelige i videre omfang end det herved er forudsat.

Lad mig herefter først omtale turismen. Inden for den er der tale om at modtagerne, altså turisterne, flytter sig, og det er derfor indlysende, at ydelserne i denne sektor ikke efter den italienske regerings opfattelse i denne sag og Trabucchi's over for gengivne overvejelser hører med til det område, som fri bevægelighed for tjenesteydelser skal omfatte. Har man nu også herved glemt, at medaljen, om jeg så må sige, har en bagside? En stat, der frit kan begrænse eller forbyde udførsel af valuta over for personer, der bor i den, kan også frit afskære dem fra at modtage tjenesteydelser af turistmæssig art, som udbydes i andre medlemsstater, og dermed påvirke tjenesteydernes virksomhed i negativ retning. Jeg må spørge mig selv, om et sådant resultat kan falde sammen med italienske interesser, såfremt det tilstræbes af andre, og fremfor alt må det efter min mening være tvivlsomt, at det kan holde ved en nærmere efterprøvelse. Som bekendt er fri bevægelighed for tjenesteydelser et af traktatens højt prioriterede mål. At hævde, at en økonomisk så betydningsfuld sektor som turismen ikke hører med i denne målsætning, er det samme som at halvere dens område, eller at frakende den den nævnte prioritering, eller tilmed afvise, at den i integrationsprocessen har den betydning, der ved artikel 3 er tillagt den.

Det samme kan siges om tjenesteydelser på sundheds- og undervisningsområdet. Et krav om, at det er lægen, der skal bevæge sig fra det ene land til det andet, selv om han dér, hvor han bor, råder over forfinet apparatur eller kun arbejder i en klinik, hvor han har de nødvendige instrumenter til sin rådighed og fagkyndige medarbejdere ved sin side, eller et krav om at skolen må tage derhen, hvor eleverne bor, savner fornuft. Således skal det nu imidlertid efter det her kritiserede synspunkt forholde sig, hvis de nævnte virksomhedsformer skal kunne anses for liberaliserede, og området for artiklerne 59-66 ikke indsnævres yderligere. Med hensyn til forretningsrejser hersker der ikke helt den samme sikkerhed; de tilhører, som Kommissionen har anført, en særlig kategori. Men i alt fald kan man hævde, at nogle rejsende som f.eks. journalister, advokater m.fl. uden tvivl erlægger tjenesteydelser og derfor kan påberåbe sig traktatens regler.

6. Til det argument, jeg har udviklet — den italienske regering afviser i alt væsentligt bevægelighed for økonomisk eller socialt betydningsfulde tjenesteydelser inden for turisme, sundhed og undervisning — kan der føjes andre, der findes i eller lader sig udlede af de bestemmelser, der er blevet udstedt til gennemførelse af artiklerne 59-66.

Jeg tænker herved først og fremmest på den almindelige plan for ophævelse af begrænsninger i den fri udveksling af tjenesteydelser, som Rådet har vedtaget den 18. december 1961 (JO 1962, s. 32), og hvori turisme angives at være en af de former for økonomisk virksomhed, for hvilke »alle forbud eller hindringer for

betalinger af ydelser« skal fjernes, »når udveksling af tjenesteydelser alene begrænses af restriktioner med hensyn til de dermed forbundne betalinger.« (jfr. afsnit III, pkt. D). Og det er ikke det eneste. Samme sted anføres det, at de restriktioner, der skal fjernes, er af to slags, nemlig sådanne, som »umiddelbart berører tjenesteyderen« og sådanne, som »berører ham middelbart gennem forhold, der angår modtageren eller erlæggelsen af ydelsen« (jfr. afsnit III). Planen omtaler endelig det område, vi har at gøre med i denne sag,. idet det i dens afsnit III, litra a), hedder, at »medlemsstaterne har fortsat adgang til at kontrollere ... den faktiske gennemførelse af betalinger og overførsler af betalingsmidler og til at træffe de forholdsregler, der er nødvendige for at hindre overtrædelser af de i medlemsstaterne navnlig for udlevering af rejsevaluta til turister gældende bestemmelser«. I planens afsnit V hedder det: »For den effektive fjernelse af restriktioner for fri udveksling af tjenesteydelser vedtages følgende tidsplan ... B ... inden udløbet af første etape, fjernelse af de i ... afsnit III, pkt. D, omhandlede restriktioner. Dog kan der eventuelt ... i overgangsperioden blive tale om udlevering af rejsevaluta til turister, men de beløb, der herved bliver tale om, skal gradvis forhøjes ... efter udløbet af første etape«.

Disse udtalelser med fradrag af »overdrivelsen og forfængeligheden« som Dante ville have sagt, indeholder et dobbelt budskab:

a) traktatens bestemmelser tager *også* sigte på modtagerne af tjenesteydelser og gælder *også* erlæggelse af ydelser, der indebærer, at de flytter sig;

b) eksport af udenlandsk valuta fra bopælsstaten til den stat, hvor ydelsen præsteres, må i og hermed anses for liberaliserede ved overgangsperiodens udløb.

I øvrigt følger rigtigheden af denne fortolkning modsætningsvis af Rådets direktiv 340 af 31. maj 1963. I artikel 3 i dette direktiv hedder det nemlig, at ophævelsen af forbud mod eller hindringer for betalinger for tjenesteydelser »gælder for de i traktatens artikler 59 og 50 nævnte tjenesteydelser«, men ikke for »udlevering af rejsevaluta til turister«. Hvad er meningen med disse ord. Jo, meningen er naturligvis, at udlevering af valuta som nævnt (og dermed valutaudførsel inden for Fællesskabet) efter Rådets opfattelse hører hjemme på området for fri bevægelighed for tjenesteydelser, for ellers ville det jo ikke have været nødvendigt at holde dem uden for området for de begrænsninger, der skulle bortfalde inden overgangsperiodens udløb. Rådet har, når alt kommer til alt, anerkendt, at de var bortfaldet ved periodens udløb.

På linje hermed er to andre direktiver fra Rådet, nemlig direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109) samt direktiv 73/148 af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, 1973, s. 14). Faktisk er medlemsstaterne efter begge direktiver forpligtet til at ophæve de begrænsninger, der gælder for rejse og ophold for »statsborgere i en medlemsstat, der

begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater for at modtage tjenesteydelser«. Hermed haves der yderligere vished for, at artiklerne 59-66 ligeså fuldt gælder for modtagere som for erlæggere af tjenesteydelser.

Turisten er altså herefter ganske klart »beskyttet i sin bevægelsesfrihed gennem trakatbestemmelser, der vil være umiddelbart anvendelige«. Det er generaladvokat Trabucchi, der har udtalt sig på denne måde; han har dog som tidligere nævnt frakendt de omtalte regler en rækkevidde svarende til den, de ifølge de nys omtalte tekster fra den afledede ret har. Hans opfattelse kan efter min mening ikke holde over for de argumenter, der hermed er fremført. Den tvivl, der endnu kunne bestå herom, må i alt fald kunne bringes helt ud af verdenen gennem henvisningen til en regel i den primære fællesskabsret, og denne regel kan findes i artikel 54 i akten om Grækenlands tiltrædelse af Fællesskaberne, hvorefter Den hellenske Republik på visse vilkår og indtil den 31. december 1985 kan opretholde restriktioner vedrørende overførsler i forbindelse med turisme. Som anført af Kommissionen kan denne undtagelsesbestemmelse kun have mening, såfremt det anerkendes, at sådanne overførsler virkelig er liberaliserede mellem medlemsstaterne.

7. Vi har hermed fastslået, at ydelser på turist-, sundheds- og undervisningsområdet er omfattet af anvendelsesområdet for artiklerne 59-66, også når de, som det er sædvanligt, indebærer, at modtageren rejser fra det land, hvor han har bopæl, til det land, hvor ydelsen præsteres. Da restriktioner for bevægelighed for tjenesteydelser er afskaffet efter overgangsperiodens udløb, følger heraf nødvendigvis såvel som en afspejling af som et vilkår for denne rejse frie valutaoverførsler med henblik på betaling af de nævnte ydelser. Også dette forhold har vi i en række regler fundet fyldestgørende belæg for. Og hermed er øjeblikket så inde til at fremhæve, at dette resultat er blevet hidført ved artikel 106, stk. 1, første afsnit, i traktaten.

I denne bestemmelse hedder det nemlig, at »i det omfang fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer er gennemført mellem medlemsstaterne . . ., forpligter hver medlemsstat sig til at tillade betalinger, som vedrører udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital . . ., i den medlemsstats valuta, i hvilken fordringshaveren eller adressaten opholder sig«. Generaladvokat Capotorti har i sit forslag til afgørelse i Casatisagen meget præcist redegjort for, hvorledes artikel 106 skal tillægges betydning som et virkemiddel for de af traktatens afsnit I og III omfattede ordninger. Ikke mindre præcist har Domstolen i Thompson-dommens præmis 22 kunnet fastslå, at bestemmelsen må tillægges væsentlig betydning »for gennemførelse af den fri udveksling af varer, tjenesteydelser og kapital, som er af grundlæggende betydning for virkeliggørelsen af det fælles marked«.

Men som bekendt gælder der indskrænkninger i friheden for kapitalbevægelser, men ikke, når bortses fra de i artikel 66 begrundede tilfælde, for den fri bevægelighed for tjenesteydelser. I og med, at denne sidste blev fuldstændig gennemført, var også en tilsvarende fri adgang til at overføre valuta med henblik på betaling af de omhandlede (samt alle andre) ydelser en kendsgerning, eller for at sige det på en anden måde, denne frie adgang opstod automatisk i henhold til artikel 106, stk. 1, første afsnit.

8. Imidlertid er den forelæggende ret både i spørgsmål 2 og 3 inde på muligheden af, at udførsel af valuta til brug på turist-, studie- og kurrejser er reguleret ved artikel 106, stk. 3. Jeg har villet placere forholdet inden for rammerne af artiklens stk. 1, og kan derfor undlade at tage stilling til den nævnte mulighed, der i øvrigt forudsætter, at det første spørgsmål besvares benægtende, og når jeg alligevel vil gøre et par bemærkninger hertil, skyldes det, at det forventes, at en generaladvokats forslag er udtømmende. Tribunale di Genova har herved henvist både til første og andet afsnit i artikel 106, stk. 3. Med hensyn til det første afsnit spørges der, om personer med bopæl i en medlemsstat, som i forbindelse med turist-, forretnings-, kur- og studieophold udfører udenlandsk valuta, har ret hertil i henhold til *stand-still*-klausulen i afsnittet, når henses til, at udførsel som nævnt er en af de i bilag III til traktaten nævnte usynlige transaktioner.

Jeg tillader mig at citere reglen: »Medlemsstaterne forpligter sig til ikke at indføre nye indbyrdes restriktioner for overførsler i forbindelse med de usynlige transaktioner, som er opregnet i bilag III til denne traktat«. Der er nu herved tale om tre slags overførsler, nemlig sådanne, der har med bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer at gøre, sådanne, som vedrører kapitalbevægelser, og endelig sådanne, der ikke er af disse to slags (som f.eks. overførsler til dækning af repræsentation i udlandet, konsulatindtægter, underholdsbidrag). Mens overførsler af den første slags efter det ovenfor anførte må anses for helt liberaliserede og overførsler af den anden slags for liberaliserede med de begrænsninger, der gælder ifølge direktiverne af 12. juli 1960 og 18. december 1962, er overførsler af den tredje slags kun gennemførlige i kraft af forpligtelsen i henhold til stk. 3, andet afsnit, til gradvis at afskaffe bestående restriktioner.

Med hensyn til fastlæggelse af bestemmelsernes rækkevidde, må det spørges, hvilken betydning det har, at den første slags overførsler omfatter overførsler vedrørende »forretningsrejse«, »turisme«, »personlige rejse- og opholdsudgifter af helbredsmæssige grunde«. Svaret er ganske enkelt. Ingen som helst betydning efter den synsvinkel, der må anlægges i nærværende sag. De nævnte overførsler er nemlig udelukkende med for at gøre *stand-still*-forpligtelsen virkningsfuld for de tilsvarende valutabetalinger. Efter overgangsperiodens udløb og efter liberaliseringen af disse betalinger i henhold til stk. 1, første afsnit, har angivelsen af dem mistet enhver betydning, fordi nævnte forpligtelse er blevet opfyldt efter hensigten.

9. Jeg går herefter over til stk. 3, andet afsnit. Tribunale di Genova spørger, om denne bestemmelse kan fortolkes således, at udførsel af udenlandsk valuta til brug på turist- og kurrejser osv. som en overførsel af rede penge er omfattet af de kapitalbevægelser, der ikke er liberaliserede, således at medlemsstaterne retmæssigt kan begrænse eller forbyde udførslen.

Jeg har allerede i det foregående udelukket, at valutaoverførsler, der skal tjene til dækning af sådanne udgifter, kan betragtes som kapitalbevægelser. Under alle omstændigheder forekommer det mig ikke, at den regel, den forelæggende ret nævner, giver mulighed for en fortolkning, som den af denne ret foreslåede. Det hedder jo i bestemmelsen, at »den gradvise afskaffelse af bestående restriktioner gennemføres i overensstemmelse med bestemmelserne i artiklerne

63-65, i det omfang den ikke omfattes af reglerne i stk. 1 og 2 eller af kapitlet vedrørende kapitalens fri bevægelighed«. Men den med ordene »i det omfang« indledte begrænsning beviser, at der bliver tale om et opsamlende og overordentlig begrænset anvendelsesområde for reglen; de overførsler, der rammes af de restriktioner, som reglen har til formål at afskaffe, må, da de ikke vedrører ydelser, der er vare- eller kapitalbevægelser, eller præstering af tjenesteydelser, nødvendigvis tilhøre den tredje kategori af usynlige transaktioner (repræsentationsudgifter osv.), jfr. ovenfor, og det er netop det synspunkt, jeg har givet udtryk for. Når det forholder sig således, ses det imidlertid ikke, hvilken betydning andet afsnit kan have for liberalisering af betalinger, der angår udveksling af tjenesteydelser.

10. Efter denne konstatering af, at valutaoverførsler til betaling af tjenesteydelser af den omhandlede art frit kan ske, bliver tilbage spørgsmålet vedrørende den kontrol, staterne kan føre med dem. For selv om de tre spørgsmål er tavse på dette punkt, bliver en kontrol faktisk nødvendig. Den italienske regering har rigtigt og eftertrykkeligt insisteret på faren for at turisten eller patienten eller den uddannelsessøgende anvender valutaen til andre formål end dem, der har begrundet erhvervelsen af den, altså bruger den til opsparing i udlandet, således at der foreligger en egentlig kapitalbevægelse. Jeg har nu flere gange anført, at de sidstnævnte bevægelser er underkastet begrænsninger. Jeg tilføjer her, at det er der en analogisk forklaring på. Traktatens regler herom (og jeg benytter mig her endnu engang af et citat fra generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i Casati-sagen) »kan ikke fortolkes uafhængigt af reglerne om den økonomiske politik«; da staterne nu efter traktatens artikel 104 skal føre en sådan økonomisk politik, som er nødvendig for at sikre ligevægten på deres betalingsbalancer, ville det være uhyrligt, om de også skulle være forpligtede til uden betingelser af nogen art at liberalisere overførsler, der ikke modsvaredes af ydelser af den ene eller den anden art.

At det i det hele forholder sig således, følger først og fremmest for turistudgifternes vedkommende af den afledede fællesskabsret. Jeg har tidligere citeret afsnit III i den almindelige plan af 18. december 1961, hvori det hedder, at medlemsstaterne fortsat har adgang til at kontrollere arten og den faktiske gennemførelse af betalinger og overførsler af betalingsmidler og til at træffe de forholdsregler, der er nødvendige for at hindre overførsler af de i medlemsstaterne, navnlig for udlevering af rejsevaluta til turister, gældende bestemmelser. Dette er jo en tekst, der er blevet affattet midt i overgangsperioden, vil man nu sige. Jo vist. Men da kapitalbevægelserne efter denne periodes udløb kun delvis er blevet liberaliseret, må disse ord efter min mening klart nok fortsat have betydning.

Der kan altså blive tale om kontrol, men, må det så spørges, af hvilken art og hvor indgribende kan den så være. Jeg mener, at der ved fastlæggelsen heraf først og fremmest må henses til den forskel, der består med hensyn til risikoen for besvigelser ved eksport til turistformål eller forretningsrejser på den ene side og til kurrejse- og studierejseformål på den anden side. Når det gælder turisme, der er den virksomhed, inden for hvilken kapitaloverførsler lettest vil kunne maskeres, kan en anvendelig løsning, der vil være effektiv og samtidig ikke for bebyrdende, etableres med udgangspunkt i størrelsen af de beløb i udenlandsk

valuta, der ønskes overført. Jeg ville foreslå, at det blev en tretrinsløsning. På det laveste trin (eller under X) kan valutaerne erhverves og udføres uden kontrol af nogen art. På mellemtrinet (mellem X og Y) må de udgifter, med henblik på hvilke valutaerne erhverves, dokumenteres på en eller anden måde på forhånd, i alt fald i hovedtræk. På øverste trin (eller over Y) vil der udover denne form for dokumentation også kunne stilles et krav om efterfølgende dokumentation for, at betalingerne virkelig har fundet sted.

Medlemsstaternes ret til at strafsanktionere deres indbyggeres overtrædelse af disse kontrolforanstaltninger må naturligvis anerkendes, men sanktionerne må, som Domstolen ved flere lejligheder har fastslået, stå i et passende forhold til det formål, der har begrundet, at de er blevet indført (jfr. Domstolens domme af 7. 7. 1976 i sag 118/75, Watson, Sml. 1976, s. 1185, af 15. 12. 1976 i sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. 1976, s. 1921, af 14. 7. 1977 i sag 8/77, Sagulo, Sml. 1977, s. 1495, af 30. 11. 1977 i sag 52/77, Cayrol, Sml. 1977, s. 2261).

11. Af alle de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen følgende besvarelse af de spørgsmål, Tribunale di Genova ved kendelse af 12. juli og 22. november 1982 har stillet den i sagerne Graziana Luisi og Giuseppe Carbone mod ministeriet for statskassen:

1. Artikel 106, stk. 1, i EØF-traktaten skal også i relation til de regler, der i traktaten regulerer fri udveksling af tjenesteydelser, fortolkes således, at personer, der er bosat i en medlemsstat, og som rejser til en anden medlemsstat på turist-, kur-, studie- eller forretningsrejse, har ret til at købe og udføre udenlandsk valuta samt pengeanvisninger i udenlandsk valuta for at kunne effektuere de betalinger, som er nødvendige i anledning af rejsen; disse betalinger har nemlig sammenhæng med udvekslingen af tjenesteydelser, og valutaoverførsler til dækning af erhvervelse af tjenesteydelser er at anse for sådanne løbende betalinger, der er blevet liberaliseret som følge af liberaliseringen af udvekslingen af tjenesteydelser, som de udgør et nødvendigt supplement til. Medlemsstaterne har fortsat adgang til at kontrollere, at personer, der til de nævnte rejseformål har tilladelse til at udføre udenlandsk valuta og pengeanvisninger i udenlandsk valuta, ikke anvender valutaen til formål, der ikke er anerkendt og beskyttet efter fællesskabsretten, således f.eks. for at gennemføre kapitalbevægelser, der ikke er liberaliserede. Medlemsstaterne har i øvrigt adgang til at pålægge personer, der ikke overholder de nationale kontrolbestemmelser, sanktioner. Men den nationale kontrolordning må ikke

medføre begrænsninger i den fri udveksling af tjenesteydelser, ligesom sanktionerne ikke kvalitativt og kvantitativt må stå i misforhold til de formål, hvormed de begrundes.

2. Medlemsstaterne er ifølge artikel 106, stk. 3, første afsnit, i traktaten forpligtet til ikke at indføre nye indbyrdes restriktioner for overførsler vedrørende de usynlige transaktioner, der er opregnet i bilag III til traktaten, herunder overførsler vedrørende turist- og forretningsrejser samt i personlige forhold begrundede studie- og kurrejser. Sidstnævnte forpligtelse gælder fuldt ud fra overgangsperiodens udløb, idet betalinger vedrørende udveksling af tjenesteydelser herefter er liberaliserede, også selv om der ikke er udstedt gennemførelsesbestemmelser herom.

3. Overførsler af udenlandsk valuta samt af pengeanvisninger i udenlandsk valuta til brug på turist-, studie-, kur- og forretningsrejser er ifølge artikel 106, stk. 3, andet afsnit, i traktaten, ikke omfattet af den ordning, der gælder for kapitalbevægelser, der endnu ikke er liberaliserede.