In de gevoegde zaken 286/82 en 26/83,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunale te Genua, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

GRAZIANA LUISI

en

MINISTERIE VAN DE SCHATKIST (zaak 286/82),

en

GIUSEPPE CARBONE

en

MINISTERIE VAN DE SCHATKIST (zaak 26/83),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 67, 68 en 106 EEG-Verdrag, teneinde de verwijzende rechter in staat te stellen zich uit te spreken over de verenigbaarheid met deze artikelen van bepaalde Italiaanse voorschriften betreffende de uitvoer van deviezen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, T. Koopmans, K. Bahlmann en Y. Galmot, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, U. Everling en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikkingen, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. De in de hoofdgedingen relevante feiten kunnen worden samengevat als volgt:

a) Zaak 286/82

Bij processen-verbaal van 28 augustus 1979 en 12 december 1980 stelde het Ufficio italiano dei Cambi (Italiaans Deviezenkantoor) vast, dat Graziana Luisi, van Italiaanse nationaliteit en woonachtig in Italië, in 1975 en 1976 in het buitenland betaalmiddelen had gebruikt met een tegenwaarde van LIT 24 906 393 respectievelijk LIT 8 464 440. Blijkens die processen-verbaal had Luisi in de jaren 1975 en 1976 bij verschillende Italiaanse banken deviezen aangevraagd en verkregen, met name Amerikaanse dollars, Zwitserse franken, Duitse marken en Franse franken.

Volgens de destijds geldende Italiaanse wettelijke regeling mocht er per jaar tot een tegenwaarde van LIT 500 000 aan deviezen worden uitgevoerd. Wegens overtreding van die regeling legde de minister voor de Schatkist haar twee boetes op ten bedrage van het verschil tussen het bedrag aan uitgevoerde deviezen en het toegestane maximum.

Voor het Tribunale te Genua verklaarde Luisi de boetebeschikking onwettig te achten, stellende dat zij bedoelde deviezen met name had uitgevoerd in verband met enkele toeristische reizen naar de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk. Bovendien had zij in die tijd in Duitsland verschillende medische behandelingen ondergaan. Volgens verzoekster zijn de Italiaanse voorschriften ter beperking van de uitvoer van betaalmiddelen in deviezen, opgenomen voor toeristische doeleinden, onverenigbaar met de gemeenschapsbepalingen inzake het kapitaalverkeer en lopende betalingen.

b) Zaak 26/83

Bij proces-verbaal van 6 september 1979 stelde het Italiaanse Deviezenkantoor vast, dat Giuseppe Carbone, van Italiaanse nationaliteit en woonachtig in Italië, in 1975 in het buitenland betaalmiddelen had gebruikt met een tegenwaarde van LIT 13 801 310. Blijkens het procesverbaal had Carbone in november 1975 bij een twintigtal Italiaanse banken Amerikaanse dollars, Zwitserse franken en Duitse marken tot voormelde totale waarde gekocht, waarmee hij het destijds volgens de Italiaanse wet toegestane

maximum van LIT 500 000 per jaar had overschreden. Deswege werd hem bij beschikking van de minister van de Schatkist van 28 november 1981 een boete van LIT 13 301 310 opgelegd, overeenkomende met het bedrag dat boven het toegestane maximum aan deviezen was uitgevoerd.

Tegen deze beschikking van de minister van de Schatkist is Carbone opgekomen bij het Tribunale te Genua. Stellende dat hij de deviezen voor een toeristisch verblijf van drie maanden in de Bondsrepubliek Duitsland had gebruikt, betoogde hij voor het Tribunale, dat de Italiaanse voorschriften ter beperking van de uitvoer van betaalmiddelen in deviezen, opgenomen voor toeristische doeleinden, zich niet verdragen met het gemeenschapsrecht, met name niet met de artikelen 3, sub c, 5, 67, 68, 71 en 106 EEG-Verdrag.

De Italiaanse wettelijke regeling

2. De Italiaanse deviezenregeling is gebaseerd op besluitwet nr. 476 van 6 juni 1956 houdende invoering van nieuwe voorschriften voor het deviezenverkeer en instelling van een vrije markt voor papiergeld van vreemde staten en buitenlandse bankbiljetten (GURI nr. 137 van 6. 6. 1956), alsook op een aantal uitvoeringsbesluiten.

Naar luid van artikel 1, laatste alinea, van genoemde besluitwet zijn als deviezen te beschouwen papiergeld van vreemde staten en buitenlandse bankbiljetten, die wettig betaalmiddel zijn, alsook in het betalingsverkeer tussen ingezetenen en niet-ingezetenen gebruikte geldswaardige papieren.

Volgens artikel 8 van de besluitwet zijn ingezetenen verplicht de in hun bezit zijnde deviezen over te dragen aan het Italiaanse Deviezenkantoor.

De Italiaanse Bank en de kredietinstellingen die als agentschappen van de Italiaanse Bank zijn erkend, kunnen, met inachtneming van de door de minister van Buitenlandse handel vastgestelde bepalingen, deviezen verkopen aan ingezetenen die zich voor toeristische doeleinden, voor zaken, voor studie of voor geneeskundige behandeling buitenslands begeven (artikel 10, sub a, van besluitwet nr. 476).

Ingevolge artikel 4, sub a, van het ministerieel besluit van 6 juni 1956 (GURI nr. 138 van 7. 6. 1956),

„... is de uitvoer van papiergeld van vreemde staten en buitenlandse bankbiljetten door ingezetenen voor toeristische doeleinden, voor zaken, voor studie en voor geneeskundige behandeling toegestaan tot het door de minister van Buitenlandse handel vast te stellen bedrag".

Dit maximum was aanvankelijk bij artikel 12 van het ministerieel besluit van 26 oktober 1967 (GURI nr. 280 van 10. 11. 1967), voor reizen ondernomen voor toeristische doeleinden, voor zaken, voor studie en voor geneeskundige verzorging, op LIT 1 000 000 per reis gesteld. Bij ministerieel besluit van 21 maart 1975 (GURI nr. 77 van 22. 3. 1974) werd vervolgens de uitvoer van papiergeld van vreemde staten en buitenlandse bankbiljetten en van in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren, door ingezetenen voor voormelde doeleinden verricht, toegestaan tot een tegenwaarde van ten hoogste LIT 500 000 (artikel 13, sub a).

Het enig artikel van het ministerieel besluit van 2 mei 1974 (GURI nr. 114 van 3. 5. 1974) houdende wijziging van het

ministerieel besluit van 21 maart 1974, bepaalt als volgt:

„a) De uitvoer van papiergeld van vreemde staten en buitenlandse bankbiljetten en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren, door ingezetenen voor toeristische doeleinden, voor zaken, voor studie en voor geneeskundige behandeling verricht, is toegestaan tot een tegenwaarde van ten hoogste 500 000 Italiaanse lire per jaar."

Het ministerieel besluit van 22 december 1975 (GURI nr. 343 van 31. 12. 1975) staat in het gelijkluidende artikel 13 de afgifte toe van deviezen tot een tegenwaarde van ten hoogste LIT 500 000 per jaar aan reizigers die zich voor voormelde doeleinden buitenslands begeven.

Voor de afgifte van deviezen tot een bedrag dat de tegenwaarde van LIT 500 000 te boven gaat, kunnen ingevolge artikel 13 van besluitwet nr. 476 bijzondere vergunningen worden aangevraagd bij de minister van Buitenlandse handel. Deze kan zijn bevoegdheid terzake delegeren aan het Italiaanse Deviezenkantoor. Enkel ten behoeve van reizigers die zich voor zaken, studie of geneeskundige behandeling buitenslands begeven, is in punt 3 van circulaire nr. A 300 van 3 mei 1974 van het Italiaanse Deviezenkantoor de afgifte toegestaan van deviezen tot een hoger bedrag dan LIT 500 000, na een voorafgaand onderzoek van de bewijsstukken in elk afzonderlijk geval door het Italiaanse Deviezenkantoor.

Ten tijde van de feiten kon wegens de uitvoer van deviezen boven het maximum, bepaald bij de algemene casu quo door de betrokken ingezetene verkregen bijzondere vergunning, een administratieve boete worden opgelegd tot een bedrag van ten hoogste vijf maal de waarde van de deviezen waarmee het toegestane maximum was overschreden (artikel 15 van besluitwet nr. 476). Later zijn ook strafrechtelijke sancties ingevoerd bij besluitwet nr. 31 van 4 maart 1976 (GURI nr. 60 van 5. 3. 1976).

Deze deviezenregeling is nogmaals gewijzigd bij ministerieel besluit van 12 maart 1981 (Gewoon bijvoegsel bij GURI nr. 82 van 24. 3. 1981). Hierbij werd het algemene toegestane maximum voor toeristen- en zakenreizen gebracht op LIT 1 100 000 per jaar, met de mogelijkheid van bijzondere vergunningen voor een hoger bedrag enkel voor zakenreizen. Krachtens dit besluit, zoals gewijzigd bij ministerieel besluit van 14 juli 1982 (Gewoon bijvoegsel bij GURI nr. 207 van 29. 7. 1982), heeft vervolgens het Italiaanse Deviezenkantoor bij circulaire nr. 1/11 van 9 mei 1983 (GURI nr. 137 van 20. 5. 1983) de jaarlijkse toewijzing voor ingezetenen die zich voor toeristische doeleinden buitenslands begeven, gesteld op maximaal de tegenwaarde van LIT 1 600 000, waarvan LIT 100 000 in buitenlands papiergeld of bankbiljetten en de rest in diverse andere betaalmiddelen. Voor ingezetenen die voor zaken, studie of medische behandeling naar het buitenland gaan, staat deze circulaire de toewijzing toe van deviezen tot maximaal de daadwerkelijke, behoorlijk aangetoonde behoefte, te verifiëren door de erkende banken.

De gemeenschapsbepalingen

3. In het geding voor de verwijzende rechter hebben verzoekers enerzijds een beroep gedaan op de artikelen 67 en 68 van het Verdrag — betreffende het kapitaalverkeer — en anderzijds op artikel 106 van het Verdrag — betreffende betalingen welke betrekking hebben op het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer en de overmaking van kapitaal en loon.

Artikel 106, lid 3, bepaalt als volgt:

„De Lid-Staten verbinden zich in hun onderling verkeer geen nieuwe beperkingen in te voeren van de overmakingen ter zake van de onzichtbare transacties vermeld in de lijst die als bijlage III aan dit Verdrag is gehecht.

De geleidelijke opheffing van de bestaande beperkingen wordt tot stand gebracht overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 63 tot en met 65, voor zover zij niet geregeld wordt door de bepalingen van de leden 1 en 2 of door het hoofdstuk inzake het vrije kapitaalverkeer."

De als bijlage III bij het Verdrag gevoegde lijst van onzichtbare transacties omvat onder meer de navolgende rubrieken:

— zakenreizen;

— toerisme;

— persoonlijke reizen en verblijf uit hoofde van studie;

— persoonlijke reizen en verblijf om gezondheidsredenen;

— persoonlijke reizen en verblijf wegens familieomstandigheden.

Ter uitvoering van artikel 67 van het Verdrag heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld; de eerste richtlijn, gedagtekend 11 mei 1960 (PB 1960, blz. 921), is aangevuld en gewijzigd bij de tweede richtlijn, gedagtekend 18 december 1962 (PB 1963, blz. 62). Bijlage I van beide richtlijnen bevat een volledige inventarisatie van de kapitaalbewegingen bedoeld in artikel 67 van het Verdrag; de bijlage verdeelt het kapitaalverkeer in vier categorieën, waarop respectievelijk de lijsten A, B, C en D betrekking hebben. Bij artikel 7 van de eerste richtlijn is voor de in lijst D bedoelde transacties, waaronder de in- en uitvoer van vermogenswaarden valt, aan de Lid-Staten de verplichting opgelegd, de Commissie van wijzigingen der desbetreffende bepalingen in kennis te stellen.

Voorts heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld ter uitvoering van artikel 106 van het Verdrag. Er is allereerst de op de artikelen 63 en 106, lid 2, gebaseerde richtlijn nr. 63/340 van 31 mei 1963 tot opheffing van ieder verbod of iedere belemmering van de betaling van de dienstverrichting wanneer de beperkingen van het dienstenverkeer slechts gelegen zijn in de daarmee verband houdende betalingen (PB 1963, blz. 1609). Artikel 3 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de in de artikelen 59 en 60 van het Verdrag omschreven diensten.

Zij is echter noch van toepassing op de diensten op het gebied van het vervoer, noch op de deviezentoewijzingen aan toeristen."

Daar is voorts de op de artikelen 63 en 106, lid 3, gebaseerde richtlijn nr. 63/474 van 30 juli 1963 voor de liberalisatie van de overmakingen ter zake van onzichtbare transacties welke geen verband houden met het goederen-, diensten-, kapitaal- en personenverkeer (PB 1963, blz. 2240). Tot de in de bijlage bij deze richtlijn genoemde onzichtbare transacties behoren niet de kosten in verband met reizen voor toeristische doeleinden, zaken, studie of geneeskundige behandeling.

Het procesverloop

4. Blijkens zijn verwijzingsbeschikking in zaak 286/82 is het Tribunale te Genua van oordeel, dat overeenkomstig 's Hofs arrest van 11 november 1981 (zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595) de gemeenschapsbepalingen inzake het kapitaalverkeer niet inhouden dat de beperkingen, door de Lid-Staten aan de materiële uitvoer van deviezen gesteld, moeten worden opgeheven. In casu gaat het zijns inziens evenwel om verrichtingen die verband houden met toerisme, zakenreizen, studie of geneeskundige behandeling, dat wil zeggen om onzichtbare transacties als bedoeld in artikel 106, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag en opgesomd in bijlage III bij het Verdrag. De nationale rechter vraagt zich dan ook af, of de gemeenschapsonderdanen rechten hebben die de Lid-Staten krachtens de „standstill"-bepalingen van artikel 106, lid 3, eerste alinea, moeten eerbiedigen. Waar het Hof zich in zijn voormeld arrest niet heeft uitgesproken over de uitlegging van deze bepaling in verband met de artikelen 67 e.v. van het Verdrag — betreffende het kapitaalverkeer —, heeft het Tribunale bij beschikking van 12 juli 1982 de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 van het Verdrag het Hof van Justitie verzocht de navolgende vragen te beantwoorden:

„Hebben ingezetenen die zich voor toerisme, zaken, studie of geneeskundige behandeling naar het buitenland begeven, ingeval zij daarbij papiergeld van vreemde staten of buitenlandse bankbiljetten en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren uitvoeren, als rechtssubjecten van de Gemeenschap rechten die de Lid-Staten dienen te eerbiedigen krachtens de „standstill"-bepalingen van artikel 106, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag, op grond dat die verrichting behoort tot de onzichtbare transacties vermeld in bijlage III bij het Verdrag,

of behoort die verrichting — objectief gezien een transfer van deviezen in contanten — als gevolg van de verwijzing in artikel 106, lid 3, tweede alinea, tot de vormen van kapitaalverkeer die, volgens het bepaalde in de artikelen 67 en 68 van het Verdrag en de desbetreffende richtlijnen van de Raad van 11 mei 1960 en 18 december 1962, niet dwingend moeten worden geliberaliseerd, zodat op deze gebieden controlemaatregelen en — in casu administratieve — sancties vanwege de Lid-Staat wettig zijn?"

5. In de motivering van zijn verwijzingsbeschikking in zaak 26/83 wijst het Tribunale te Genua erop, dat ingevolge artikel 106, lid 1, EEG-Verdrag de liberalisatie van het dienstenverkeer overeenkomstig artikel 59 van het Verdrag moest leiden tot afschaffing van de controles op betalingen voor dienstverrichtingen. In casu waren deviezen (Duitse marken) voor toeristische doeleinden verbruikt op het grondgebied van een Lid-Staat, en wel voor dienstverlening in de horeca-sector. Van oordeel dat de term „dienstenverkeer" in artikel 106, lid 1, derhalve uitlegging behoefde en dat met name de transfer van deviezen in verband met dienstverrichtingen in de toeristenbranche in termen van „lopende betalingen" of „kapitaalverkeer" moest worden gekwalificeerd, heeft het Tribu-

nale bij beschikking van 22 november 1982 de behandeling van de zaak krachtens artikel 177 EEG-Verdrag geschorst totdat het Hof van Justitie zich bij wege van prejudiciële beslissing zou hebben uitgesproken over de volgende vraag:

„Hebben ingezetenen die zich voor toerisme naar het buitenland begeven, ingeval zij daarbij papiergeld van vreemde staten of buitenlandse bankbiljetten en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren uitvoeren, als rechtssubjecten van de Gemeenschap rechten die de Lid-Staten dienen te eerbiedigen krachtens de rechtstreeks toepasselijke bepaling van artikel 106, lid 1, van het Verdrag, indien moet worden aangenomen dat toeristische reizen tot het dienstenverkeer behoren en valutatransfers ter bestrijding van de kosten daarvan als lopende betalingen zijn te beschouwen, die derhalve evenals de dienstverrichtingen waarop zij betrekking hebben, moeten worden geacht te zijn geliberaliseerd,

of behoort de betrokken verrichting, omdat zij tot de in bijlage III bij het Verdrag genoemde onzichtbare transacties behoort en objectief gezien een transfer van deviezen in contanten is, als gevolg van de verwijzing in artikel 106, lid 3, tweede alinea, tot de vormen van kapitaalverkeer die, volgens het bepaalde in de artikelen 67 en 68 van het Verdrag en de desbetreffende richtlijnen van de Raad van 11 mei 1960 en 8 december 1962, niet dwingend moeten worden geliberaliseerd, zodat op deze gebieden controlemaatregelen en — in casu administratieve — sancties vanwege de Lid-Staat wettig zijn?"

De verwijzingsbeschikkingen zijn ter griffie van het Hof ingeschreven op 27 oktober 1982 (zaak 286/82) onderscheidenlijk 21 februari 1983 (zaak 26/83).

6. Bij beschikking van 8 juni 1983 heeft het Hof de twee zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest gevoegd.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend:

— in zaak 286/82 door G. Luisi, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door G. Conte en G. Timossi, advocaten te Genua, en de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door J.-P. Costes, verbonden aan het algemeen secretariaat van de eerste minister, als gemachtigde;

— in zaak 26/83 door G. Carbone, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door G. Conte en G. Timossi, advocaten te Genua, en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door E. F. Jacobs, vervangende de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde;

en

— in beide zaken door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde; de regering van het Koninkrijk België, vertegenwoordigd door W. Collins (in zaak 286/82) en E. de Beer de Laer (in zaak 26/83) als gemachtigden; de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door de avvocato dello Stato M. Conti als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door

G. Berardis, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de bij de prejudiciële procedure betrokken partijen uitgenodigd zich ter terechtzitting te verklaren omtrent de omschrijving van de term „zakenreis" in de zin van bijlage III bij het Verdrag.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De vraag hoe de materiële uitvoer van deviezen voor toeristische doeleinden volgens het Verdrag moet worden gekwalificeerd, wordt in de in deze zaak ingediende opmerkingen op drie verschillende wijzen beantwoord: in de ene opvatting is die uitvoer kapitaalverkeer in de zin van artikel 67 van het Verdrag; in een andere opvatting is het een onzichtbare transactie in de zin van artikel 106, lid 3, van het Verdrag; en tenslotte is er de zienswijze, dat het gaat om een betaling van een dienstverrichting in de zin van artikel 106, lid 1.

Preliminaire opmerking

De *Italiaanse regering* verklaart allereerst in twijfel te trekken, of de verzoekers in de hoofdgedingen alle deviezen waarom het in de beide zaken gaat, inderdaad in landen van de Gemeenschap voor toeristische doeleinden hebben gebruikt. Hun bewijslevering in het hoofdgeding was in zoverre niet sluitend. De aanzienlijke bedragen die zij in elk van beide gevallen in betrekkelijk korte tijd hebben opgenomen, gaan de behoeften van een toerist, ook indien hij langere tijd in het buitenland verblijft, verre te boven. Bovendien gaat het deels om munteenheden van derde landen. In dit verband herinnert de Italiaanse regering eraan, dat een ingezetene de wet reeds overtreedt wanneer hij deviezen die hij onder zich heeft, niet tijdig aan het Italiaanse Deviezenkantoor overdraagt. Ofschoon het Hof geen onderzoek naar de feiten heeft in te stellen, zou het niettemin dienstig zijn wanneer het de nationale rechter te verstaan gaf, dat de communautaire bepalingen betreffende kapitaalverkeer, betalingen en overmakingen verband houdende met onzichtbare transacties, niet het enkele bezit van deviezen door ingezetenen van een Lid-Staat betreffen en evenmin de uitvoer van deviezen door ingezetenen die zich naar derde landen begeven.

In haar opmerkingen gaat de Italiaanse regering ervan uit, dat alleen in geding is de afgifte en uitvoer van deviezen die niet voor specifieke doeleinden zijn bestemd, maar die enkel nodig zijn voor reizigers die zich naar het buitenland begeven, met het oog op de algemene behoeften die zich tijdens hun reis kunnen voordoen.

Opmerkingen betreffende de toepasselijkheid van artikel 67

De *Franse regering* en de *Italiaanse regering* beschouwen de uitvoer van deviezen voor toeristische doeleinden als kapitaalverkeer in de zin van artikel 67: zulk een

uitvoer is alleen maar een middel om de betrokkene in een bepaald land betaalmiddelen te verschaffen. Op het moment van grensoverschrijding staat nog niet vast, waarvoor die betaalmiddelen uiteindelijk zullen worden gebruikt. In de fase van de uitvoer zijn die betaalmiddelen nog niet als tegenprestatie voor een bepaalde dienstverrichting bestemd; er is niet meer aan de hand dan dat er deviezen van de ene Lid-Staat naar de andere worden uitgevoerd. Alle voorwaarden om zulk een verrichting aan te merken als kapitaalverkeer in de zin van artikel 67, zijn derhalve vervuld. De materiële uitvoer van valuta wordt dan ook vermeld in lijst D van bijlage I bij de richtlijn van 11 mei 1960, de eerste richtlijn van de Raad ter uitvoering van artikel 67 van het Verdrag. Bij de op die lijst opgesomde verrichtingen gaat het om de kapitaalbewegingen ten aanzien waarvan de Lid-Staten geen enkele liberaliseringsplicht is opgelegd.

De *Italiaanse regering* voegt hieraan toe, dat deze opvatting wordt bevestigd door het feit dat privéreizen voor toeristische doeleinden niet voorkomen onder de onzichtbare transacties vermeld in de bijlage bij 's Raads richtlijn nr. 63/474, betreffende de liberalisatie van overmakingen ter zake van onzichtbare transacties welke geen verband houden met lopende betalingen of met kapitaalverkeer. Blijkbaar heeft de Raad transfers ter zake van toeristische reizen tot het kapitaalverkeer gerekend, althans voor zover zij niet dienen ter betaling van welbepaalde diensten.

De Italiaanse regering meent dat overeenkomstig 's Hofs arrest van 11 november 1981 (zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595) artikel 71, eerste alinea, de Lid-Staten niet een „standstill"-verplichting oplegt die door de particulieren kan worden ingeroepen wanneer er aan de export van reisdeviezen beperkingen worden gesteld. Ook artikel 67, lid 1, leidt niet tot de automatische opheffing van al die beperkingen bij het verstrijken van de overgangsperiode; voor een dergelijke liberalisatie moet immers de in artikel 69 voorziene procedure worden gevolgd.

Van toepassing van artikel 106, lid 3, op de uitvoer van deviezen voor toeristische doeleinden kan derhalve geen sprake zijn, ook al wordt het toerisme genoemd onder de onzichtbare transacties van bijlage III bij het Verdrag.

Volgens de Italiaanse regering is artikel 106, lid 3, van zuiver subsidiaire aard in die zin, dat het voor de in bijlage III van het Verdrag opgesomde onzichtbare transacties alleen geldt wanneer deze niet door andere verdragsbepalingen worden geregeld. Blijkens lid 3, tweede alinea, zijn overmakingen ter zake van bepaalde in bijlage III bedoelde onzichtbare transacties in werkelijkheid lopende betalingen die onder artikel 106, leden 1 en 2, vallen, of kapitaalverkeer in de zin van artikel 67 van het Verdrag. De verwijzing naar de artikelen 63 en 65 voor de geleidelijke afschaffing van beperkingen gesteld aan overmakingen wegens onzichtbare transacties, heeft alleen zin voor overmakingen die noch als lopende betalingen noch als kapitaalverkeer zijn te beschouwen. Dit vindt zijn verklaring in het feit, dat de lijst van bijlage III bij het Verdrag een getrouwe kopie is van bijlage B van de Code de libéralisation des transactions invisibles van de OESO, bij de opstelling waarvan men het begrip-

pensysteem van het EEG-Verdrag niet voor ogen heeft gehad, met name niet de in de artikelen 59 en 60 van het Verdrag gegeven omschrijving van het begrip „dienstverrichting".

De Italiaanse regering wijst er in dit verband op, dat er volgens de gebruikelijke indeling van internationale betalingen pleegt te worden onderscheiden tussen kapitaalverkeer enerzijds en lopende betalingen anderzijds. Bij lopende betalingen gaat het om overmakingen van deviezen waar een gelijktijdige tegenprestatie, te weten de levering van waren of de verrichting van diensten, tegenover staat. In het eerste geval heeft men te maken met een lopende betaling ter zake van een handelstransactie, in het tweede geval met een lopende betaling ter zake van een onzichtbare transactie, en op beide is in beginsel artikel 106, leden 1 en 2, van het Verdrag van toepassing. Sommige van de in bijlage III bij het Verdrag genoemde verrichtingen, zoals bijvoorbeeld bankkosten, representatie- en documentatiekosten, vallen echter niet onder het begrip „dienstverrichting" in de zin van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag. De term „dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden" onderstelt immers noodzakelijkerwijze, dat er tussen een bepaalde dienstverrichter en de in een andere Lid-Staat gevestigde persoon voor wie de dienst bestemd is, een specifieke band bestaat, terwijl het bij de voormelde verrichtingen veeleer gaat om algemene, buiten zulk een relatie om gemaakte kosten. De overmakingen ter zake van zulke verrichtingen, die in de bijlage bij richtlijn nr. 63/474 volledig zijn opgesomd, behoren juist tot het door artikel 106, lid 3, bestreken restgebied.

Als kapitaalverkeer behoort de uitvoer van deviezen voor toeristische doeleinden dus niet tot de restcategorie van overmakingen ter zake van onzichtbare transacties in de zin van de in artikel 106, lid 3, genoemde bijlage III. Indien dus de in de tweede alinea van lid 3 bedoelde opheffing niet voor die uitvoer geldt, dan moet men tot dezelfde conclusie komen met betrekking tot de „standstill"-clausule van de eerste alinea: deze clausule en het voorschrift betreffende de geleidelijke opheffing van bestaande beperkingen vormen een onlosmakelijk geheel, zodat een beperking van het toepassingsgebied tot de „resterende" overmakingen, ook indien slechts in de context van de tweede alinea geformuleerd, noodzakelijkerwijs voor lid 3 in zijn geheel moet gelden.

Vervolgens merkt de Italiaanse regering op, dat transfers van deviezen ter zake van toeristische reizen al evenmin zijn te beschouwen als betalingen betreffende het in artikel 106, leden 1 en 2, bedoelde dienstenverkeer. De Italiaanse regering verwijst hiertoe naar de conclusie van advocaat-generaal Trabucchi in zaak 118/75 (Watson, Jurispr. 1976, blz. 1201) en betoogt dat „diensten" in de zin van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag als wezenlijk kenmerk hebben dat er een bijzondere band bestaat, die tenminste voor wat zijn wezenlijke elementen, zoals subjecten, aard en duur der dienst betreft, bepaald moet zijn. In het geval van de toerist is er echter geen sprake van, dat de uitgevoerde deviezen voor een bepaalde dienst zijn bestemd; hij is slechts een „potentieel" gebruiker van — niet bepaalde — diensten en andere faciliteiten. Voert hij deviezen uit, dan is die uitvoer geen betaling in de zin van artikel 106, doch slechts een manier om zich in het land van bestemming

geldmiddelen te verschaffen. Waaraan die geldmiddelen uiteindelijk zullen worden besteed, staat nog niet vast; zij kunnen op tal van manieren worden besteed, ook in sectoren welke met dienstverrichting niets uitstaande hebben. Derhalve moet worden vastgesteld dat zulk een uitvoer zonder bepaalde tegenprestatie tot het kapitaalverkeer in de zin van de artikelen 67 e.v. van het Verdrag moet worden gerekend.

Het is echter iets heel anders of men zich, zoals in casu, als toerist op reis begeeft, dan wel, als onderdaan van een Lid-Staat, zich door een in een andere Lid-Staat gevestigde arts laat behandelen of zich als student voor een leergang in een andere Lid-Staat laat inschrijven. In deze laatste gevallen worden er werkelijk diensten verricht in de zin van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag. De desbetreffende betalingen behoren dan ook vrij te zijn, met dien verstande dat men zich heeft te houden aan de (bank-)procedures die een doeltreffende controle op het verband tussen de deviezenuitvoer en de dienstverrichting mogelijk maken.

Maar ook indien transfers van deviezen voor toeristische doeleinden als geliberaliseerde betalingen in de zin van artikel 106, lid 1, zijn te beschouwen, dan nog hebben de Lid-Staten ontegenzeglijk het recht om „aard en werkelijkheid van overmaking van geldmiddelen en betalingen vast te stellen en de nodige maatregelen te nemen om inbreuken op hun wetten en verordeningen, met name betreffende de verstrekking van deviezen aan toeristen, tegen te gaan" (vgl. Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten, titel III, laatste alinea, bevestigd bij artikel 2 van richtlijn nr. 63/340, artikel 2, lid 1, van richtlijn 63/374 en artikel 5 van de richtlijn van 11 mei 1960). Een systeem dat elke uitvoer van deviezen aan specifieke controles onderwerpt, is dus naar gemeenschapsrecht in beginsel aanvaardbaar. Dit geldt te meer wanneer er, op het voetspoor van de Italiaanse wettelijke regeling, een algemene, automatische machtiging voor het uitvoeren van deviezen tot een bepaald bedrag voor reizen buitenslands wordt verleend. De vaststelling van dat bedrag, overeenkomend met de normale behoeften van de gemiddelde toerist, kan slechts ter discretie van de nationale wetgever staan. Ook de verplichting om bij overschrijding van dat bedrag een bijzondere vergunning aan te vragen, alsook het opleggen van passende sancties kan niet met het gemeenschapsrecht in strijd zijn.

De Italiaanse regering herinnert er in dit verband aan, dat een dergelijke regeling het recht van de ingezetenen om zich voor toeristische doeleinden buitenslands te begeven, onverlet laat. Het gaat hier slechts om controlemaatregelen van conservatoire aard, teneinde een oplossing te vinden voor de moeilijkheid, hoe in concreto te onderscheiden tussen een echte toeristische uitvoer van deviezen en deviezenuitvoer voor geheel andere, speculatieve verrichtingen.

Gezien de discretionaire bevoegdheden welke te dezen aan de Lid-Staten zijn gelaten, meent de Italiaanse regering voorts, dat particulieren geen op artikel 106, lid 1, berustende individuele rechten

kunnen inroepen. Ook indien artikel 106, lid 3, zou gelden voor transfers van deviezen voor toeristische doeleinden, kan er toch geen sprake zijn van rechtstreekse toepasselijkheid van de tweede alinea, omdat deze niets zegt over het tijdstip waarop de geleidelijke opheffing der bestaande beperkingen moet zijn verwezenlijkt. Ook heeft de Raad tot nu toe geen richtlijn doen uitgaan, waarin die opheffing voor het toerisme wordt voorzien. De „standstill"-clausule van lid 3, eerste alinea, is in casu niet relevant, nu er ten opzichte van de op 1 januari 1958 geldende Italiaanse regeling geen enkele nieuwe beperking is ingevoerd en bestaande beperkingen niet zijn versterkt.

De *Franse regering* meent dat het toerisme deel uitmaakt van het domein der dienstverrichting in de zin van het Verdrag. Ingevolge artikel 106, leden 1 en 2, hadden de beperkingen van de betalingen ter zake van toeristenverkeer dus aan het eind van de overgangsperiode moeten worden opgeheven. Maar aangezien de uitvoer van vreemd papiergeld en bankbiljetten als kapitaalverkeer in de zin van artikel 67 van het Verdrag is te beschouwen, hadden de onderscheiden Lid-Staten, vrij als zij waren beperkingen aan het kapitaalverkeer te stellen, de economische en praktische noodzaak ingezien om het vrije verkeer van vreemd papiergeld en bankbiljetten voor toeristische doeleinden slechts binnen redelijke grenzen toe te staan. Het kapitaalverkeer wordt dus, wat deze biljetten betreft, als geoorloofd beschouwd, in dier voege dat het binnen de toegestane maxima wordt geacht te geschieden voor met het toerisme verband houdende betalingen.

De Franse regering herinnert er in dit verband aan, dat volgens de Code de libéralisation des tansactions invisibles van de OESO, ingezetenen die zich op reis begeven, bankbiljetten van de Lid-Staten waarnaar zij zich begeven, mogen aankopen en exporteren tot een bedrag overeenkomend met 700 speciale trekkingsrechten per reis en per persoon. Op communautair niveau zijn voor het domein der belastingen en douanerechten soortgelijke vrijstellingsregelen voorzien. Evenals de nationale bepalingen betreffende de vrijstelling van het kapitaalverkeer, zijn zulke regelen enerzijds ingegeven door de wens het verkeer te vergemakkelijken, anderzijds door de noodzaak van controles om fraude tegen te gaan. De Lid-Staten beschikken, bijvoorbeeld in de prijzen die de reisbureaus voor een verblijf buitenslands berekenen, over de nodige gegevens om het vrijstellingsbedrag te bepalen. Zij kunnen de reizigers ook verschillend behandelen naar gelang van het reisdoel (zaken, gezondheidsredenen, recreatie), dan wel tegen overlegging van bewijsstukken bijzondere faciliteiten verlenen. Voorts pleegt, naar mate de reis duurder wordt, een groter gedeelte van de kosten anders dan contant met biljetten te worden betaald, te weten via bankoverschrijving vanuit het land van woonplaats, dan wel door betaling aan een reisbureau in het land van woonplaats.

Volgens de Franse regering voegt artikel 106, lid 3, na het verstrijken van de overgangsperiode niets toe aan de inhoud van lid 1, behoudens dat de liberalisatieverplichtingen nu ook gelden voor betalingen ter zake van verrichtingen die niet het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal betreffen.

De Franse regering concludeert, dat de Lid-Staten vrijblijven de materiële uitvoer van bankbiljetten te reglementeren, en er dus van mogen uitgaan dat bankbiljetten binnen zekere grenzen kunnen worden geacht te worden gebruikt voor het bekostigen van toeristische uitgaven. Zij blijven uiteraard vrij die grenzen te verleggen en erop toe te zien, dat dergelijke faciliteiten niet worden misbruikt om kapitaal uit te voeren.

Opmerkingen betreffende de toepasselijkheid van artikel 106, lid 3

De *Duitse regering* en de *Belgische regering* beschouwen de beperkingen, door een Lid-Staat gesteld aan de uitvoer van deviezen door ingezetenen die zich voor toeristische doeleinden, voor zaken, studie of geneeskundige behandeling buitenslands begeven, niet als beperkingen van het kapitaalverkeer, maar als beperkingen waarop artikel 106, lid 3, van het Verdrag van toepassing is. Genoemde doeleinden zijn vermeld in de als bijlage III bij het Verdrag gevoegde lijst van onzichtbare transacties, zodat de „standstill"-verplichting van lid 3, eerste alinea, van toepassing is op de uitvoer van de desbetreffende betaalmiddelen. Beide regeringen zijn het met de Italiaanse regering eens, dat artikel 106, lid 3, naar luid van zijn tweede alinea slechts is geschreven voor betalingen die geen verband houden met transacties die onder de vier fundamentele vrijheden van de gemeenschappelijke markt vallen.

De *Duitse regering* betoogt dienaangaande, dat de „standstill"-clausule van lid 3, eerste alinea, geen wijziging wil brengen in het in artikel 106, lid 1, omschreven beginsel dat het om „accessoire" betalingen moet gaan. Ingevolge artikel 106, lid 1, moet de vrijheid van het betalingsverkeer worden geacht een onderdeel te zijn van een der vier principiële vrijheden. Deze vrijheid wordt dus slechts gewaarborgd naar de mate waarin bedoelde principiële vrijheden zijn gerealiseerd. De „standstill"-clausule van lid 3, eerste alinea, kan dus slechts gelden voor transfers ter zake van onzichtbare transacties die niet met het goederen-, diensten-, kapitaal- en personenverkeer verband houden (vgl. bijlage bij richtlijn nr. 63/374). Bij betalingen wegens onzichtbare transacties die onder een der vier principiële vrijheden vallen, wijkt deze „standstill"-clausule dus voor de andere verdragsbepalingen. Een beperking van de mogelijkheid tot het verrichten van betalingen wegens een onzichtbare transactie die tevens als kapitaalverkeer is te beschouwen, dient dus uitsluitend aan de artikelen 67 e.v. van het Verdrag te worden getoetst.

De uitvoer van deviezen door een ingezetene die zich voor toeristische doeleinden, voor zaken, studie of geneeskundige behandeling op reis begeeft, is een economisch feit dat ten dele (zakenreizen) met het vrije verkeer van goederen in verband kan worden gebracht, ten dele met de vrijheid van dienstverrichting (toerisme, studie, geneeskundige behandeling). Waar het na het verstrijken van de overgangsperiode op deze gebieden tot een algehele liberalisatie is gekomen, is het voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de eventuele beperking met het Verdrag niet van belang, of men met een „bestaande" dan wel met een „nieuwe" beperking van doen heeft. Slechts wanneer een groter bedrag wordt uitgevoerd dan met de genoemde doeleinden valt overeen te brengen, kan men met een aan artikel 67 te toetsen vorm van kapitaalverkeer te maken hebben.

Voor zover de uitgevoerde bedragen binnen de bestedingsgrenzen blijven, kunnen particulieren krachtens artikel 106, lid 3, eerste alinea, junctis de artikelen 30, 31 of 59 van het Verdrag voor de nationale rechter stellen, dat het invoeren van betalingsbeperkingen ingaat tegen een communautaire verplichting waarvan de nationale rechter de nakoming heeft te verzekeren. Die mogelijkheid doet zich evenwel niet voor met betrekking tot het daarboven uitgevoerde bedrag, dat als kapitaalverkeer is te beschouwen. Het ligt op de weg van de nationale rechter om na te gaan, in hoeverre het bedrag der uitgevoerde deviezen geacht kan worden voor genoemde doeleinden te zijn besteed.

De *Belgische regering* meent dat betalingen ter zake van reizen voor toeristische doeleinden, voor zaken, studie of geneeskundige behandeling, geen dienstverrichtingen betreffen, maar krachtens artikel 106, lid 3, moeten worden vrijgemaakt. Weliswaar laat zich ook verdedigen dat dergelijke betalingen onzichtbare transacties zijn die verband houden met het krachtens artikel 106, lid 1, geliberaliseerde dienstenverkeer, doch beide opvattingen leiden, voor wat de rechten van particulieren betreft, tot dezelfde slotsom: in beide gevallen zijn beperkingen na het einde van de overgangsperiode niet meer toelaatbaar, ook niet wanneer het om reeds bestaande beperkingen gaat. Gaat men uit van de toepasselijkheid van lid 3, dan heeft de in de tweede alinea daarvan voorkomende verwijzing naar de artikelen 63-65 na het verstrijken van de overgangsperiode geen betekenis meer, aangezien de tweede alinea sindsdien rechtstreeks toepasselijk is.

De rechtstreekse werking van artikel 106, lid 3, brengt mee, dat de Lid-Staten geen beperkingen meer mogen stellen aan de omvang van de betalingen die voor doeleinden als thans in geding zijn, worden verricht. Die rechtstreekse werking staat evenwel niet in de weg aan controlemaatregelen, bijvoorbeeld om de materiële uitvoer van bankbiljetten en geldswaardige papieren binnen redelijke grenzen te houden, overeenkomend met wat normaal is voor toerisme en reizen om familieredenen. Voor bedragen die daarboven uitgaan, kan betaling via een bankinstelling worden voorgeschreven. Zulke maatregelen mogen het bestek van het strikt noodzakelijke niet te buiten gaan en de controlemodaliteiten mogen niet van dien aard zijn, dat de door het Verdrag gewilde vrijheid wordt beperkt (zie het arrest van 11. 11. 1981, reeds aangehaald).

Opmerkingen betreffende de toepasselijkheid van artikel 106, lid 1

Verzoekers in de hoofdgedingen, Luisi (zaak 286/82) en Carbone (zaak 26/83), de *Nederlandse regering* en de *Commissie* verdedigen de opvatting, dat de uitvoer van buitenlandse deviezen naar een andere Lid-Staat door ingezetenen van een Lid-Staat ter dekking van de kosten van toeristische reizen, krachtens artikel 106, eerste alinea, van het Verdrag moet worden geacht op dezelfde wijze geliberaliseerd te zijn als de dienstverrichtingen ter zake waarvan die uitvoer plaatsvindt. In zaak 286/82 stellen Luisi en de Commissie zich voor wat de uitvoer van deviezen voor zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling betreft, op hetzelfde standpunt.

De vier genoemde partijen merken op, dat betalingen wegens toeristische reizen niet als kapitaalverkeer zijn te beschouwen; zij houden integendeel verband met het vrije dienstenverkeer. Tot staving van dit standpunt bedienen zij zich van de navolgende argumenten.

Allereerst blijkt uit het Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten (PB 1962, blz. 32), dat de Raad het er destijds reeds voor hield, dat het toerisme tot de dienstensector behoort; immers, tot de op te heffen beperkingen behoren die welke het toerisme betreffen. Voorts wordt in de richtlijnen nrs. 84/221 van 25 februari 1964 (PB 1964, blz. 850) en 73/148 van 21 mei 1973 (PB L 172 van 1973, blz. 14) met zoveel woorden gesproken van onderdanen van een Lid-Staat, die „in de hoedanigheid van personen te wier behoeve diensten worden verricht", in een andere Lid-Staat verblijven of zich daarheen wensen te begeven.

Vervolgens wijzen genoemde partijen erop, dat in richtlijn nr. 63/340 van 31 mei 1963 (PB 1963, blz. 1609), betreffende de opheffing van de beperkingen van de betaling van dienstverrichtingen bedoeld in artikel 106, lid 2, met zoveel woorden wordt verklaard dat zij niet geldt voor deviezentoewijzingen aan toeristen. Dat in artikel 3, onmiddellijk voorafgaand aan de opsomming van de verschillende diensten waarop de richtlijn niet toepasselijk is, het woord „echter" wordt gebezigd, wijst er ongetwijfeld op, dat de communautaire wetgever het toerisme gerekend heeft tot de in de artikelen 59 en 60 omschreven dienstencategorieën. Carbone wijst er in dit verband nog op, dat in het ministerieel besluit van 12 maart 1981 (GURI nr. 82 van 24. 3. 1981, supplement, punt 52) de diensten in de toeristen- en hotelsector uitdrukkelijk zijn genoemd onder de aldaar opgesomde dienstverrichtingen.

In de derde plaats is de toerist die zich van een Lid-Staat naar een andere begeeft om aldaar zijn vakantie door te brengen, iemand voor wie in die hoedanigheid diensten worden verricht, zodat voor hem zo goed als voor de dienstverrichter de verdragsbepalingen betreffende het vrije dienstenverkeer gelden. Het gaat niet aan, twee alleszins vergelijkbare gevallen verschillend te behandelen, namelijk het geval waarin degene die de dienst verricht, zich naar de ontvanger van de dienst begeeft, en het — vaker voorkomende — geval waarin de ontvanger van de dienst zich begeeft naar de dienstverrichter. Een andere opvatting zou een bedrijfssector van zo groot economisch belang als het toerisme aan de werkingssfeer van het Verdrag onttrekken.

Volgens de *Nederlandse regering* dienen er, wat het toerisme betreft, ten minste twee elementen van dienstverrichting te worden onderscheiden. Allereerst zijn er de reisbureaus, touroperators en andere reisbemiddelaars, die in de laatste decennia sterke impulsen aan het toerisme hebben gegeven. Deze vorm van dienstverrichting zou in groot gevaar komen, indien het niet meer of nog slechts in beperkte mate mogelijk was om van de ene Lid-Staat naar de andere betalingen of overmakingen te verrichten die nodig zijn om de bij die tussenpersonen geboekte reizen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Vervolgens maken toeristen tijdens hun vakantie vooral gebruik van de dienstensector. Men behoeft hier maar te denken aan vervoer, hotels,

restaurants, campings, enzovoort. In zoverre zou men kunnen spreken van een grensoverschrijdende vorm van dienstverrichting, waarbij de ontvanger van de dienst, dat wil zeggen de toerist, zich verplaatst. Zou men van oordeel zijn dat alleen de dienstverrichter onder het Verdrag valt, dan zou een groot aantal deelnemers aan het economisch verkeer nooit kunnen profiteren van de verworvenheden van de gemeenschappelijke markt.

Luisi voegt hieraan toe, dat beperkingen ten aanzien van de betaalmiddelen de mobiliteit van de toerist inperken en om die reden evenmin verenigbaar zijn met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, waarin het recht om zijn land, ook tijdelijk, te verlaten en vrijelijk op het grondgebied van een andere staat te verkeren, wordt gewaarborgd. Dit recht wordt in de communautaire rechtsorde beschermd.

Tenslotte betogen *Carbone, Luisi* en de *Commissie,* dat de materiële uitvoer van deviezen alleen als kapitaalverkeer kan worden beschouwd wanneer zij een doel op zich is en niet dient als tegenprestatie of ter betaling van een bepaalde prestatie. In het kader van het toerisme is het gebruik van betaalmiddelen door reizigers die zich buitenslands begeven, juist een geheel van lopende betalingen voor diensten die in een andere Lid-Staat ten behoeve van de reiziger worden verricht. Carbone betoogt voorts, dat het toerisme niet buiten de categorie dienstverrichting valt op grond dat het dienstenaanbod, als tot de gezamenlijke gebruikers gericht, onbepaald is. Overigens is de toerist niet steeds een potentieel gebruiker: alvorens de reis de aanvaarden, kan hij bijvoorbeeld vanuit zijn eigen land een hotel reserveren.

Volgens de *Nederlandse regering* is het in het toerisme kenmerkend, dat er bij het overschrijden van de grens op weg naar het land van bestemming nog geen sprake is van reeds verrichte diensten: de toerist neemt geld mee voor de betaling van diensten die in de nabije toekomst te zijnen behoeve zullen worden verricht. Het gaat dus niet zo maar om het over de grens meenemen van geld, maar om het doelbewust meenemen van het geld dat de toerist nodig heeft voor de diensten die zijn vakantieverblijf mogelijk maken.

Een en ander maakt duidelijk, dat de uitvoer van deviezen naar een andere Lid-Staat voor toeristische doeleinden niet wordt bestreken door de artikelen 67 e.v. van het Verdrag en door de richtlijnen betreffende het kapitaalverkeer, maar door artikel 106.

Volgens *Luisi* en de *Commissie* geldt de regeling van artikel 106 ook voor degenen die zich naar een andere Lid-Staat begeven voor geneeskundige behandeling of om er tegen betaling bepaalde cursussen te volgen. De Commissie merkt op, dat zakenreizen zich wegens hun zeer uiteenlopende aard minder gemakkelijk voor kwalificatie lenen. In het algemeen heeft men hierbij te maken met dienstverrichters die zich hetzij naar de afnemers van hun diensten begeven, hetzij hun diensten verrichten in een andere Lid-Staat dan die waar zij zijn gevestigd (men denke aan de advocaat die in een andere Lid-Staat de belangen van een in zijn eigen land wonende cliënt bepleit, of aan de zelfstandige journalist die buitenslands voor een dagblad in zijn eigen land een reportage gaat maken).

Luisi, Carbone, de *Nederlandse regering* en de *Commissie* betogen voorts, dat de betalingen ter zake van dienstverrichtingen aan het einde van de overgangsperiode geliberaliseerd hadden moeten zijn. Omdat toeristische reizen verband houden met het vrije dienstenverkeer, geldt krachtens artikel 106, lid 1, van het Verdrag die vrijmaking ook daarvoor. Luisi en de Commissie nemen hetzelfde standpunt in met betrekking tot reizen die voor zaken, studie en geneeskundige behandeling worden gemaakt.

De Commissie wijst erop, dat Griekenland bij zijn toetreding om een uitdrukkelijke afwijking heeft moeten vragen om de beperkingen van deviezentransfers ter zake van toerisme onder bepaalde voorwaarden tot 31 december 1985 te kunnen handhaven. Voor een dergelijke afwijking, die in artikel 54 van het Toetredingsverdrag is opgenomen, bestaat slechts reden wanneer men ervan uitgaat dat die transfers tussen de Lid-Staten inderdaad geliberaliseerd zijn.

De vier genoemde partijen zijn dan ook van oordeel, dat een particulier zich voor de nationale rechter op artikel 106, lid 1, kan beroepen.

Met betrekking tot artikel 106, lid 3, betogen zij, dat in de eerste alinea een absolute verplichting van de Lid-Staten is neergelegd om in hun onderling verkeer geen nieuwe beperkingen te introduceren met betrekking tot overmakingen verband houdend met reizen voor toeristische doeleinden, zaken, studie en geneeskundige behandeling, activiteiten die behoren tot de in bijlage III bij het Verdrag opgesomde onzichtbare transacties. Waar deze bepaling naar haar inhoud duidelijk en bindend is, kan er met betrekking tot haar rechtstreekse toepasselijkheid geen enkele twijfel rijzen. Partijen Luisi en Carbone betogen, dat de beperkingen die de Italiaanse regering in 1974 en 1975 heeft geïntroduceerd om het jaarlijks verbruik van deviezen in het buitenland binnen zekere grenzen te houden, nieuwe beperkingen zijn ten opzichte van die welke al eerder bestonden. Vóór 1974 mocht voor iedere reis het maximum van de toegestane tegenwaarde worden opgenomen, ongeacht het aantal reizen dat de betrokken ingezetene in de loop van een jaar maakte. Volgens de tegenwoordige regeling zou een Italiaans ingezetene die tijdens één toeristisch verblijf in een Lid-Staat het gehele toegestane bedrag heeft uitgegeven, niet meer de vrijheid hebben nog een keer naar dat land te gaan, althans niet vóór het volgende jaar. Dit is duidelijk onverenigbaar met artikel 106, lid 3, eerste alinea. In zijn antwoord op de prejudiciële vragen zou het Hof dus vóór alles moeten vaststellen, dat de onderdanen van de Gemeenschap het recht hebben om zich zo vaak zij dat wensen, voor toeristische doeleinden naar andere Lid-Staten te begeven, zonder dat de uitoefening van dit recht mag worden belemmerd door de vaststelling van een jaarlijkse limiet voor hun uitgaven.

De Commissie merkt voorts op, dat het tweede deel van de gestelde vragen op een verkeerde benadering van het probleem berust. Dat in artikel 106, lid 3, tweede alinea, naar het hoofdstuk inzake het kapitaalverkeer wordt verwezen, wil geenszins zeggen dat de overmaking van deviezen voor toeristische doeleinden niet langer als een lopende betaling in de zin van artikel 106 zou moeten worden gekwalificeerd, doch als kapitaalverkeer

in de zin van artikel 67, met alle gevolgen van dien voor de liberalisatie. De begrippen waarvan het Verdrag zich te dezen bedient, berusten op een duidelijk onderscheid tussen kapitaalverkeer (artikel 67) en lopende betalingen (artikel 106).

Op grond van een en ander zijn partijen Carbone en Luisi met de Commissie van mening, dat de Lid-Staten krachtens artikel 106, lid 1, en overeenkomstig de in lid 3, tweede alinea, van dat artikel voorkomende verwijzing, verplicht zijn betalingen ter zake van toerisme, zakenreizen, studie of geneeskundige behandeling toe te staan. Dit betekent geenszins dat in deze volledig geliberaliseerde sector iedere controlemaatregel verboden zou zijn. Onder verwijzing naar het arrest in zaak 203/80 (Casati, reeds aangehaald) wijzen Luisi en Carbone er echter op, dat dergelijke maatregelen het bestek van het strikt noodzakelijke niet te buiten mogen gaan en ook niet zodanig mogen zijn opgezet, dat de door het Verdrag gewilde vrijheid wordt ingeperkt. Dit is evenwel het geval wanneer de controles, zoals in casu, ter discretie van de overheid staan en de nationale regeling een limiet stelt aan betalingen ter zake van verrichtingen of activiteiten die krachtens gemeenschapsrecht zijn geliberaliseerd.

Carbone vestigt 's Hofs aandacht nog op een ander aspect. Aangenomen al dat het handhaven van deviezencontroles, met name als het om toeristische doeleinden gaat, op zich verenigbaar zou zijn met de vrijheid van dienstverrichting, dan nog stelt het gemeenschapsrecht duidelijke grenzen aan de uitvoering van dergelijke controles. Die grenzen liggen daar, waar de door het Verdrag verzekerde vrijheid van dienstverrichting illusoir zou worden. Zulk een situatie zou zich met name voordoen wanneer controlemaatregelen zouden leiden tot wederinvoering van een discretionair beleid dat de dienstverrichting als zodanig zou kunnen belemmeren. Juist dit discretionaire aspect is kenmerkend voor de Italiaanse wettelijke regeling die thans in geding is.

Tenslotte wijst de Commissie erop, dat voor toeristen het gebruik van bankbiljetten de normaalste wijze van betalen is, omdat het hun in het bezochte land een vrijwel volstrekte vrijheid van beweging biedt. De Lid-Staten mogen hun ingezetenen dan ook niet beletten om voor hun toeristische reizen te beschikken over zoveel bankbiljetten als zij behoeven. Wel behouden zij de bevoegdheid om aard en realiteit van de deviezentransfers te verifiëren en te controleren. Deze verificaties kunnen op verschillende manieren geschieden, maar de genomen maatregelen mogen geen feitelijk betalingsverbod inhouden noch op een willekeurige beperking van de transacties neerkomen. De Commissie voegt hieraan toe, dat beperkingen die zowel geliberaliseerd kapitaalverkeer als lopende betalingen betreffen, uitsluitend bij wege van vrijwaringsmaatregelen als bedoeld in de artikelen 108 en 109 van het Verdrag mogen worden ingevoerd. De Italiaanse Republiek is echter nimmer krachtens deze bepalingen gemachtigd om de hierbedoelde maatregelen te nemen of te handhaven.

Concluderende geeft de Commissie het Hof in overweging, de vragen van het Tribunale te Genua te beantwoorden als volgt:

„1. Deviezentransfers, in welke vorm ook, door ingezetenen van een Lid-Staat naar een andere Lid-Staat verricht ter zake van toerisme, zaken-

reizen, studie of geneeskundige behandeling, zijn te beschouwen als betaling van dienstverrichtingen in de zin van artikel 59 van het Verdrag. Op zulke transfers zijn de bepalingen van artikel 106 van het Verdrag van toepassing; zij zijn niet te beschouwen als kapitaalverkeer in de zin van de eerste richtlijn van de Raad van 11 mei 1986 tot uitvoering van artikel 67 van het Verdrag.

2. Artikel 106 geeft de particulieren het recht, deviezen over te maken van de Lid-Staat waar zij wonen, naar een andere Lid-Staat in verband met toerisme, zakenreizen, studie of geneeskundige behandeling. De Lid-Staten dienen zich te onthouden van iedere maatregel die de uitoefening van dat recht aan banden legt, tenzij voor die maatregel machtiging is verleend overeenkomstig artikel 108 van het Verdrag."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 12 juli 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekers in de twee hoofdgedingen, vertegenwoordigd door G. Conte, advocaat te Genua; de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door M. Conti, avvocato dello Stato; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel; de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door A. Carnelutti; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berardis.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 15 november 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij twee beschikkingen, gedateerd op respectievelijk 12 juli en 22 november 1982 en ingekomen ten Hove op 27 oktober 1982 en 21 februari 1983, heeft het Tribunale te Genua krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 106 van het Verdrag, teneinde te kunnen beoordelen of de Italiaanse wettelijke regeling inzake de uitvoer van deviezen met die bepaling verenigbaar is.

2 De vragen zijn gerezen in het kader van beroepen, door twee Italiaanse ingezetenen ingesteld tegen beschikkingen van de minister van de Schatkist, waarbij hun geldboetes zijn opgelegd omdat zij deviezen voor gebruik in het buitenland hadden gekocht voor een hogere tegenwaarde in Italiaanse lire

dan de Italiaanse wettelijke regeling destijds toestond, namelijk maximaal LIT 500 000 per jaar voor de uitvoer van deviezen door ingezetenen ter zake van toerisme, zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling.

3 Voor de nationale rechter betwistten betrokkenen de geldigheid van de Italiaanse wettelijke bepalingen krachtens welke de boetes waren opgelegd, stellende dat deze bepalingen onverenigbaar waren met het gemeenschapsrecht. Verzoekster in het hoofdgeding in zaak 286/82, Luisi, verklaarde dat zij de deviezen had uitgevoerd in verband met enkele toeristische reizen naar Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland en met het oog op een geneeskundige behandeling in laatstgenoemd land. Verzoeker in het hoofdgeding in zaak 26/83, Carbone, verklaarde dat hij de door hem gekochte deviezen had gebruikt voor een toeristisch verblijf van drie maanden in de Bondsrepubliek Duitsland. Beide partijen betoogden, dat de beperkingen op de uitvoer van in deviezen luidende betaalmiddelen die voor toerisme of geneeskundige behandeling zijn bestemd, in strijd zijn met de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende lopende betalingen en kapitaalverkeer.

4 In zijn eerste beschikking, van 12 juli 1982 (zaak 286/82), constateert het Tribunale te Genua dat de verrichtingen waarvoor de Italiaanse regeling een plafond aan deviezentransfers stelt, te weten toerisme, zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling, behoren tot de in bijlage III bij het Verdrag vermelde onzichtbare transacties. De daarmee verband houdende betalingen zouden mitsdien vallen onder artikel 106, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag, waarbij de Lid-Staten de verplichting is opgelegd, in hun onderling verkeer geen nieuwe beperkingen in te voeren; de bestreden Italiaanse regeling dateert echter van 1974. Het kwam hem evenwel wenselijk voor, de juiste draagwijdte van deze bepaling vast te stellen ten opzichte van de bepalingen betreffende het kapitaalverkeer, met name voor zover deze laatste van toepassing zijn op de materiële uitvoer van bankbiljetten.

5 Om opheldering over dit punt te verkrijgen, heeft het Tribunale het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Hebben ingezetenen die zich voor toerisme, zaken, studie of behandeling naar het buitenland begeven, ingeval zij daarbij papiergeld van vreemde staten of buitenlandse bankbiljetten en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren uitvoeren, als rechtssubjecten van de Gemeenschap rechten die de Lid-Staten dienen te eerbiedigen krachtens de „standstill"-bepalingen van artikel 106, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag, op grond dat die verrichting behoort tot de onzichtbare transacties vermeld in bijlage III bij het Verdrag,

of behoort die verrichting — objectief gezien een transfer van deviezen in contanten — als gevolg van de verwijzing in artikel 106, lid 3, tweede alinea, tot de vormen van kapitaalverkeer, die volgens het bepaalde in de artikelen 67 en 68 van het Verdrag en de desbetreffende richtlijnen van de Raad van 11 mei 1960 en 18 december 1962, niet dwingend moeten worden geliberaliseerd, zodat op deze gebieden controlemaatregelen en — in casu administratieve — sancties vanwege de Lid-Staat wettig zijn?"

6 In zijn tweede beschikking, van 22 november 1982 (zaak 26/83), beperkt het Tribunale zijn onderzoek tot de uitvoer van deviezen voor toeristische doeleinden. Hij vraagt zich af, of het toerisme, hoewel een onzichtbare transactie in de zin van artikel 106, lid 3, van het Verdrag, niet ook onder het dienstenverkeer valt en bijgevolg wordt beheerst door de bepalingen van artikel 106, lid 1, betreffende de liberalisatie van betalingen ter zake van dienstverrichtingen.

7 Om die reden heeft het Tribunale het Hof een nieuwe vraag gesteld, luidend als volgt:

„Hebben ingezetenen die zich voor toerisme naar het buitenland begeven, ingeval zij daarbij papiergeld van vreemde staten of buitenlandse bankbiljetten en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren uitvoeren, als rechtssubjecten van de Gemeenschap rechten die de Lid-Staten dienen te eerbiedigen krachtens de rechtstreeks toepasselijke bepaling van artikel 106, lid 1, van het Verdrag, indien moet worden aangenomen dat toeristische rei-

zen tot het dienstenverkeer behoren en valutatransfers ter bestrijding van de kosten daarvan als lopende betalingen zijn te beschouwen, die derhalve evenals de dienstverrichtingen waarop zij betrekking hebben, moeten worden geacht te zijn geliberaliseerd,

of behoort de betrokken verrichting, omdat zij tot de in bijlage III bij het Verdrag genoemde onzichtbare transacties behoort en objectief gezien een transfer van deviezen in contanten is, als gevolg van de verwijzing in artikel 106, lid 3, tweede alinea, tot de vormen van kapitaalverkeer, die volgens het bepaalde in de artikelen 67 en 68 van het Verdrag en de desbetreffende richtlijnen van de Raad van 11 mei 1960 en 8 december 1962, niet dwingend moeten worden geliberaliseerd, zodat op deze gebieden controlemaatregelen en — in casu administratieve — sancties vanwege de Lid-Staat wettig zijn?"

8 Blijkens de bewoordingen van de prejudiciële vragen en de motivering van de twee verwijzingsbeschikkingen rijzen in de onderhavige zaken de volgende uitleggingsproblemen met betrekking tot het gemeenschapsrecht:

a) behoren toerisme, zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling tot de categorie dienstverrichtingen dan wel tot die van de onzichtbare transacties in de zin van artikel 106, lid 3, of tot beide categorieën tegelijk?

b) is de transfer van deviezen voor die vier doeleinden te beschouwen als een lopende betaling dan wel als kapitaalverkeer, met name wanneer die transfer plaatsvindt door materiële uitvoer van bankbiljetten?

c) in welke mate zijn betalingen ter zake van die vier doeleinden ingevolge artikel 106 van het Verdrag geliberaliseerd?

d) welke maatregelen ter controle van deviezentransfers mogen de Lid-Staten ten aanzien van de ingevolge artikel 106 geliberaliseerde betalingen eventueel nemen?

a) De begrippen „dienstverrichtingen" en „onzichtbare transacties"

9 Naar luid van artikel 60 van het Verdrag worden als „diensten" in de zin van het Verdrag beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen er niet op van toepassing zijn. In het kader van titel III van het Tweede deel van het Verdrag („Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal") omvat het vrije personenverkeer de verplaatsing van werknemers binnen de Gemeenschap en de vrijheid van vestiging op het grondgebied van de Lid-Staten.

10 Ingevolge artikel 59 van het Verdrag worden de beperkingen op het vrij verrichten van diensten opgeheven ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten, die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht. Om het verrichten van de dienst mogelijk te maken, kan er een verplaatsing nodig zijn, hetzij doordat de dienstverrichter zich begeeft naar de Lid-Staat waarin degene is gevestigd voor wie de dienst is bestemd, hetzij doordat laatstbedoelde zich begeeft naar de Lid-Staat waarin de dienstverrichter is gevestigd. Terwijl het eerste geval uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 60, derde alinea, dat de dienstverrichter toestaat zijn werkzaamheid tijdelijk uit te oefenen in de Lid-Staat waarin de dienst wordt verricht, vormt het tweede geval daarvan het noodzakelijke complement, in overeenstemming met de doelstelling om alle tegen vergoeding verrichte werkzaamheden die niet onder het vrije goederen-, personen- of kapitaalverkeer vallen, te liberaliseren.

11 Ter uitvoering van deze bepalingen voorziet het Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten (PB 1962, blz. 32), krachtens artikel 63 EEG-Verdrag op 18 december 1961 door de Raad vastgesteld, in titel II in, onder meer, de afschaffing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die met een economisch oogmerk in elk der Lid-Staten de toelating, het vertrek en het verblijf van de onderdanen der Lid-Staten regelen, voor zover zij niet gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid en een belemmering kunnen vormen voor het verrichten van diensten door deze onderdanen.

12 Richtlijn nr. 64/221 van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, blz. 850),

heeft volgens artikel 1 ervan onder meer betrekking op de onderdanen van een Lid-Staat die zich naar een andere Lid-Staat begeven „in de hoedanigheid van personen te wier behoeve diensten worden verricht". Richtlijn nr. 73/148 van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van verplaatsing en verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172 van 1973, blz. 14), kent zowel de dienstverrichter als degene voor wie de dienst is bestemd, een recht van verblijf toe voor de duur van de dienstverrichting.

13 Door het Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten ook op artikel 106 van het Verdrag te doen steunen, hebben de opstellers van dit Algemeen programma er blijk van gegeven, zich bewust te zijn van het effect van de liberalisatie van de diensten op die van de betalingen. Ingevolge het eerste lid van genoemd artikel moeten immers de betalingen die betrekking hebben op het goederen- en dienstenverkeer, worden toegestaan voor zover tussen de Lid-Staten het goederen- en dienstenverkeer zelf is vrijgemaakt.

14 Onder de op te heffen beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting noemt het Algemeen programma in titel III, onder C, de belemmeringen voor betalingen ter zake van diensten, en dit met name — volgens titel III, sub D, en overeenkomstig artikel 106, lid 2 — wanneer de beperkingen van het dienstenverkeer slechts zijn gelegen in de daarmee verband houdende betalingen. Deze beperkingen moeten volgens titel V, sub B, van het Algemeen programma worden opgeheven vóór het einde van de eerste etappe van de overgangsperiode, behoudens dat „deviezentoewijzingen aan toeristen" gedurende deze periode kunnen blijven bestaan. Aan deze bepalingen is uitvoering gegeven door richtlijn nr. 63/340 van de Raad van 31 mei 1963 tot opheffing van ieder verbod of iedere belemmering van de betaling van de dienstverrichting, wanneer de beperkingen van het dienstenverkeer slechts gelegen zijn in de daarmee verband houdende betalingen (PB 1963, blz. 1609); in artikel 3 hiervan worden de deviezentoewijzingen aan toeristen weer genoemd.

15 Volgens het Algemeen programma alsook laatstgenoemde richtlijn behouden de Lid-Staten echter het recht, de aard en de realiteit van de overmakingen van financiële middelen en van de betalingen te controleren en de maatregelen te treffen die nodig zijn om inbreuk op hun wetten en voorschriften te verhinderen, „inzonderheid bij de afgifte van deviezen aan toeristen."

16 De vrijheid van dienstverrichting impliceert bijgevolg de vrijheid van degenen te wier behoeve diensten worden verricht, om zich met het oog daarop naar een andere Lid-Staat te begeven zonder daarbij door betalingsbeperkingen te worden gehinderd; als personen te wier behoeve een dienst wordt verricht, zijn mede te beschouwen toeristen alsmede zij die geneeskundige behandeling behoeven, en zij die zich voor studie of zaken op reis begeven.

17 Het derde lid van artikel 106 heeft betrekking op de geleidelijke opheffing van de beperkingen op overmakingen welke verband houden met de „onzichtbare transacties" die in de lijst van bijlage III bij het Verdrag zijn vermeld. Zoals de nationale rechter terecht opmerkt, komen op die lijst onder meer voor: zakenreizen, toerisme, persoonlijke reizen en verblijf uit hoofde van studie, en persoonlijke reizen en verblijf om gezondheidsredenen.

18 Waar echter dit artikellid, blijkens de tweede alinea ervan, zuiver subsidiair is ten opzichte van de leden 1 en 2 van artikel 106, kan het geen toepassing vinden op de vier verrichtingen waarom het in dezen gaat.

b) De begrippen „lopende betalingen" en „kapitaalverkeer"

19 De nationale rechter heeft erop gewezen, dat de materiële uitvoer van bankbiljetten wordt genoemd in lijst D van de bijlagen bij de twee richtlijnen die de Raad krachtens artikel 69 van het Verdrag heeft vastgesteld voor het kapitaalverkeer (PB 1960, blz. 921, en 1963, blz. 62). Deze lijst D bevat een opsomming van de vormen van kapitaalverkeer, ten aanzien waarvan de Lid-Staten geen liberalisatieverplichting ingevolge de richtlijnen hebben. De vraag is dus, of het feit dat de materiële uitvoer van bankbiljetten op die lijst wordt genoemd, betekent dat die verrichting als zodanig een vorm van kapitaalverkeer is.

20 Het Verdrag omschrijft niet, wat onder kapitaalverkeer is te verstaan. De twee bovengenoemde richtlijnen geven in hun bijlage echter een opsomming van de diverse vormen van kapitaalverkeer alsmede een nomenclatuur. Ofschoon de materiële uitvoer van vermogenswaarden, inzonderheid van bankbiljetten, in die opsomming voorkomt, volgt daaruit nog niet dat een dergelijke uitvoer steeds als een vorm van kapitaalverkeer is te beschouwen.

21 Uit het algemene stelsel van het Verdrag blijkt immers — en een vergelijking tussen de artikelen 67 en 106 bevestigt dit —, dat onder lopende betalingen moeten worden verstaan overmakingen van deviezen als tegenprestatie voor een bepaalde prestatie; kapitaalverkeer daarentegen bestaat uit financiële operaties die in wezen op belegging of investering van het betrokken bedrag zijn gericht en niet op vergoeding van een prestatie. Daarom kan kapitaalverkeer zelf weer een oorzaak zijn van lopende betalingen, gelijk stilzwijgend besloten ligt in de artikelen 67, lid 2, en 106, lid 1.

22 Materiële uitvoer van bankbiljetten kan dus niet als kapitaalverkeer worden aangemerkt wanneer de uitvoer beantwoordt aan een betalingsverplichting die het uitvloeisel is van een transactie op het gebied van het goederen- of dienstenverkeer.

23 Mitsdien kunnen betalingen ter zake van toerisme, zakenreizen, studie of geneeskundige behandeling niet worden aangemerkt als kapitaalverkeer, ook niet wanneer zij door middel van materiële uitvoer van bankbiljetten worden verricht.

c) De mate van liberalisatie der in artikel 106 EEG-Verdrag bedoelde betalingen

24 Met betrekking tot het dienstenverkeer bepaalt artikel 106, lid 1, dat de daarop betrekking hebbende betalingen moeten worden geliberaliseerd voor zover het dienstenverkeer zelf tussen de Lid-Staten met toepassing van het Verdrag is vrijgemaakt. Volgens artikel 59 van het Verdrag worden de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangsperiode opgeheven. Sedert het eind van die periode dienen de beperkingen op de betalingen voor dienstverrichtingen dus te zijn opgeheven.

25 Hieruit volgt dat betalingen ter zake van toerisme, zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling sedert het einde van de overgangsperiode vrij zijn.

26 Deze uitlegging vindt bevestiging in artikel 54 van de Toetredingsakte van 1979, waarbij de Helleense Republiek wordt gemachtigd, de beperkingen op

de met het vreemdelingenverkeer samenhangende overmakingen te handhaven, zij het binnen zekere grenzen en tot uiterlijk 31 december 1985. Dit artikel impliceert, dat de genoemde overmakingen zonder deze afwijkingsbepaling onmiddellijk hadden moeten worden geliberaliseerd.

d) Maatregelen ter controle van deviezentransfers

27 Het laatste aspect van het door de onderhavige zaken opgeworpen probleem betreft de vraag, of en eventueel in hoeverre de Lid-Staten nog bevoegd zijn om de vrijgemaakte overmakingen en betalingen te onderwerpen aan controles van de deviezentransfers.

28 Dienaangaande zij er vooreerst op gewezen, dat de vrijmaking van de betalingen overeenkomstig artikel 106, de Lid-Staten verplicht de in dat artikel bedoelde betalingen toe te staan in de valuta van de Lid-Staat waarin de schuldeiser of de begunstigde verblijf houdt. Betalingen in de valuta van een derde land vallen dus niet onder deze bepaling.

29 Vervolgens zij opgemerkt, dat de eerder aangehaalde richtlijn nr. 63/340 in zijn artikel 2 preciseert dat de daar bedoelde liberalisatiemaatregelen geen afbreuk doen aan het recht van de Lid-Staten om „de aard en de realiteit van de betalingen te controleren". Dit voorbehoud lijkt te zijn ingegeven door de omstandigheid dat de met het goederen- en dienstenverkeer verband houdende betalingen en het kapitaalverkeer op dat tijdstip nog niet volledig waren vrijgemaakt.

30 Doch ook na het einde van de overgangsperiode is die liberalisatie nog niet ten volle verwezenlijkt. De richtlijnen die de Raad krachtens artikel 69 heeft vastgesteld voor de verwezenlijking van het vrije kapitaalverkeer, hebben immers niet alle beperkingen op dat gebied opgeheven, terwijl artikel 67, dat in die vrijheid voorziet, volgens 's Hofs arrest van 11 november 1981 (zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595) aldus moet worden uitgelegd, dat de beperkingen op de uitvoer van deviezen ook na het verstrijken van de overgangsperiode niet kunnen worden geacht te zijn opgeheven, onafhankelijk van de inhoud van de krachtens artikel 69 vastgestelde richtlijnen.

31 In deze omstandigheden hebben de Lid-Staten de bevoegdheid behouden om deviezentransfers te onderwerpen aan controles, teneinde na te gaan of het in werkelijkheid niet om niet-geliberaliseerd kapitaalverkeer gaat. Deze bevoegdheid is te meer van belang, omdat zij samenhangt met de verantwoordelijkheid die de Lid-Staten overeenkomstig de artikelen 104 en 107 EEG-Verdrag op monetair gebied dragen en die de mogelijkheid insluit passende maatregelen te nemen om kapitaalvlucht of andere soortgelijke speculaties tegen hun valuta te verhinderen.

32 Voor het geval van moeilijkheden of ernstig dreigende moeilijkheden in de betalingsbalans van een Lid-Staat voorziet het Verdrag in de artikelen 108 en 109 in de te nemen maatregelen en de toe te passen procedures. Deze bepalingen, die ook na de volledige verwezenlijking van de vrijheid van kapitaalverkeer hun functie behouden, hebben evenwel slechts betrekking op crisisperioden.

33 Buiten dergelijke crisisperioden en totdat het vrije kapitaalverkeer ten volle is verwezenlijkt, dient men derhalve de Lid-Staten de bevoegdheid toe te kennen om te controleren of de deviezentransfers die beweerdelijk bestemd zijn voor geliberaliseerde betalingen, niet aan dat doel worden onttrokken en voor niet toegestaan kapitaalverkeer worden gebruikt. Met het oog daarop hebben de Lid-Staten het recht de aard en de realiteit van de betrokken transacties en overmakingen te verifiëren.

34 Dergelijke controles dienen echter de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen in acht te nemen, met name die welke voortvloeien uit de vrijheid van dienstverrichting en de daarmee verband houdende betalingen. Zij mogen er bijgevolg niet toe leiden, dat betalingen en transfers ter zake van diensten worden beperkt tot een bepaald bedrag per transactie of per periode, want dan zouden zij een belemmering vormen voor de door het Verdrag erkende vrijheden. Om dezelfde reden mogen die controles evenmin zo worden uitgevoerd, dat zij die vrijheden illusoir maken of de uitoefening ervan doen afhangen van het goedvinden van de administratie.

35 Deze vaststellingen verzetten zich er niet tegen, dat een Lid-Staat vaste maxima bepaalt, waarbeneden controle achterwege blijft, terwijl bij uitgaven

boven die maxima de realiteit van hun besteding voor diensten moet worden aangetoond; het maximum mag echter niet op een zodanig niveau worden vastgesteld, dat de normale loop van het dienstenverkeer in gevaar wordt gebracht.

36 Het staat aan de nationale rechter, in elk concreet geval vast te stellen of de controles op deviezentransfers waarop het bij hem aanhangige geding betrekking heeft, binnen de hiervoor omschreven grenzen blijven.

37 Gelet op het vorenoverwogene kan op de prejudiciële vragen worden geantwoord, dat artikel 106 EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat:

— transfers van deviezen voor toeristische doeleinden, zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling betalingen zijn en geen kapitaalverkeer, ook wanneer zij plaatsvinden door materiële uitvoer van bankbiljetten;

— de beperkingen op die betalingen sedert het einde van de overgangsperiode zijn opgeheven;

— de Lid-Staten de bevoegdheid behouden om te controleren of deviezentransfers die beweerdelijk voor geliberaliseerde betalingen zijn bestemd, in werkelijkheid niet voor niet toegestaan kapitaalverkeer worden gebruikt;

— deze controles niet ertoe mogen leiden, dat betalingen en transfers ter zake van diensten worden beperkt tot een bepaald bedrag per transactie of per periode, dat de door het Verdrag erkende vrijheden illusoir worden gemaakt, of dat de uitoefening ervan afhankelijk wordt van het goedvinden van de administratie;

— deze controles de vaststelling kunnen inhouden van vaste maxima, waarbeneden controle achterwege blijft, terwijl bij uitgaven boven die maxima de realiteit van hun besteding voor diensten moet worden aangetoond, mits het maximum niet op een zodanig niveau wordt vastgesteld, dat de normale loop van het dienstenverkeer in gevaar wordt gebracht.

Kosten

38 De kosten door de Belgische regering, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse, de Italiaanse en de Nederlandse regering alsook door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vragen door het Tribunale te Genua bij de beschikkingen van 12 juli en 22 november 1982 gesteld, verklaart voor recht:

Artikel 106 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat

— **transfers van deviezen voor toeristische doeleinden, zakenreizen, studie en geneeskundige behandeling betalingen zijn en geen kapitaalverkeer, ook wanneer zij plaatsvinden door materiële uitvoer van bankbiljetten;**

— **de beperkingen op die betalingen sedert het einde van de overgangsperiode zijn opgeheven;**

— **de Lid-Staten de bevoegdheid behouden om te controleren of deviezentransfers die beweerdelijk voor geliberaliseerde betalingen zijn bestemd, in werkelijkheid niet voor niet toegestaan kapitaalverkeer worden gebruikt;**

— **deze controles niet ertoe mogen leiden, dat betalingen en transfers ter zake van diensten worden beperkt tot een bepaald bedrag per transactie of per periode, dat de door het Verdrag erkende vrijheden illusoir worden gemaakt, of dat de uitoefening ervan afhankelijk wordt van het goedvinden van de administratie;**

— deze controles de vaststelling kunnen inhouden van vaste maxima, waarbeneden controle achterwege blijft, terwijl bij uitgaven boven die maxima de realiteit van hun besteding voor diensten moet worden aangetoond, mits het maximum niet op een zodanig niveau wordt vastgesteld, dat de normale loop van het dienstenverkeer in gevaar wordt gebracht.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot
Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 januari 1984.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 15 NOVEMBER 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze prejudiciële zaken betreffen de uitvoer van buitenlandse valuta binnen de Gemeenschap met het oog op de betaling van diensten in verband met toerisme, geneeskundige behandeling, studie en zakenreizen. In wezen gaat het erom vast te stellen, of en hoe dat soort diensten door het gemeenschapsrecht wordt geregeld. U zult dus uitlegging moeten geven aan de bepalingen van het EEG-Verdrag, die betrekking hebben op de liberalisatie van lopende betalingen voor diensten waarbij degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, zich begeeft naar het land waarin de dienstverrichter is gevestigd.

1 — Vertaald uit het Italiaans.