DOMSTOLENS DOM
23. februar 1995 *

I de forenede sager C-358/93 og C-416/93,

angående anmodninger, som Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende straffesager mod

Aldo Bordessa (sag C-358/93)

og

Vicente Marí Mellado

og

Concepción Barbero Maestre (sag C-416/93),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 og 59 samt af artikel 1 og 4 i Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5),

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F. A. Schockweiler og P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida og J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg

i sag C-358/93 af:

— Ministerio Fiscal ved Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional

— Aldo Bordessa ved Procurador de los Tribunales Francisco Velasco Muñoz Cuellar og advokat José Colls Alsius, Barcelona

— den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. Navarro González og Abogado del Estado M. Bravo-Ferrer Delgado, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved assistent-juridisch adviseur J. G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved director Luís Fernandes, Serviço Jurídico, Direcção-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og juridisk rådgiver Jorge Santos, Banco de Portugal, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins og Derrick Wyatt QC, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Thomas Cusack og Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

og i sag C-416/93 af:

— Ministerio Fiscal ved Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional

— den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. Navarro González og Abogado del Estado M. Bravo-Ferrer Delgado, som befuldmægtigede

— den franske regering ved sous-directeur des affaires juridiques Catherine de Salins og secrétaire des Affaires étrangères Nicolas Eybalin, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved director Luis Fernandes, Serviço Jurídico, Direcção-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og juridisk rådgiver Jorge Santos, Banco de Portugal, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Blanca Rodríguez Galindo og Hélène Michard, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. oktober 1994 af Ministerio Fiscal, af Aldo Bordessa (sag C-358/93), Vicente Marí Mellado og Concepción Barbero Maestre (sag C-416/93) ved advokat D. Alvarez Pastor, Madrid, af den spanske regering, af den belgiske regering ved conseiller adjoint P. Duray, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, og chefen for Den Juridiske Tjeneste, J.-V. Louis, Banque nationale de Belgique, som befuldmægtigede, af den portugisiske regering, af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. november 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 19. juni 1993, indgået til Domstolen den 16. juli s.å. og registreret som sag C-358/93, og ved kendelse af 20. september 1993, indgået til Domstolen den 7. oktober s.å. og registreret som sag C-416/93, har Audiencia Nacional i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 og 59 samt af artikel 1 og 4 i Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5, herefter benævnt »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under to straffesager. Den 10. november 1992 henvendte Aldo Bordessa (sag C-358/93), som er italiensk statsborger og har bopæl i

Italien, sig til toldstedet i Junguera (Gerona) (Spanien), idet han ønskede at indrejse i Frankrig. Ved en undersøgelse af bilen forefandtes ca. 50 mio. PTA i pengesedler, der var skjult forskellige steder. Aldo Bordessa, der ikke havde den tilladelse, der efter spansk lovgivning kræves for at udføre et sådant pengebeløb, blev anholdt, og pengene beslaglagt. Ægteparret Marí Mellado og Barbero Maestre (sag C-416/93), der er spanske statsborgere og har bopæl i Spanien, passerede den 19. november 1992 grænsen ved samme toldsted. Ved en senere undersøgelse af bilen på fransk område opdagede de franske myndigheder 38 mio. PTA i sedler. Da der ikke over for de spanske myndigheder var indgivet anmodning om tilladelse til at udføre beløbet, rejstes der straffesag ved de spanske domstole.

3 I medfør af artikel 4, stk. 1, i kongeligt dekret nr. 1816 af 20. december 1991 om økonomiske transaktioner med udlandet kan udførsel af bl.a. mønter, sedler og ihændehaverchecks lydende på pesetas eller fremmed valuta kun ske på grundlag en forudgående anmeldelse, såfremt beløbet overstiger 1 mio. PTA pr. person og rejse, mens der kræves en forudgående tilladelse, såfremt beløbet overstiger 5 mio. PTA pr. person og rejse.

4 Dekretet blev ændret ved kongeligt dekret nr. 42 af 15. januar 1993, som ifølge den forelæggende retsinstans blot er en teknisk forbedring.

5 Audiencia Nacional fandt, at der måtte tages stilling til gyldigheden og retsvirkningen af nævnte bestemmelse i forhold til fællesskabsretten, inden det kunne fastslås,

om der forelå en overtrædelse af lov nr. 40 af 10. december 1979 om ordningen med kontrol af valutatransaktioner, som ændret ved lov nr. 10 af 16. august 1983. Audiencia Nacional udsatte derefter sagen og forelagde følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Er EØF-traktatens artikel 30 til hinder for en medlemsstats retsforskrifter, hvorefter en person ikke må forlade statens område medbringende mønter, sedler eller ihændehaverchecks uden forinden at have afgivet en anmeldelse, såfremt beløbet overstiger 1 mio. PTA, eller uden at have indhentet en forudgående tilladelse, såfremt beløbet overstiger 5 mio. PTA, og der — såfremt de nævnte betingelser ikke er opfyldt — kan pålægges strafsanktioner, som også kan omfatte frihedsberøvelse?

2) Er EØF-traktatens artikel 59 til hinder for de i det første spørgsmål beskrevne retsforskrifter?

3) Er retsforskrifter som omhandlet i de ovennævnte spørgsmål forenelige med bestemmelserne i artikel 1 og 4 i direktiv 88/361/EØF?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares benægtende, opfylder bestemmelserne i artikel 1, sammenholdt med artikel 4, i direktiv 88/361/EØF da de betingelser, der er nødvendige for, at de ved spanske domstole kan påberåbes over for den spanske stat og medføre, at de uoverensstemmende nationale retsforskrifter ikke kan bringes i anvendelse?«

6 Ved kendelse af 13. juni 1994, afsagt af Domstolens præsident i medfør af procesreglementets artikel 43, er de to sager blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

7 Indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, har pligt til at ophæve de restriktioner for kapitalbevægelser, der finder sted mellem valutaindlændinge i medlemsstaterne. Som den forelæggende retsinstans har bemærket, kunne Kongeriget Spanien i medfør af direktivets artikel 6, stk. 2, midlertidigt opretholde restriktioner for de kapitalbevægelser, der er opført i bilag IV, på de betingelser og inden for de frister, der er fastsat i bilaget. Blandt de transaktioner, der er opført i bilaget, er bl.a., nemlig i liste IV, ind- og udførsel af formueværdier — betalingsmidler, for hvilke Kongeriget Spanien kunne udskyde liberaliseringen indtil den 31. december 1992.

8 De faktiske omstændigheder udspillede sig inden ovennævnte dato, og den franske og portugisiske regering har derfor udtrykt tvivl om, hvorvidt direktivet kan finde anvendelse på de faktiske omstændigheder i de to sager.

9 Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelserne, at den nationale retsinstans har fundet det nødvendigt at forelægge spørgsmål for Domstolen vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 1 og 4, idet den i givet fald vil anvende det i spansk ret kendte princip, hvorefter en lempelse af straffebestemmelser skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed. Den nationale retsinstans vil derfor undlade at anvende nationale bestemmelser, for så vidt som de er i strid med fællesskabsretten, hvilket parterne i hovedsagerne i øvrigt bekræftede under den mundtlige forhandling.

10 De forelagte spørgsmål må derfor besvares, idet det tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om det er nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i hovedsagerne, og om de spørgsmål, som den forelægger Domstolen, er relevante (jf. dom af 2.6.1994, sag C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Sml. I, s. 2305).

De to første spørgsmål

11 Med disse spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, om traktatens artikel 30 og 59 er til hinder for retsforskrifter som de i hovedsagen omhandlede, hvorefter udførsel af mønter, sedler og ihændehaverchecks under strafansvar er betinget af en administrativ tilladelse eller en forudgående anmeldelse.

12 For så vidt særlig angår traktatens artikel 30 bemærkes først, at det fremgår af Domstolens praksis, at efter traktatens system skal betalingsmidler ikke betragtes som varer, der er omfattet af traktatens artikel 30-37 (dom af 23.11.1978, sag 7/78, Thompson m.fl., Sml. s. 2247, præmis 25).

13 Det følger endvidere af traktatens opbygning, at en faktisk overførsel af formueværdier ikke henhører under artikel 30 og 59, men under artikel 67 og direktivet til gennemførelse af nævnte bestemmelse.

14 Selv om det blev godtgjort, at en sådan overførsel var en betaling, som vedrører udveksling af varer eller tjenesteydelser, ville en sådan transaktion ikke henhøre under traktatens artikel 30 eller 59, men under artikel 106.

15 De to første spørgsmål må derfor besvares med, at retsforskrifter, hvorefter udførsel af mønter, pengesedler og ihændehaverchecks under strafansvar er betinget af en administrativ tilladelse eller en forudgående anmeldelse, ikke falder ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 og 59.

Det tredje spørgsmål

16 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans i det væsentlige oplyst, om direktivets artikel 1 og 4 er til hinder for nationale retsforskrifter, hvorefter udførsel af mønter, pengesedler og ihændehaverchecks er betinget af en tilladelse eller en forudgående anmeldelse.

17 Indledningsvis bemærkes, at der med direktivet er gennemført en fuldstændig liberalisering af kapitalbevægelser, og at medlemsstaterne i det øjemed i henhold til direktivets artikel 1 er forpligtet til at ophæve restriktioner for kapitalbevægelser, der finder sted mellem valutaindlændinge i medlemsstaterne.

18 Det må desuden understreges, at medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, kan »træffe foranstaltninger, der er tvingende nødvendige for at imødegå overtrædelser af deres love og forskrifter, især på skatteområdet eller inden for tilsynet med penge- og finansieringsinstitutter, og ... af administrative eller statistiske hensyn kan fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser«.

19 I den forbindelse bemærkes, at en effektiv skattekontrol og bekæmpelse af ulovlig virksomhed, som f.eks. skattesvig, hvidvaskning af penge, handel med narkotika og terrorisme, er formål, der er påberåbt som begrundelse for at opretholde de omtvistede retsforskrifter.

20 Det må herefter undersøges, om medlemsstaterne som led i forfølgelsen af sådanne formål træffer foranstaltninger, der falder inden for rammerne af direktivets artikel 4, stk. 1, og således vedrører hensyn, de lovligt kan varetage.

21 Det må i den forbindelse fastslås, at der i direktivets artikel 4, stk. 1, udtrykkeligt henvises til foranstaltninger, der er tvingende nødvendige for at imødegå overtrædelser af deres love og forskrifter, »især« på skatteområdet eller inden for tilsynet med penge- og finansieringsinstitutter. Heraf følger, at også andre foranstaltninger kan være lovlige, for så vidt som de har til formål at forhindre lige så grove former for ulovlig virksomhed, som f.eks. hvidvaskning af penge, handel med narkotika og terrorisme.

22 En sådan fortolkning bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab er indsat en artikel 73 D, hvis stk. 1, litra b), i det væsentlige svarer til bestemmelsen i direktivets artikel 4, stk. 1, og samtidig tilføjer, at medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

23 I lyset af disse bemærkninger må det herefter undersøges, om en tilladelse eller en forudgående anmeldelse, som en medlemsstats myndigheder kræver i forbindelse med en overførsel af mønter, pengesedler eller ihændehaverchecks, må antages at være foranstaltninger, der er tvingende nødvendige i direktivets artikel 4, stk. 1's forstand.

24 Hertil bemærkes først, at som generaladvokaten har fremhævet i punkt 17 i forslaget til afgørelse, har et krav om en tilladelse opsættende virkning med hensyn til udførslen af valuta, der i hvert enkelt tilfælde forudsætter en godkendelse fra myndighederne, som skal forelægges en særlig anmodning herom.

25 Et sådant krav indebærer, at udøvelsen af retten til frie kapitalbevægelser beror på forvaltningens skøn og at friheden herved gøres illusorisk (jf. dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 34). Det kan have til følge, at kapitalbevægelser, der foretages i overensstemmelse med fællesskabsretlige bestemmelser, forhindres, hvilket er i strid med bestemmelsen i direktivets artikel 4, stk. 2.

26 I medfør af sidstnævnte bestemmelse må iværksættelsen af de i stk. 1 nævnte foranstaltninger og procedurer »ikke resultere i, at kapitalbevægelser, der foretages i overensstemmelse med fællesskabsretlige bestemmelser, forhindres«.

27 Derimod kan et krav om en forudgående anmeldelse være en tvingende nødvendig foranstaltning, som medlemsstaterne kan træffe, idet en sådan anmeldelse i modsætning til et krav om forudgående tilladelse ikke udskyder den pågældende transaktion og samtidig bevirker, at de nationale myndigheder kan foretage en effektiv kontrol for at imødegå overtrædelser af nationale love og forskrifter.

28 Til støtte for, at ordningen med en forudgående anmeldelse er nødvendig, har den spanske regering gjort gældende, at kun med en sådan ordning kan en overtrædelse gøres strafbar og medføre, at der kan pålægges strafsanktioner. Manglende overholdelse af forpligtelsen kan endvidere medføre beslaglæggelse af de midler, hvormed overtrædelsen er begået.

29 Dette synspunkt må imidlertid forkastes.

30 Den spanske regering findes ikke i tilstrækkeligt omfang at have godtgjort, at der ikke kan pålægges strafsanktioner, såfremt der ikke afgives en forudgående anmeldelse.

31 Det tredje spørgsmål må herefter besvares med, at direktivets artikel 1 og 4 er til hinder for, at udførsel af mønter, pengesedler og ihændehaverchecks gøres betinget

af en forudgående tilladelse, men derimod ikke er til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse.

Det fjerde spørgsmål

32 Med det fjerde spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, om direktivets artikel 1, sammenholdt med artikel 4, har direkte virkning.

33 Det bemærkes, at den forpligtelse til at ophæve alle restriktioner for kapitalbevægelser, medlemsstaterne er pålagt i henhold til direktivets artikel 1, er formuleret klart og ubetinget og ikke kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger.

34 Det må understreges, at anvendelsen af den i henhold til direktivets artikel 4 bevarede beføjelse er undergivet domstolenes kontrol, hvorfor den omstændighed, at en medlemsstat kan påberåbe sig den, ikke er til hinder for, at bestemmelsen i direktivets artikel 1, som knæsætter princippet om frie kapitalbevægelser, skaber rettigheder for private, som de kan gøre gældende ved domstolene, og som de nationale retsinstanser skal beskytte.

35 Det fjerde spørgsmål må herefter besvares med, at direktivets artikel 1, sammenholdt med artikel 4, kan påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at herimod stridende nationale retsforskrifter ikke må bringes i anvendelse.

Sagens omkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af den spanske, belgiske, franske, nederlandske og portugisiske regering samt af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale retsinstans, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional ved kendelse af 19. juni 1993 (sag C-358/93) og ved kendelse af 20. september 1993 (sag C-416/93), for ret:

1) Retsforskrifter, hvorefter udførsel af mønter, pengesedler og ihændehaverchecks under strafansvar er betinget af en administrativ tilladelse eller en forudgående anmeldelse, falder ikke ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 og 59.

2) Artikel 1 og 4 i Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 er til hinder for, at udførsel af mønter, pengesedler og ihændehaverchecks gøres betinget af en forudgående tilladelse, men

er derimod ikke til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse.

3) Artikel 1 i direktiv 88/361/EØF, sammenholdt med artikel 4, kan påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at herimod stridende nationale retsforskrifter ikke må bringes i anvendelse.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1995.

R. Grass
Justitssekretær

G. C. Rodríguez Iglesias
Præsident