ARREST VAN HET HOF
23 februari 1995 *

In de gevoegde zaken C-358/93 en C-416/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional, in de aldaar aanhangige strafzaken tegen

A. Bordessa (zaak C-358/93),

en

V. Marí Mellado,

C. Barbero Maestre (zaak C-416/93),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30 en 59 van het Verdrag, alsmede van de artikelen 1 en 4 van richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB 1988, L 178, blz. 5),

wijst

* Procestaal: Spaans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, F. A. Schockweiler en P. J. G. Kapteyn (rapporteur), kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

in zaak C-358/93:

— het Openbaar ministerie, vertegenwoordigd door F. Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional;

— A. Bordessa, vertegenwoordigd door F. Velasco Muñoz Cuéllar, Procurador de los Tribunales, en J. Colls Alsius, advocaat te Madrid;

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Europese Gemeenschappen, en M. Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. G. Lammers, plaatsvervangend juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal van de Europese Gemeenschappen bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J. Santos, juridisch adviseur van de Bank van Portugal, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en D. Wyatt, QC, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door Th. Cusack, juridisch adviseur, en B. Rodríguez Galindo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

en in zaak C-416/93:

— het Openbaar ministerie, vertegenwoordigd door F. Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Europese Gemeenschappen, en M. Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie Juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en N. Eybalin, secretaris buitenlandse zaken van hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal van de Europese Gemeenschappen bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J. Santos, juridisch adviseur van de Bank van Portugal, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Rodríguez Galindo en H. Michard, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van het Openbaar ministerie, A. Bordessa (zaak C-358/93), V. Marí Mellado en C. Barbero Maestre (zaak C-416/93), vertegenwoordigd door D. Alvarez Pastor, advocaat te Madrid, de Spaanse regering, de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Duray, adjunct-adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, en J.-V. Louis, hoofd van de juridische dienst bij de Nationale Bank van België, als gemachtigden, de Portugese regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 4 oktober 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 19 juni 1993, ingekomen ten Hove op 16 juli daaraanvolgend en ingeschreven onder nummer C-358/93, en bij beschikking van 20 september 1993, ingekomen ten Hove op 7 oktober daaraanvolgend en ingeschreven onder nummer C-416/93, heeft de Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional (hierna: „Audiencia Nacional") krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 59 van het EEG-Verdrag, alsmede van de artikelen 1 en 4 van richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB 1988, L 178, blz. 5; hierna: de „richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van twee strafzaken. Op 10 november 1992 diende A. Bordessa (zaak C-358/93), van Italiaanse nationaliteit en wonende in

Italië, zich aan bij de douanepost Gerona (Spanje), omdat hij Frankrijk wilde binnengaan. Bij inspectie van het motorvoertuig werden daarin bankbiljetten ontdekt ter waarde van ongeveer 50 000 000 PTA, die op verschillende plaatsen waren verborgen. Daar Bordessa niet in het bezit was van de door de Spaanse wettelijke regeling vereiste vergunning voor de uitvoer van een dergelijke som gelds, werd hij gearresteerd en werd het geld in beslag genomen. De echtgenoten Marí Mellado en Barbero Maestre (zaak C-416/93), beiden van Spaanse nationaliteit en wonende in Spanje, gingen op 19 november 1992 bij dezelfde douanepost de grens over. Vervolgens ontdekten de Franse autoriteiten, bij een controle op Frans grondgebied, in hun voertuig bankbiljetten ter waarde van 38 000 000 PTA. Daar bij de Spaanse autoriteiten geen vergunning voor de uitvoer van die geldsom was aangevraagd, werd een strafvervolging ingesteld voor de Spaanse rechterlijke instanties.

3 Krachtens artikel 4, lid 1, van Real Decreto nr. 1816 van 20 december 1991 betreffende de economische transacties met het buitenland, is voor de uitvoer van onder meer geldstukken, bankbiljetten en cheques aan toonder, uitgeschreven in peseta's of in vreemde valuta, een voorafgaande aangifte vereist, wanneer de waarde meer dan 1 000 000 PTA bedraagt per persoon per reis, en een voorafgaande administratieve vergunning, wanneer de waarde meer dan 5 000 000 PTA bedraagt per persoon per reis.

4 Dit decreet is gewijzigd bij Real Decreto nr. 42 van 15 januari 1993, dat volgens de verwijzende rechter slechts enige technische verbeteringen heeft aangebracht.

5 De verwijzende rechter is van mening, dat eerst moet worden onderzocht of deze bepaling geldig is en welk effect zij heeft, wat het gemeenschapsrecht betreft, voor-

dat kan worden uitgemaakt of er sprake is van het strafbare feit van wet nr. 40 van 10 december 1979 betreffende de regeling van de wisselcontrole, zoals gewijzigd bij organieke wet nr. 10 van 16 augustus 1983. Daarop heeft de Audiencia Nacional de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Verzet artikel 30 EEG-Verdrag zich tegen een wettelijke regeling van een Lid-Staat die voor het buiten het nationale grondgebied brengen van geldstukken, bankbiljetten en cheques aan toonder, wanneer de waarde ervan meer dan 1 000 000 PTA bedraagt, een voorafgaande aangifte, en wanneer de waarde ervan meer dan 5 000 000 PTA bedraagt, een voorafgaande administratieve vergunning vereist, en die op niet-naleving van die voorschriften strafsancties stelt die ook vrijheidsstraffen kunnen omvatten?

2) Verzet artikel 59 EEG-Verdrag zich tegen een wettelijke regeling als in de eerste vraag beschreven?

3) Verdraagt een wettelijke regeling als in de voorgaande vragen beschreven, zich met het bepaalde in de artikelen 1 en 4 van richtlijn 88/361/EEG?

4) Ingeval de derde vraag ontkennend wordt beantwoord: voldoen de bepalingen van artikel 1 juncto artikel 4 van richtlijn 88/361/EEG aan de vereiste voorwaarden om voor de nationale rechter tegen de Spaanse Staat te kunnen worden ingeroepen en tot gevolg te hebben dat de daarmee strijdige nationale bepalingen niet van toepassing zijn?"

6 Bij beschikking van de president van 13 juni 1994 zijn de twee zaken overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

7 Vooraf moet worden vastgesteld, dat artikel 1, lid 1, van de richtlijn de Lid-Staten de verplichting oplegt, de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer tussen ingezetenen van de Lid-Staten op te heffen. Zoals de verwijzende rechter overigens heeft opgemerkt, mocht het Koninkrijk Spanje evenwel op grond van artikel 6, lid 2, van de richtlijn tijdelijk beperkingen van het in bijlage IV genoemde kapitaalverkeer handhaven, onder de voorwaarden en binnen de termijnen welke in deze bijlage zijn vermeld. Onder de in deze bijlage genoemde verrichtingen worden in lijst IV onder meer vermeld de in- en uitvoer van vermogenswaarden — betaalmiddelen, waarvan het Koninkrijk Spanje de vrijmaking tot en met 31 december 1992 kon uitstellen.

8 Daar de feiten in beide zaken zich vóór deze datum hebben voorgedaan, hebben de Franse en de Portugese regering in twijfel getrokken, of de richtlijn wel op de feiten van de onderhavige zaak van toepassing was.

9 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt evenwel, dat de nationale rechter het noodzakelijk achtte, het Hof een vraag over de uitlegging van de artikelen 1 en 4 van de richtlijn te stellen, omdat hij, in voorkomend geval, het in zijn nationale recht bekende beginsel van de terugwerkende kracht van de gunstigste strafwet moet toepassen. Hij zal dus het nationale recht buiten beschouwing laten, voor zover dit in strijd is met het gemeenschapsrecht. Partijen in het hoofdgeding hebben dit ter terechtzitting overigens bevestigd.

10 Mitsdien moeten de gestelde vragen worden beantwoord, waar het aan de nationale rechter staat, om de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen (zie arrest van 2 juni 1994, zaak C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Jurispr. 1994, blz. I-2305).

De eerste twee vragen

11 Met deze vragen wenst de nationale rechter te vernemen, of de artikelen 30 en 59 van het Verdrag zich verzetten tegen een wettelijke regeling, zoals de onderhavige, die voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een administratieve vergunning of een voorafgaande aangifte vereist, en die op niet-naleving daarvan strafsancties stelt.

12 Met betrekking tot inzonderheid artikel 30 van het Verdrag zij om te beginnen opgemerkt, dat het vaste rechtspraak van het Hof is, dat in het stelsel van het Verdrag betaalmiddelen niet zijn te beschouwen als goederen, die vallen onder de werkingssfeer van de artikelen 30 tot en met 37 van het Verdrag (arrest van 23 november 1978, zaak 7/78, Thompson e. a., Jurispr. 1978, blz. 2247, r. o. 25).

13 Uit het stelsel van het Verdrag blijkt voorts, dat materiële uitvoer van vermogenswaarden niet onder de artikelen 30 en 59 maar onder artikel 67 van het Verdrag en de richtlijn voor uitvoering van deze bepaling valt.

14 Zelfs indien werd aangetoond, dat die uitvoer een betaling in het kader van het goederen-of dienstenverkeer vormde, zouden op deze verrichting niet de artikelen 30 en 59 van toepassing zijn, maar artikel 106 van het Verdrag.

15 Derhalve dient op de eerste twee vragen te worden geantwoord, dat een wettelijke regeling die voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een administratieve vergunning of een voorafgaande aangifte vereist, en die op niet-naleving van dit vereiste strafsancties stelt, niet onder de werkingssfeer van de artikelen 30 en 59 van het Verdrag valt.

De derde vraag

16 Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 1 en 4 van de richtlijn zich ertegen verzetten dat een nationale wettelijke regeling voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een vergunning of een voorafgaande aangifte vereist.

17 In de eerste plaats zij opgemerkt, dat de richtlijn het kapitaalverkeer volledig heeft vrijgemaakt en de Lid-Staten te dien einde in artikel 1 de verplichting heeft opgelegd, de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer tussen ingezetenen van de Lid-Staten op te heffen.

18 Overigens kunnen de Lid-Staten krachtens artikel 4, eerste alinea, van deze richtlijn „de nodige maatregelen nemen om overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied of met betrekking tot het bedrijfseconomische toezicht op financiële instellingen, en (...) voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden".

19 In dit verband zij erop gewezen, dat de doeltreffendheid van de belastingcontroles en de bestrijding van illegale activiteiten, zoals belastingfraude, witwassen van geld, handel in verdovende middelen en terrorisme, als doelstellingen zijn genoemd die de in geding zijnde wettelijke regeling rechtvaardigen.

20 Derhalve moet worden onderzocht, of de Lid-Staten, wanneer zij deze doelstellingen nastreven, maatregelen nemen die binnen het kader van artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn vallen en dus belangen betreffen, die zij mogen beschermen.

21 Artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn spreekt met zoveel woorden van de nodige maatregelen om overtredingen van wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de Lid-Staten tegen te gaan, „met name" op fiscaal gebied of met betrekking tot het bedrijfseconomische toezicht op financiële instellingen. Hieruit blijkt, dat andere maatregelen ook zijn toegestaan voor zover zij ten doel hebben om illegale activiteiten van vergelijkbare ernst tegen te gaan, zoals het witwassen van geld, de handel in verdovende middelen en het terrorisme.

22 Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door het feit dat in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een artikel 73 D is ingevoegd, dat in lid 1, sub b, in wezen artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn overneemt en daaraan toevoegt, dat de Lid-Staten het recht hebben maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn.

23 Derhalve moet, met inachtneming van deze overwegingen, worden onderzocht of de omstandigheid dat de autoriteiten van een Lid-Staat bij uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een vergunning of een voorafgaande aangifte vereisen, is aan te merken als een maatregel die nodig is, in de zin van artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn.

24 Zoals de advocaat-generaal in punt 17 van zijn conclusie heeft opgemerkt, schort het vergunningsvereiste de uitvoer van deviezen op en stelt het deze in elk individueel geval afhankelijk van de goedkeuring van de administratie, die specifiek moet worden aangevraagd.

25 Een dergelijk vereiste zou erop neerkomen dat het de uitoefening van het vrij verkeer van kapitaal doet afhangen van het goedvinden van de administratie en zou uit dien hoofde die vrijheid illusoir kunnen maken (zie arrest van 31 januari 1984, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, Jurispr. 1984, blz. 377, r. o. 34). Het zou tot een belemmering van kapitaalverkeer dat conform het gemeenschapsrecht geschiedt, kunnen leiden, hetgeen zou indruisen tegen artikel 4, tweede alinea, van de richtlijn.

26 Immers, ingevolge deze laatste bepaling mag de toepassing van de in de eerste alinea bedoelde maatregelen en procedures „niet leiden tot een belemmering van kapitaalverkeer dat conform het gemeenschapsrecht geschiedt".

27 Daarentegen kan het vereiste van een voorafgaande aangifte een „nodige maatregel" zijn die de Lid-Staten mogen nemen, daar dit, anders dan het vereiste van de voorafgaande vergunning, de betrokken verrichting niet opschort, doch de nationale autoriteiten in staat stelt, een doeltreffende controle uit te oefenen om overtredingen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tegen te gaan.

28 De Spaanse regering heeft evenwel de noodzaak van de voorafgaande vergunning verdedigd met het argument, dat enkel dit systeem de mogelijkheid biedt om een overtreding als een strafbaar feit te kwalificeren en dus strafsancties op te leggen. Niet-naleving van deze verplichting zou bovendien kunnen leiden tot inbeslagneming van het kapitaal waarmee het strafbare feit is begaan.

29 Dit standpunt kan echter niet worden aanvaard.

30 Vastgesteld moet worden, dat de Spaanse regering niet genoegzaam heeft aangetoond, dat het onmogelijk is, strafsancties op te leggen wegens het niet doen van voorafgaande aangifte.

31 Zo gezien, dient op de derde vraag te worden geantwoord, dat de artikelen 1 en 4 van de richtlijn zich ertegen verzetten, dat voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een voorafgaande vergunning wordt vereist maar

daarentegen niet eraan in de weg staan, dat voor die verrichting een voorafgaande aangifte wordt vereist.

De vierde vraag

32 Met de vierde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de bepalingen van artikel 1 juncto artikel 4 van de richtlijn rechtstreekse werking hebben.

33 Opgemerkt zij, dat de krachtens artikel 1 van de richtlijn aan de Lid-Staten opgelegde verplichting, alle beperkingen op het kapitaalverkeer op te heffen, duidelijk en onvoorwaardelijk is geformuleerd en geen enkele bijzondere uitvoeringsmaatregel vereist.

34 De toepassing van het voorbehoud van artikel 4 van de richtlijn kan door de rechter worden getoetst, zodat de mogelijkheid dat een Lid-Staat zich daarop beroept, niet verhindert dat de bepalingen van artikel 1 van de richtlijn waarin het beginsel van het vrije verkeer van kapitaal wordt bevestigd, particulieren rechten toekennen waarop zij zich in rechte kunnen beroepen, en die de nationale rechterlijke instanties moeten beschermen.

35 Mitsdien moet op de vierde vraag van de verwijzende rechter worden geantwoord, dat de bepalingen van artikel 1 juncto artikel 4 van de richtlijn voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen en tot gevolg kunnen hebben dat de daarmee strijdige nationale bepalingen niet van toepassing zijn.

Kosten

36 De kosten door de Spaanse, de Belgische, de Franse, de Nederlandse, de Portugese en de Britse regering en 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 het hoofdgeding 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 door de Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional bij beschikking van 19 juni 1993 (zaak C-358/93) en bij beschikking van 20 september 1993 (zaak C-416/93) gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Een wettelijke regeling die voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder een administratieve vergunning of een voorafgaande aangifte vereist, en die op niet-naleving van dit vereiste strafsancties stelt, valt niet onder de werkingssfeer van de artikelen 30 en 59 van het Verdrag.

2) De artikelen 1 en 4 van richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag verzetten zich ertegen, dat voor de uitvoer van geldstukken, bankbiljetten of cheques aan toonder

een voorafgaande vergunning wordt vereist, maar staan daarentegen niet eraan in de weg, dat voor die verrichting een voorafgaande aangifte wordt vereist.

3) De bepalingen van artikel 1 juncto artikel 4 van richtlijn 88/361/EEG kunnen voor de nationale rechter worden ingeroepen en tot gevolg hebben dat de daarmee strijdige nationale bepalingen niet van toepassing zijn.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 februari 1995.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias