DOMSTOLENS DOM
den 23 februari 1995 *

I de förenade målen C-358/93 och C-416/93,

angående en begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiggjorda brottmålen mellan

Aldo Bordessa (mål nr C-358/93)

och

Vicente Marí Mellado,

Concepción Barbero Maestre (mål nr C-416/93),

angående tolkningen av artiklarna 30 och 59 i EEG-fördraget, såväl som artiklarna 1 och 4 i rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT nr L 178, s. 5),

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN

sammansatt av president G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, F.A. Schockweiler och P.J.G. Kapteyn (referent), avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida och J.L. Murray, domare,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från

i mål nr C-358/93:

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

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

— den spanska regeringen genom A. Navarro González, generaldirektör för enheten för juridisk och institutionell EG-samordning, och Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, i egenskap av ombud,

— den nederländska regeringen genom J.G. Lammers, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— den portugisiska regeringen genom Luis Fernandes, direktör för juridiska avdelningen vid EG-direktionen vid utrikesministeriet, och Jorge Santos, juridisk rådgivare vid Portugals bank, i egenskap av ombud,

— den brittiska regeringen, genom J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, och Derrick Wyatt, QC, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission genom Thomas Cusack, juridisk rådgivare, och Blanca Rodríguez Galindo, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

och i mål nr C-416/93:

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

— den spanska regeringen genom A. Navarro González, generaldirektör för enheten för EG-samordning, och Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, i egenskap av ombud,

— den franska regeringen genom Catherine de Salins, direktörsassistent vid juridiska avdelningen vid utrikesministeriet, och Nicolas Eybalin, sekreterare för utrikesaffärer vid samma ministerium, i egenskap av ombud,

— den portugisiska regeringen genom Luis Fernandes, direktör för juridiska avdelningen vid EG-direktionen vid utrikesministeriet, och Jorge Santos, juridisk konsult vid Portugals bank, i egenskap av ombud,

— den brittiska regeringen, genom J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission genom Blanca Rodríguez Galindo och Hélène Michard, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att Ministerio Fiscal, Aldo Bordessa (mål nr C-358/93), Vicente Marí Mellado och Concepcíon Barbero Maestre (mål nr C-416/93), företrädda av advokat D. Alvarez Pastor, medlem i Madrids advokatsamfund, den spanska regeringen, den belgiska regeringen, företrädd av P. Duray, biträdande juridisk rådgivare vid ministeriet för utrikesaffärer, utrikeshandel och utvecklingssamarbete, och J.-V. Louis, chef för juridiska avdelningen vid Belgiens nationalbank, i egenskap av ombud, den portugisiska regeringen, den brittiska regeringen, och kommissionen avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 4 oktober 1994,

och efter att den 17 november 1994 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 19 juni 1993, inkommet till domstolen den 16 juli samma år och registrerat under nr C-358/93, och genom beslut av den 20 september 1993, inkommet till domstolen den 7 oktober samma år och registrerat under nr C-416/93, har Audiencia Nacional, med tillämpning av artikel 177 i EEG-fördraget, begärt förhandsavgörande av fyra frågor angående tolkningen av artiklarna 30 och 59 i EEG-fördraget, såväl som artiklarna 1 och 4 i rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT nr L 178, s. 5, nedan kallat "direktivet").

2 Dessa frågor har uppkommit i två brottmålsrättegångar. Den 10 november 1992 anlände Bordessa (mål C-358/93), italiensk medborgare bosatt i Italien, till tullsta-

tionen i La Junquera (Gerona), resande mot Frankrike. Vid genomsökning av bilen påfanns sedlar i olika valörer till ett sammanlagt belopp av nästan 50 miljoner pesetas, undangömda på olika ställen. Eftersom herr Bordessa saknade det tillstånd som, enligt spansk lag, krävs för export av sedlar uppgående till ett sådant belopp, arresterades herr Bordessa och pengarna konfiskerades. Den 19 november 1992 passerade makarna Marí Mellado och Barbero Maestre (mål C-416/93), spanska medborgare bosatta i Spanien, gränsen vid samma tullstation. De franska myndigheterna fann därefter, vid genomsökning av deras bil på fransk mark, sedlar till ett sammanlagt belopp av 38 miljoner pesetas. Eftersom de inte hade begärt tillstånd hos de spanska myndigheterna för export av denna summa inleddes en brottmålsrättegång inför den spanska domstolen.

3 Enligt artikel 4.1 i den kungliga förordningen nr 1816, av den 20 december 1991, om ekonomiska transaktioner med utlandet skall utförsel av bland annat mynt, sedlar och innehavarbankcheckar, utställda i pesetas eller utländsk valuta föregås av en deklaration om den avser ett belopp högre än 1 miljon pesetas per person och resa, och ett administrativt tillstånd om beloppet överstiger 5 miljoner per person och resa.

4 Denna förordning har ändrats genom den kungliga förordningen nr 42 av den 15 januari 1993 som, enligt den hänskjutande domstolen, endast innebär en teknisk förbättring.

5 Den hänskjutande domstolen anser att giltigheten och verkan av denna bestämmelse i förhållande till gemenskapsrätten utgör en fråga som föregår avgörandet av

straffansvaret som föreskrivs i lag nr 40 av den 10 december 1979 angående den rättsliga regleringen av kontrollen av handeln, som ändrats av grundlagsändringen i lag nr 10 av den 16 augusti 1983. Det är under dessa omständigheter som Audiencia Nacional vilandeförklarat målen och hänskjutit följande frågor till förhandsavgörande:

"1) Förhindrar artikel 30 i EEG-fördraget en reglering i en medlemsstat som föreskriver att utförseln av mynt, sedlar och innehavarbankcheckar, måste föregås av en deklaration om den avser ett belopp högre än 1 miljon pesetas, och ett administrativt tillstånd om beloppet överstiger 5 miljoner, och som förenar dessa krav med straffsanktioner som kan gå så långt som till frihetsberövande?

2) Står en sådan reglering som beskrivits i fråga 1 i strid med artikel 59 i EEG-fördraget?

3) Är en sådan reglering som beskrivits i de föregående frågorna förenlig med bestämmelserna i artiklarna 1 och 4 i direktivet 88/361/EEG?

4) Om svaret på den tredje frågan är 'nej', uppfyller bestämmelserna i artikel 1, sammanläst med artikel 4 i direktiv 88/361/EEG, de nödvändiga villkoren för att kunna åberopas mot den spanska staten vid nationella domstolar och medföra åsidosättande av nationella regler som står i strid med dem?"

6 Genom beslut av ordföranden den 13 juni 1994, har de två målen, i enlighet med artikel 43 i rättegångsreglerna, förenats vad gäller det muntliga förfarandet och den domen.

7 Det skall inledningsvis konstateras att artikel 1.1 i direktivet ålägger medlemsstaterna att avskaffa restriktioner för kapitalrörelser mellan personer bosatta i medlemsstaterna. Som den nationella domstolen för övrigt anmärkt tilläts Spanien dock genom artikel 6.2, att, på de villkor och under de frister som angavs i bilaga 4, tillfälligt bibehålla vissa begränsningar i kapitalets rörlighet, vilka räknades upp i bilagan. Bland de handlingar som räknas upp i lista 4 finns bland annat import och export av värdepapper — betalningsmedel, för vilka Spanien kunde frångå liberaliseringen fram till och med den 31 december 1992.

8 Eftersom omständigheterna i de två målen inträffat före detta datum har de franska och portugisiska regeringarna uttryckt tvivel om huruvida direktivet är tillämpligt på omständigheterna i det aktuella fallet.

9 Det framgår dock av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen funnit det nödvändigt att begära att domstolen tolkar artiklarna 1 och 4 i direktivet på grund av att det kan bli aktuellt att tillämpa den nationella lagstiftningens princip om mildare straffrättslig lagstiftnings retroaktiva företräde. Den nationella domstolen kommer alltså inte att tillämpa den nationella lagstiftningen om denna står i strid med gemenskapsrätten. Detta förhållande har även bekräftats av parterna i den ursprungliga tvisten vid domstolens förhandling.

10 Frågorna kommer alltså att besvaras i den mån som den nationella domstolen är skyldig att såväl avgöra nödvändigheten av ett förhandsavgörande för att kunna avgöra sitt mål, som vilka frågor som är relevanta att ställa till domstolen (se domen av den 2 juni 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. s. I-2305).

Angående de två första frågorna

11 Genom dessa frågor vill den nationella domstolen få veta om artiklarna 30 och 59 i fördraget hindrar en reglering, som den i det aktuella fallet, som föreskriver att utförseln av mynt, sedlar och innehavarbankcheckar, måste föregås av ett administrativt tillstånd eller en deklaration och som förenar detta krav med straffsanktioner.

12 Vad gäller särskilt artikel 30 i fördraget är det lämpligt att anmärka att det framgår av domstolens rättspraxis att i fördragets system är betalningsmedlen inte att betrakta som varor som faller under artiklarna 30—37 i fördraget (domen av den 23 november 1978, Thompson m.fl., 7/78, Rec. s. 2247, punkt 25).

13 Det framgår för övrigt av fördragets system att en konkret överföring av värdepapper inte omfattas av artiklarna 30 och 59, utan av artikel 67 och direktivet för genomförandet av denna bestämmelse.

14 Till och med om man skulle finna att en sådan överföring faller under handel med varor eller tjänster, skulle den ändå inte omfattas av artiklarna 30 och 59, utan av artikel 106 i fördraget.

15 Svaret på de två första frågorna är således att en reglering som föreskriver att utförseln av mynt, sedlar eller innehavarbankcheckar, måste föregås av ett administrativt tillstånd eller en deklaration och som förenar dessa krav med straffsanktioner, inte faller under artiklarna 30 och 59 i fördraget.

Angående den tredje frågan

16 Genom sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få veta om artiklarna 1 och 4 i direktivet hindrar att en nationell lagstiftning föreskriver att utförseln av mynt, sedlar eller innehavarbankcheckar, måste föregås av ett administrativt tillstånd eller en deklaration.

17 Det skall påminnas om att direktivet förverkligat en fullständig liberalisering av kapitalets rörlighet och i detta syfte i artikel 1 ålagt medlemsstaterna att avskaffa restriktionerna för kapitalrörelser mellan personer bosatta i medlemsstaterna.

18 Det är lämpligt att därefter precisera att, enligt artikel 4 första stycket, kan medlemsstaterna "vidta alla åtgärder som erfordras för att hindra överträdelser av staternas lagar och andra författningar, bland annat avseende beskattning och tillsyn av finansiella institut eller att fastställa regler för deklaration av kapitalrörelser för administrativa och statistiska ändamål".

19 I detta hänseende är det lämpligt att anmärka att effektiviteten hos skatteövervakningen och kampen mot olika brottsliga förfaranden såsom skattebedrägeri, penningtvätt, narkotikahandel och terrorism har åberopats som mål som legitimerar lagstiftningen i fråga.

20 Det är därför lämpligt att undersöka om medlemsstaterna, i sin strävan att uppnå dessa mål, vidtar åtgärder som passar in i regleringen i artikel 4 första stycket i direktivet och följaktligen rör intressen som medlemsstaterna legitimt kan beskydda.

21 I detta avseende kan konstateras att artikel 4 första stycket i direktivet uttryckligen hänvisar till åtgärder som erfordras för att hindra överträdelser av staternas lagar och andra författningar, "bland annat" avseende beskattning och tillsyn av finansiella institut. Av detta framgår att andra åtgärder också är tillåtna i den mån de syftar till att förhindra lika allvarliga brottsliga gärningar, såsom penningtvätt, narkotikahandel och terrorism.

22 En sådan tolkning bekräftas av införandet av artikel 73d.1 b i fördraget som instiftar den Europeiska gemenskapen, vilken i huvudsak återger innehållet av artikel 4 första stycket i direktivet, med tillägget att medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder som rättfärdigas av motiv knutna till allmän ordning eller allmän säkerhet.

23 Det är i ljuset av dessa överväganden som det skall undersökas om kravet att utförseln av mynt, sedlar eller innehavarbankcheckar, måste föregås av ett administrativt tillstånd eller en deklaration, som påbjudits av en medlemsstats myndigheter, är att anse som en åtgärd som erfordras i enligt artikel 4 första stycket i direktivet.

24 Det skall vidare anmärkas att tillståndsplikten, som generaladvokaten uppmärksammat i punkt 17 i yttrandet, uppehåller exporten av valutor och, från fall till fall, underordnar den administrationens medgivande, som söks genom en speciell begäran.

25 Ett sådant krav skulle återföra kapitalets fria rörlighet under administrationens skön och skulle, av denna anledningen, kunna göra denna frihet till en illusion (se domen av den 31 januari 1984, Luisi och Carbone, 286/82 och 26/83, Rec. s. 377, punkt 34). Kravet skulle kunna verka hindrande för kapitalrörelser som genomförts i enlighet med gemenskapsrätten, vilket skulle stå i strid med artikel 4 andra stycket i direktivet.

26 Enligt den sistnämnda bestämmelsen får inte heller de åtgärder och regler som åsyftas i första stycket "verka hindrande för kapitalrörelser som genomförts i enlighet med gemenskapslagstiftning".

27 En föregående deklaration kan däremot utgöra en åtgärd som erfordras som medlemsstaterna har rätt att vidta eftersom den, i motsats till ett föregående tillstånd, inte uppehåller transaktionen i fråga, men inte desto mindre tillåter de nationella myndigheterna att utöva en effektiv kontroll för att hindra överträdelser av staternas lagar och andra författningar.

28 Den spanska regeringen har dock försvarat nödvändigheten av ett föregående tillstånd genom att hävda att endast detta system tillät att hänföra en överträdelse till straffrätten och ådöma straffsanktioner. Bristande efterlevnad av detta krav kan också medföra konfiskering av det kapital med vilket överträdelsen utförts.

29 Denna synpunkt bör likväl lämnas därhän.

30 Det kan konstateras att den spanska regeringen inte på ett tillfredsställande sätt visat att det är omöjligt att straffsanktionera underlåtenheten att inlämna en föregående deklaration.

31 Under dessa förhållanden är det lämpligt att besvara den tredje frågan med att artiklarna 1 och 4 motsätter sig kravet att utförseln av mynt, sedlar eller

innehavarbankcheckar, måste föregås av ett administrativt tillstånd, men däremot inte förhindrar att en sådan transaktion måste föregås av en deklaration.

Angående den fjärde frågan

32 Genom sin fjärde fråga vill den nationella domstolen få veta om bestämmelserna i artikel 1, sammanläst med artikel 4, har direkt effekt.

33 Det antecknas att den skyldighet som ålagts medlemsstaterna i artikel 1 i direktivet, att avskaffa alla restriktioner för kapitalrörelser, är klart och ovillkorligt formulerad och inte kräver någon särskild övergångsåtgärd.

34 Det är lämpligt att understryka att tillämpningen av undantaget i artikel 4 i direktivet är underkastad en domstolskontroll, så att möjligheten för en medlemsstat att utnyttja undantaget inte förhindrar tillämpningen av artikel 1 i direktivet, vilken stadfäster principen om fri rörlighet för kapital och ger enskilda individer rättigheter som de kan åberopa inför rätta och som de nationella domstolarna bör beskydda.

35 Av detta följer att det är lämpligt att besvara den fjärde frågan som den hänskjutande domstolen ställt med att bestämmelserna i artikel 1, sammanläst med artikel 4 i direktivet, kan åberopas inför en nationell domstol och medföra åsidosättande av nationella regler som står i strid med dessa bestämmelser.

Rättegångskostnader

36 De kostnader, som har redovisats av den spanska regeringen, den belgiska regeringen, den franska regeringen, den nederländska regeringen, den portugisiska regeringen, den brittiska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har avgivit yttrande till domstolen, kan inte ersättas. Eftersom sakens behandling i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i det mål, som är anhängigt inför den nationella domstolen, tillkommer det denna att fatta beslut om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

angående de frågor, som framställts av Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional genom beslut av den 19 juni 1993 (mål C-358/93), och genom beslut av den 20 september 1993 (mål C-416/93) följande dom:

1) En reglering som föreskriver att utförseln av mynt, sedlar och innehavarbankcheckar, måste föregås av en deklaration eller ett administrativt tillstånd och som förenar dessa krav med straffsanktioner, faller inte under tillämpningsområdet för artiklarna 30 och 59 i fördraget.

2) Artiklarna 1 och 4 i rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget, hindrar att utförseln av mynt, sedlar och innehavarbankcheckar, måste föregås av ett administrativt tillstånd,

men tillåter, däremot, att en sådan transaktion måste föregås av en deklaration.

3) Bestämmelserna i artikel 1, sammanläst med artikel 4 i direktiv 88/361/EEG, kan åberopas inför en nationell domstol och medföra åsidosättande av nationella regler som står i strid med dessa bestämmelser.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Avkunnad vid offentlig förhandling i Luxemburg den 23 februari 1995.

R. Grass
Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias
Ordförande