

DOMSTOLENS DOM

14. december 1995 ^{*}

I de forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94,

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

Lucas Emilio Sanz de Lera,

Raimundo Díaz Jiménez,

Figen Kapanoglu

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 73 B, artikel 73 C, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm og L. Sevón,

^{*} Processprog: spansk.

generaladvokat: G. Tesauro

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Ministerio Fiscal (sag C-250/94) ved Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional
- den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto José Navarro González og abogado del Estado Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtigede
- den belgiske regering (sagerne C-163/94 og C-165/94) ved directeur d'administration Jan Devadder, service juridique, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den franske regering ved directeur adjoint Edwige Belliard, sous-directeur Catherine de Salins og secrétaire des affaires étrangères Philippe Martinet, alle direction des affaires juridiques, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede
- den portugisiske regering (sagerne C-163/94 og C-165/94) ved director Luis Fernandes, Serviço Jurídico, Direcção-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og consultor jurídico Jorge Santos, Banco de Portugal, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved 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 11. juli 1995 af den spanske regering ved Miguel Bravo-Ferrer Delgado og af Kommissionen ved Blanca Rodríguez Galindo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. september 1995,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelser af 24. maj, 26. maj og 1. juli 1994, indgået til Domstolen henholdsvis den 16. juni, 17. juni og 13. september 1994, har Audiencia Nacional i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 73 B, artikel 73 C, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under tre straffesager. I sag C-163/94 blev Lucas Emilio Sanz de Lera, der er spansk statsborger og har bopæl i Spanien, den 27. oktober 1993 stoppet i Frankrig, hvor han i sin bil var på vej til Genève (Schweiz). Selv om han hævdede, at han intet havde at anmelde, foretog de franske betjente en nærmere undersøgelse af hans bil, hvor de fandt 19 600 000 PTA i sedler.
- 3 I sag C-165/94 befandt Raimundo Díaz Jiménez, der er spansk statsborger og har bopæl i Storbritannien, sig den 28. oktober 1993 i lufthavnen Madrid-Barajas, hvor han skulle påstige et fly til Zürich (Schweiz) med videre forbindelse til London.

Under en sikkerhedskontrol i den internationale afgangshal i lufthavnen blev der i hans håndtaske fundet 30 250 000 PTA i sedler.

- 4 I sag C-250/94 blev Figen Kapanoglu, der er tyrkisk statsborger og har bopæl i Spanien, den 10. maj 1993 tilbageholdt af politiet i lufthavnen Madrid-Barajas, hvor hun skulle påstige et fly til Istanbul (Tyrkiet). Hun var da i besiddelse af 11 998 000 PTA i sedler.
- 5 Da der ikke over for de spanske myndigheder var indgivet anmodning om tilladelse til at udføre de nævnte beløb, rejstes der straffesag mod de tre ved de spanske domstole.
- 6 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 ihændeleverchecks lydende på pesetas eller fremmed valuta kun ske på grundlag af 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.
- 7 Dekretets artikel 4, stk. 1, blev ændret ved kongeligt dekret nr. 42 af 15. januar 1993, som ifølge den forelæggende ret blot er en teknisk forbedring.
- 8 Audiencia Nacional fandt, at der måtte tages stilling til gyldigheden af artikel 4, stk. 1, i kongeligt dekret nr. 1816 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.

- 9 Den forelæggende ret har endvidere understreget, at i modsætning til sagerne *Bordessa m.fl.* (dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Sml. I, s. 361), som vedrørte udførsel af penge til andre medlemsstater, er der i de foreliggende sager tale om kapitalbevægelser mellem en medlemsstat og et tredjeland. Retten har imidlertid påpeget, at traktatens artikel 73 B, som også omhandler kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne og tredjelande, har været i kraft siden den 1. januar 1994.
- 10 Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen i dommen i sagerne *Bordessa m.fl.* fastslog, at 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) er til hinder for, at udførsel af mønter, pengesedler og ihændechecks gøres betinget af en forudgående tilladelse, men er derimod ikke til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse.
- 11 Audiencia Nacional har herefter udsat de tre sager og forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Er det foreneligt med artikel 73 B, stk. 1 og 2 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, sammenholdt med traktatens artikel 73 C, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b), at det i en medlemsstats retsfor skrifter er fastsat, at en person ikke må forlade statens område medbringende mønter, sedler eller checks udstedt til ihænde haveren uden forinden at have afgivet en anmeldelse, såfremt beløbet overstiger en mio. PTA, eller uden at have indhentet en forudgående tilladelse, såfremt beløbet overstiger fem mio. PTA, og der — såfremt de nævnte betingelser ikke er opfyldt — kan pålægges strafsanktioner, som også kan omfatte frihedsberøvelse?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, kan bestemmelserne i traktatens artikel 73 B da påberåbes ved spanske domstole over for den spanske stat eller anvendes ex officio af dem og medføre, at de uoverensstemmende nationale retsfor skrifter ikke kan bringes i anvendelse?»
- 12 Ved kendelse af 27. juni 1994, afsagt af præsidenten i medfør af procesreglementets artikel 43, er sag C-163/94 og C-165/94 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen. Ved præsidentens kendelse af 6. juni 1995 er de forenede sager C-163/94 og C-165/94 blevet forenet med sag C-250/94 med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.
- 13 De faktiske omstændigheder udspillede sig inden den 1. november 1993, hvor traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft, og inden den 1. januar 1994, hvor de bestemmelser, som den forelæggende ret ønsker fortolket, trådte i kraft, og den franske regering har derfor udtrykt tvivl om, hvorvidt de kan finde anvendelse på de faktiske omstændigheder i de tre sager. Efter regeringens opfattelse er det kun bestemmelserne i direktiv 88/361, der er relevante.
- 14 Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret har fundet det nødvendigt at forelægge spørgsmål for Domstolen vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 73 B, 73 C og 73 D, idet det i spansk ret kendte princip, hvorefter en lempelse af straffebestemmelser skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed, indebærer, at de nationale bestemmelser, der var i kraft på det tidspunkt, da de strafbare forhold blev begået, ikke skal bringes i anvendelse, såfremt de pågældende bestemmelser måtte være uforenelige med artikel 73 B, 73 C og 73 D.
- 15 De forelagte spørgsmål må derfor besvares, idet det tilkommer den nationale ret 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.

Det første spørgsmål

- 16 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om bestemmelserne i traktatens artikel 73 B, stk. 1 og 2, artikel 73 C, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b), er til hinder for retsfor skrifter, hvorefter udførsel af mønter, sedler og ihændehaverchecks under strafansvar er betinget af en tilladelse eller en forudgående anmeldelse.
- 17 For så vidt først angår traktatens artikel 73 B, stk. 2, bemærkes, at som det fremgår af forelæggelseskendelserne, udgør udførslerne af de omhandlede pengesedler ikke betalinger, som vedrører udveksling af varer eller tjenesteydelser. Overførslerne kan følgelig ikke betragtes som betalinger i henhold til artikel 73 B, stk. 2.
- 18 Retsfor skrifter som de i hovedsagen omhandlede skal derfor alene bedømmes i forhold til traktatens artikel 73 B, stk. 1, artikel 73 D, stk. 1, litra b), og artikel 73 C, stk. 1.

EF-traktatens artikel 73 B, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b)

- 19 Indledningsvis bemærkes, at der med traktatens artikel 73 B, stk. 1, er gennemført en liberalisering af kapitalbevægelserne mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande. I bestemmelsen hedder det således, at inden for rammerne af bestemmelserne i traktatens kapitel 4, som har overskriften »Kapital og betalinger«, er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.

- 20 Det må desuden understreges, at det i traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b), er fastsat, at bestemmelsen i artikel 73 B, stk. 1, ikke griber ind i medlemsstaternes ret til »at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner, eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed«.
- 21 Det bestemmes i traktatens artikel 73 D, stk. 3, at sådanne foranstaltninger og fremgangsmåder »[ikke] må ... udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital ... som defineret i artikel 73 B«.
- 22 Det fremgår af dommen i sagen *Bordessa m.fl.*, præmis 21 og 22, at de foranstaltninger, som er tvingende nødvendige for at imødegå nærmere angivne overtrædelser, og som er lovlige i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, især en effektiv skattekontrol samt bekæmpelse af ulovlig virksomhed, som f.eks. skattesvig, hvidvaskning af penge, handel med narkotika og terrorisme, også er omfattet af artikel 73 D, stk. 1, litra b).
- 23 Det må herefter undersøges, om kravet om en tilladelse til eller en forudgående anmeldelse af udførsler af mønter, pengesedler eller ihændehaverchecks er nødvendigt med henblik på at nå de nævnte mål, og om disse mål kan nås ved foranstaltninger, der i mindre omfang hindrer de frie kapitalbevægelser.
- 24 Som Domstolen allerede fastslog i dommen i sagen *Bordessa m.fl.*, præmis 24, har et krav om 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. dommen i sagen Bordessa m.fl., præmis 25, og dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 34).
- 26 Den begrænsning af de frie kapitalbevægelser, der følger af et sådant krav, kan imidlertid ophæves, uden at effektiviteten med hensyn til de formål, der forfølges med bestemmelserne, herved nedsættes.
- 27 Som Kommissionen med rette har understreget, vil det være tilstrækkeligt at indføre en passende ordning med anmeldelser, hvorefter der kræves oplysninger om arten af den påtænkte transaktion og anmelderens identitet, og hvorved myndighederne forpligtes til at foretage en hurtig vurdering af anmeldelsen, således at de i tide kan foretage de nærmere undersøgelser, der måtte være nødvendige med henblik på at afgøre, om der er tale om en ulovlig kapitalbevægelse, og pålægge de nødvendige sanktioner i tilfælde af, at national lovgivning er overtrådt.
- 28 I modsætning til et krav om en forudgående tilladelse vil en sådan ordning med anmeldelser ikke udskyde den pågældende transaktion, og den vil samtidig bevirke, at de nationale myndigheder med henblik på at tilgodese hensynet til den offentlige orden kan foretage en effektiv kontrol for at imødegå overtrædelser af nationale love og forskrifter.
- 29 Den spanske regering har anført, at kun med en ordning med tilladelser kan en overtrædelse gøres strafbar og medføre, at der kan pålægges strafsanktioner. Hertil bemærkes, at et sådant synspunkt ikke kan begrunde, at der opretholdes bestemmelser, der er uforenelige med fællesskabsretten.

- 30 Det følger af det anførte, at traktatens artikel 73 B, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b), er til hinder for bestemmelser, hvorefter udførsel af mønter, pengesedler og ihændecheckes er betinget af en forudgående tilladelse, men er derimod ikke til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse.

EF-traktatens artikel 73 C, stk. 1

- 31 Det må herefter undersøges, om nationale bestemmelser som de omtvistede er omfattet af traktatens artikel 73 C, stk. 1, som har følgende ordlyd: »Bestemmelserne i artikel 73 B berører ikke anvendelsen over for tredjelande af restriktioner, der den 31. december 1993 eksisterer i henhold til national lovgivning eller fællesskabslovgivning med hensyn til sådanne kapitalbevægelser til eller fra tredjelande, som vedrører direkte investeringer, herunder investering i fast ejendom, etablering, levering af finansielle tjenesteydelser eller værdipapirers adgang til kapitalmarkeder.«
- 32 Hertil bemærkes først, at bestemmelser som de omtvistede omfatter udførsel af mønter, pengesedler og ihændecheckes.
- 33 Udførsel af betalingsmidler kan ikke i sig selv betragtes som en kapitalbevægelse, som vedrører direkte investeringer, herunder investering i fast ejendom, etablering, levering af finansielle tjenesteydelser eller værdipapirers adgang til kapitalmarkeder.
- 34 Dette bekræftes i øvrigt af nomenklaturen for kapitalbevægelser, der findes i bilag I til direktiv 88/361, og hvor overførsler af betalingsmidler er klassificeret under kategorien »Ind- og udførsel af formueværdier« (kategori XII), mens de transakti-

oner, der er opregnet i traktatens artikel 73 C, stk. 1, findes i andre kategorier i nomenklaturen.

- 35 Endvidere omfatter bestemmelser som de omtvistede generelt enhver form for udførsel af mønter, pengesedler og ihændechecke, herunder også dem, som i tredjelande ikke vedrører direkte investeringer, herunder investering i fast ejendom, etablering, levering af finansielle tjenesteydelser eller værdipapirers adgang til kapitalmarkeder.
- 36 Det følger af det anførte, at nationale bestemmelser som de omtvistede ikke falder ind under traktatens artikel 73 C, stk. 1.
- 37 Når nærmere angivne restriktioner med hensyn til kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne og tredjelande er lovlige i henhold til artikel 73 C på de heri angivne betingelser og på trods af forbudsbestemmelsen i artikel 73 B, stk. 1, kan medlemsstaterne kontrollere arten og den faktiske gennemførelse af de omhandlede transaktioner eller overførsler med henblik på at påse, at sådanne overførsler ikke anvendes med henblik på kapitalbevægelser, som netop er omfattet af de restriktioner, der er tilladt i henhold til artikel 73 C (jf. tilsvarende dommen i sagerne Luisi og Carbone, præmis 31 og 33).
- 38 I den forbindelse bemærkes, at en forudgående anmeldelse, hvorved der indhentes relevante oplysninger vedrørende arten af den påtænkte transaktion og anmelderens identitet, bevirker, at medlemsstaterne kan kontrollere, hvorledes betalingsmidler, der udføres til tredjelande, faktisk anvendes, uden at de liberaliserede

kapitalbevægelser hindres, og de kan herved sikre, at eventuelle restriktioner med hensyn til kapitalbevægelser, der er tilladt i henhold til traktatens artikel 73 C, overholdes.

- 39 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at traktatens artikel 73 B, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b), er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter udførsel af mønter, pengesedler og ihændechecke generelt er betinget af en forudgående tilladelse, men er derimod ikke til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse. Sådanne bestemmelser falder ikke ind under traktatens artikel 73 C, stk. 1.

Det andet spørgsmål

- 40 Med dette spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, om bestemmelserne i traktatens artikel 73 B, stk. 1, kan påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at herimod stridende nationale retsforrifter ikke må bringes i anvendelse.
- 41 Indledningsvis bemærkes, at traktatens artikel 73 B, stk. 1, indeholder en klar og ubetinget forbudsbestemmelse, som ikke kræver gennemførelsesforanstaltninger.
- 42 Det må dernæst understreges, at når der i artikel 73 B anvendes udtrykket »inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel«, indebærer det en henvisning til hele det kapitel, som bestemmelsen indgår i. Den skal derfor fortolkes i den sammenhæng.

- 43 Det må i den forbindelse fastslås, at anvendelsen af den i henhold til traktatens artikel 73 D, stk. 1, litra b), bevarede beføjelse er undergivet domstolenes kontrol, hvorfor den omstændighed, at en medlemsstat kan påberåbe sig den, ikke er til hinder for, at bestemmelserne i traktatens artikel 73 B, stk. 1, som knæsetter princippet om frie kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, skaber rettigheder for private, som de kan gøre gældende ved domstolene, og som de nationale retsinstanser skal beskytte.
- 44 For så vidt angår undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 73 C, stk. 1, som vedrører anvendelsen over for tredjelande af restriktioner, der den 31. december 1993 eksisterer i henhold til national lovgivning eller fællesskabslovgivning med hensyn til de heri opregnede kapitalbevægelser til eller fra tredjelande, må det fastslås, at bestemmelsen er formuleret på præcist, at medlemsstaterne og fællesskabslovgiver ikke har noget skøn, hverken med hensyn til, hvornår restriktionerne kan eksistere, eller hvilke kategorier af kapitalbevægelser der kan være genstand for restriktioner.
- 45 Det må tilføjes, at den beføjelse til at vedtage foranstaltninger, der er tillagt Rådet ved traktatens artikel 73 C, stk. 2, udelukkende vedrører de kategorier af kapitalbevægelser til eller fra tredjelande, der er opregnet i bestemmelsen.
- 46 Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger er heller ikke en nødvendig forudsætning for gennemførelsen af forbudsbestemmelsen i traktatens artikel 73 B, stk. 1, for så vidt som den vedrører restriktioner, der ikke er omfattet af bestemmelsen i traktatens artikel 73 C, stk. 1.

- 47 Heraf følger, at den nævnte undtagelse ikke er til hinder for, at bestemmelsen i traktatens artikel 73 B, stk. 1, skaber rettigheder for private, som de kan gøre gældende ved domstolene.
- 48 Det andet spørgsmål må herefter besvares med, at bestemmelserne i traktatens artikel 73 B, stk. 1, sammenholdt med artikel 73 C og artikel 73 D, stk. 1, litra b), kan påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at herimod stridende nationale retsforskrifter ikke må bringes i anvendelse.

Sagens omkostninger

- 49 De udgifter, der er afholdt af den spanske, den belgiske, den franske og den portugisiske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional ved kendelser af 24. maj 1994, 26. maj 1994 og 1. juli 1994, for ret:

- 1) EF-traktatens artikel 73 B, stk. 1, og artikel 73 D, stk. 1, litra b), er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter udførsel af mønter, pengesedler og

ihænderhverchecks generelt er betinget af en forudgående tilladelse, men er derimod ikke til hinder for, at en sådan transaktion gøres betinget af en forudgående anmeldelse. Sådanne bestemmelser falder ikke ind under traktatens artikel 73 C, stk. 1.

- 2) Bestemmelserne i traktatens artikel 73 B, stk. 1, sammenholdt med artikel 73 C og artikel 73 D, stk. 1, litra b), kan påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at herimod stridende nationale retsforskrifter ikke må bringes i anvendelse.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 1995.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident