

In zaak 203/80,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunale te Bolzano, in het aldaar dienende strafgeding tegen

GUERRINO CASATI

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van onder meer de artikelen 67, 69, 71, 73 en 106 EEG-Verdrag, alsmede van verscheidene beginselen van gemeenschapsrecht, teneinde de verwijzende rechter in staat te stellen zich uit te spreken over de verenigbaarheid van enkele bepalingen van de Italiaanse deviezenregeling met die artikelen en beginselen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling en A. Chloros, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Verdachte in het hoofdgeding, G. Casati, van Italiaanse nationaliteit en

woonachtig in de Bondsrepubliek Duitsland, werd voor het Tribunale te Bolzano gedaagd ter zake van poging tot export uit Italië, zonder de door de Italiaanse deviezenregeling voorgeschreven vergunning, van een bedrag van LIT 650 000 en DM 24 000, dat op hem werd aangetroffen aan de Italiaans-Oostenrijkse grens. Casati verdedigde zich voor de verwijzende rechter met de stelling dat hij tijdens zijn vakantie in Italië machines had willen kopen, „bestemd voor zijn bedrijf in Duitsland”. Hiertoe zou hij zonder aangifte DM 30 000 hebben ingevoerd. Wegens de sluiting van de fabriek waar hij machines wilde kopen, zou hij zich verplicht hebben gezien het bedrag grotendeels mee terug te nemen.

2. Artikel 13 van het decreto ministeriale van 7 augustus 1978 (Gazzetta Ufficiale nr. 220 van 8 augustus 1978) bepaalt dat de uitvoer door niet in Italië woonachtige personen van onder meer buitenlandse bankbiljetten is toegestaan tot het bedrag dat voordien werd ingevoerd of in Italië rechtmatig werd verkregen, hetgeen moet worden bewezen op de wijze als voorgeschreven door de minister van Buitenlandse Handel.

De wijze van bewijsvoering is met name vastgesteld in circulaire nr. A/300 van 3 mei 1974 van het Ufficio Italiano dei Cambi, waarvan punt 11 bepaalt dat niet-ingezetenen het geld mogen uitvoeren dat zij bij binnenkomst in Italië hebben aangegeven door middel van het „formulier V 2”.

3. De uitvoer van deviezen, aandelen of obligaties, schuldbrieven of andere betaalmiddelen zonder voorafgaande vergunning wordt gestraft met administratieve sancties indien de waarde niet meer bedraagt dan LIT 500 000, met een geldboete ten bedrage van de helft tot het drievoud van de waarde der uitgevoerde goederen wanneer deze ligt tussen LIT 500 000 en 5 miljoen, en wanneer de

waarde dit bedrag overschrijdt, met een gevangenisstraf van één tot zes jaar en een geldboete van het dubbele tot het viervoud van bedoelde waarde (artikel 1 van decreto legge nr. 31 van 4 maart 1976, Gazzetta Ufficiale nr. 60 van 5 maart 1976, met wijzigingen omgezet in wet nr. 159 van 30 april 1976 en nadien gewijzigd, laatstelijk bij artikel 2 van wet nr. 863 van 23 december 1976, Gazzetta Ufficiale nr. 348 van 31 december 1976). Vóór 1976 werden die inbreuken gekwalificeerd als administratieve vergrijpen en niet als delicten, en golden daarvoor slechts administratieve sancties, namelijk betaling van een bedrag dat een vijfvoud van de waarde van de uitgevoerde goederen kon belopen (artikel 15 van decreto legge nr. 476 van 6 juni 1956, Gazzetta Ufficiale nr. 137 van 6 juni 1956, waarin wordt verwezen naar het decreet van de minister van Financiën bedoeld in koninklijk decreto legge nr. 1928 van 5 december 1938, Gazzetta Ufficiale nr. 297 van 29 december 1938, de latere wet nr. 739 van 2 juni 1939).

4. Artikel 67 EEG-Verdrag bepaalt in lid 1:

„Gedurende de overgangsperiode en in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is, heffen de Lid-Staten in hun onderling verkeer geleidelijk de beperkingen op met betrekking tot het verkeer van kapitaal toebehorende aan personen die woonachtig of gevestigd zijn in de Lid-Staten alsmede discriminerende behandeling op grond van nationaliteit of van de vestigingsplaats van partijen of op grond van het gebied waar het kapitaal wordt belegd.”

Artikel 69 van het Verdrag bepaalt:

„De Raad stelt tijdens de eerste twee etappes met eenparigheid en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie, welke te dien einde het Monetair Co-

mité, bedoeld in artikel 105 raadpleegt, de richtlijnen vast welke nodig zijn voor de geleidelijke uitvoering van de bepalingen van artikel 67.”

Artikel 71 EEG-Verdrag bevat in de eerste alinea een „standstill”-bepaling die luidt als volgt:

„De Lid-Staten streven ernaar geen nieuwe deviezenbepalingen binnen de Gemeenschap in te voeren welke invloed hebben op het kapitaalverkeer en de daarmee verband houdende lopende betalingen, noch de bestaande regelingen beperkender te maken.”

Ter uitvoering van artikel 67 EEG-Verdrag heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld. De eerste dateert van 11 mei 1960 (PB 1960, blz. 921) en de tweede, die de eerste aanvult en wijzigt, van 18 december 1962 (PB 1963, blz. 62).

Beide richtlijnen bevatten in bijlage I de volledige inventaris van het kapitaalverkeer dat onder artikel 67 valt. Een gedetailleerde beschrijving van het kapitaalverkeer komt voor in bijlage II. Bijlage I verdeelt het kapitaalverkeer in vier categorieën, namelijk de genummerde lijsten A, B, C en D.

Krachtens artikel 1 van de eerste richtlijn verlenen de Lid-Staten alle deviezenvergunningen, vereist voor het verrichten van de in lijst A genoemde handelingen, bij voorbeeld voor directe investeringen, beleggingen in onroerende en kapitaalverkeer van persoonlijke aard zoals nalatenschappen enzovoort.

Artikel 2 van de richtlijn bepaalt dat de Lid-Staten algemene vergunningen verlenen voor de handelingen bedoeld in lijst B, namelijk effectentransacties ter beurse.

Deviezenvergunningen, vereist voor het verrichten van de handelingen bedoeld in

lijst C, dus bij voorbeeld voor transacties betreffende niet ter beurse verhandelde effecten, de uitgifte en plaatsing van effecten op de markt van andere Lid-Staten en leningen en kredieten op middellange en lange termijn, moeten luidens artikel 3 van de richtlijn slechts worden verleend, indien de liberalisatie van die categorieën van kapitaalverkeer de verwezenlijking van de doeleinden van de economische politiek van een Lid-Staat niet belemmert. Slechts België, Luxemburg en de Bondsrepubliek Duitsland hebben met deze liberalisatie een aanvang gemaakt.

Wat ten slotte de handelingen van lijst D, namelijk het zeer mobiele kapitaalverkeer betreft, zoals bij voorbeeld stortingen op rekeningencourant en deposito's bij buitenlandse kredietinstellingen, uitzetting van gelden door verwerving van schatkistpapier, in- en uitvoer van geld, wordt in artikel 7 aan de Lid-Staten slechts een verplichting opgelegd de Commissie in te lichten over wijzigingen aangebracht in de terzake geldende bepalingen.

De relevante vrijwaringsclausules van het Verdrag komen voor in de artikelen 73 (kapitaalbewegingen die verstoringen in de werking van de kapitaalmarkt tot gevolg hebben), 108 (moeilijkheden of ernstig dreigende moeilijkheden in de betalingsbalans) en 109 (plotselinge crisis in de betalingsbalans). Verscheidene Lid-Staten hebben zich op deze clausules beroepen.

Krachtens 's Raad richtlijn nr. 72/156 van 21 maart 1972 voor het reguleren van de internationale kapitaalbewegingen en het neutraliseren van de ongewenste effecten daarvan op de interne liquiditeit (PB L 91 van 1972, blz. 13) kunnen de Lid-Staten bovendien de nodige maatregelen treffen voor een effectieve regulering van de internationale kapitaalbewegingen alsook voor het neutraliseren van

ongewenst geachte effecten van die bewegingen op de interne liquiditeit.

5. Bij beschikking van 6 oktober 1980 heeft het Tribunale te Bolzano het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- 1) Moeten de in artikel 67 van het EEG-Verdrag bedoelde beperkingen van het kapitaalverkeer na het verstrijken van de overgangperiode worden beschouwd als opgeheven, onafhankelijk van hetgeen vervolgens in artikel 69 wordt bepaald?
- 2) Houdt het feit dat de Italiaanse regering met betrekking tot decreto legge nr. 31 van 4 maart 1976, zoals omgezet in wet nr. 159 van 30 april 1976, verzuimd heeft de in artikel 73 van het Verdrag bedoelde raadplegingsprocedure te volgen, schendig van dat Verdrag in?
- 3) Wordt in een beginsel of bepaling van het Verdrag aan niet-ingezetenen het recht verzekerd, de tevoren ingevoerde en niet gebruikte valuta, ook indien in Italiaanse lires omgezet, weder uit te voeren?
- 4) Bij bevestigende beantwoording van vraag 3: Mag de eventuele niet-inachtneming van formaliteiten, voorgeschreven in de deviezenregeling van de staat waaruit de bedragen vervolgens onder voormelde omstandigheden weder worden uitgevoerd, worden bedreigd met sancties, behelzende verbeurdverklaring der valuta, een geldboete tot vijf maal het bedrag van bedoelde valuta en een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaren (behoudens strafverzwaring bij medeplegen van het feit door meerdere personen)?
- 5) Bij bevestigende beantwoording van vraag 4: Mag een eventuele niet-inachtneming van formaliteiten als voormeld leiden tot de oplegging van even zware straffen als bij de wederrechtelijke uitvoer van valuta zijn bedreigd?
- 6) Is een nationale wet, die de in een eerdere wet voorziene sancties verzwaaert door bij voorbeeld overtredingen waarop tot dan toe administratieve sancties waren gesteld, thans als delicten met geldboetes en vrijheidsstraffen te bedreigen, na het verstrijken van de overgangperiode verenigbaar te achten met de in de artikelen 71 en 106, lid 3, vervatte „standstill-verplichtingen?”
- 7) Is het, gezien het ook uit het discriminatieverbod als bedoeld in onder meer artikel 7 EEG-Verdrag voortvloeiende beginsel volgens hetwelk ongelijke situaties niet gelijk mogen worden behandeld, geoorloofd dat dezelfde straffen, die in een Lid-Staat staan op de wederrechtelijke uitvoer van valuta of op de niet-inachtneming van deviezenformaliteiten, zonder onderscheid op ingezetenen en niet-ingezetenen van die staat worden toegepast?
- 8) Zijn sinds het verstrijken van de overgangperiode als met de artikelen 67, 71 en 106, lid 3, van het Verdrag verenigbaar te beschouwen nationale voorschriften waarin met het oog op de uitoefening van het recht op wederuitvoer van voordien ingevoerde kapitalen bepaalde formaliteiten worden voorzien, waarvan de inachtneming het uitsluitend bewijs van de voorafgegane invoer vormt, waarmee het verzuim dier formaliteiten in wezen met strafoplegging wordt gesanctioneerd?

6. De verwijzingsbeschikking is op 16 oktober 1980 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door

— G. Casati, te dezen vertegenwoordigd door H. Rungger, advocaat te

Bolzano, en door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan;

- de Franse regering, te dezen vertegenwoordigd door Th. Le Roy van het secretariaat-generaal van het Comité interministériel pour les questions de coopération européenne, als gemachtigde;
 - de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, te dezen vertegenwoordigd door M. Seidel, adviseur bij het Bondsministerie van Economische Zaken, als gemachtigde;
 - de Italiaanse regering, te dezen vertegenwoordigd door A. Squillante, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, verdragen en wetgeving, als gemachtigde, bijgestaan door M. Conti, Avvocato dello Stato;
 - de regering van het Verenigd Koninkrijk, te dezen vertegenwoordigd door R. D. Munrow, Treasury Solicitor, als gemachtigde;
 - de Deense regering, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur L. Mikaelson van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde;
 - de regering van de Ierse republiek, te dezen vertegenwoordigd door L. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde;
- en
- de Commissie, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate, als gemachtigde.

7. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de partijen die opmerkingen hebben gemaakt in de onderhavige procedure evenwel verzocht schriftte-

lijk vóór de terechtzitting enkele vragen te beantwoorden.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De eerste prejudiciële vraag (rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 67 EEG-Verdrag)

De Deense, Ierse, Franse, Italiaanse en Britse regering betogen dat artikel 67 EEG-Verdrag niet rechtstreeks toepasselijk is. Krachtens dit artikel zijn de Lid-Staten immers slechts verplicht de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer op te heffen „in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is.” Door de onnauwkeurigheid van dit voorbehoud mag 's Hof's rechtspraak inzake de rechtstreekse werking hier niet worden gehanteerd, omdat deze slechts betrekking heeft op de bepalingen van het Verdrag die een nauwkeurige resultaatsverbintenis inhouden.

Daar de beoordeling van de „voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodige” mate van liberalisatie van politieke aard is, en de aanpassing van de regeling van het kapitaalverkeer aan dit criterium een permanent interventiemiddel vormt, kan de noodzakelijke beoordeling niet worden verricht door de nationale rechters, doch uitsluitend door de Raad, bij wege van krachtens artikel 69 EEG-Verdrag vastgestelde richtlijnen. De verdragsbepalingen inzake het kapitaalverkeer en de betalingsbalans weerspiegelen immers een zorgvuldig uitgebalanceerd systeem van bevoegdheden tussen de Commissie, de Raad en de Lid-Staten.

Deze uitlegging vindt steun in de bewoordingen van de zogenaamde „standstill”-clausule van artikel 71, eerste alinea, EEG-Verdrag, luidens welke „de Lid-Staten *ernaar streven* geen nieuwe

deviezenbeperkingen binnen de Gemeenschap in te voeren . . . , noch de reeds bestaande regelingen beperkender te maken"; dit voorschrift onderscheidt zich van de andere „standstill"-clausules van het Verdrag, die precieze verbodsbepalingen zijn.

De regeling van het kapitaalverkeer is bovendien nauw verbonden met de andere maatregelen van economische politiek, waartoe Lid-Staten bevoegd zijn, zoals het monetaire en investeringsbeleid. Voor de goede werking van deze andere maatregelen is het onontbeerlijk dat de Lid-Staten bepaalde kapitaalbewegingen kunnen beperken.

De nauwe samenhang tussen de regeling van het kapitaalverkeer en die van de betalingsbalans blijkt ook nog uit artikel 71, tweede alinea, luidens hetwelk de Lid-Staten „zich bereid verklaren het in de voorgaande artikelen voor het kapitaalverkeer bedoelde liberalisatiepeil te overschrijden in de mate waarin hun economische toestand, met name de stand van hun betalingsbalans, hun zulks toelaat."

De *Deense regering* herinnert eraan dat de bewoordingen van de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag, zoals zij in 's Hofs rechtspraak zijn ontleed, aangeven hoe de liberalisatieverplichting tijdens de overgangperiode moet worden uitgevoerd. De in artikel 67 bedoelde grenzen bepalen daarentegen in hoeverre tot liberalisatie moet worden overgegaan.

De *Deense regering* merkt voorts op, dat de Raad in de artikelen 52-66 EEG-Verdrag gewoonlijk is gehouden, slechts voor een bijzondere sector richtlijnen vast te stellen. Wat betreft het kapitaalverkeer zijn de krachtens artikel 69

EEG-Verdrag vastgestelde richtlijnen daarentegen van toepassing op alle kapitaalbewegingen. De Raad heeft dus een globaal standpunt ingenomen over de omvang van de liberalisatiemaatregelen die behoorden te worden genomen.

De *Franse regering* voegt daaraan toe dat artikel 8 van de statuten van het Internationaal Monetair Fonds de te liberaliseren kapitaalbewegingen beperkt tot de lopende transacties. In artikel 6, afdeling 3, van deze statuten worden de leden uitdrukkelijk gemachtigd, het kapitaalverkeer te controleren. Luidens afdeling 1 van dat artikel mag het Monetair Fonds zijn leden zelfs de toegang tot zijn leningen ontzeggen indien deze zouden dienen ter financiering van „belangrijke of langdurige kapitaalafvloeiingen" ingeval het lid zou hebben geweigerd de passende controle-maatregelen te nemen.

De *Commissie* herinnert eraan, dat de in de artikelen 6, 104, 105 en 145 EEG-Verdrag bedoelde coördinatie van het economisch beleid nog niet is gerealiseerd. Gezien het verband tussen het kapitaalverkeer en bedoeld beleid is de Commissie van oordeel dat artikel 67 niet aan de voorwaarden voor rechtstreekse toepasselijkheid voldoet. Daarom is de Commissie van mening dat het de Lid-Staten zelfs na het verstrijken van de overgangperiode vrijstaat, de beperkingen te handhaven met betrekking tot de kapitaalbewegingen van lijst D en deels van lijst C van 's Raads eerste, krachtens artikel 69 EEG-Verdrag vastgestelde richtlijn, zonder dat zij een beroep op de vrijwaringsclausules behoeven te doen.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* beklemtoont vooraf dat haar opmerkingen over de strekking van artikel 67 EEG-Verdrag slechts de deviezenbeperkingen betreffen, hoewel de vraag van de verwijzende rechter ook slaat op

andere beperkingen van het kapitaalverkeer.

Volgens de Bondsregering heeft artikel 67 EEG-Verdrag tot gevolg dat deviezenbeperkingen die het kapitaalverkeer ongunstig beïnvloeden na afloop van de overgangperiode op bepaalde uitzonderingen na verboden zijn. Particulieren kunnen zich op dit verbod beroepen. Uitzonderingen betreffen onder meer investeringen en kredieten op korte termijn, zicht- en termijnrekeningen alsook kapitaalbewegingen van persoonlijke aard die wegens het monetair beleid van de Lid-Staten en in de huidige stand van de integratie niet kunnen worden geliberaliseerd. Deze uitzonderingen zijn nauwkeurig te bepalen. Daarom heeft de Raad ze opgenomen in lijst D van de richtlijnen die hij krachtens artikel 69 EEG-Verdrag heeft vastgesteld.

Het Hof heeft vastgesteld dat de verbodsbepalingen van het Verdrag na het verstrijken van de overgangperiode automatisch van kracht worden, zodat particulieren zich erop kunnen beroepen zonder dat richtlijnen behoeven te worden vastgesteld.

Het vrij verkeer van kapitaal valt onder dezelfde regels als de andere fundamentele vrijheden van het Verdrag aangezien volgens artikel 3 de verwijdering van de hinderpalen voor het vrije verkeer van kapitaal op hetzelfde vlak ligt als het tot stand brengen van de andere vrijheden.

Door de opheffing van de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer slechts voor te schrijven „in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is”, verbindt artikel 67 EEG-Verdrag aan die opheffing geen voorwaarden, doch beperkt het de strekking ervan.

Evenzo is de „standstill”-bepaling van artikel 71 EEG-Verdrag rechtstreeks

toepasselijk, ook al is dit artikel opgesteld in minder duidelijke bewoordingen dan bij voorbeeld andere „standstill”-bepalingen van het Verdrag. Artikel 71 beantwoordt immers aan hetzelfde politieke streven naar integratie als laatstgenoemde voorschriften, namelijk te beletten dat de Lid-Staten nieuwe beperkingen invoeren. Het zou onbegrijpelijk zijn dat zij dit recht nog hadden, waar het Verdrag hen toch verplicht, de tijdens de overgangperiode bestaande beperkingen op te heffen. Overigens heeft het Hof bij voorbeeld ten aanzien van het vrije verkeer van personen verklaard dat artikel 48 EEG-Verdrag rechtstreekse werking heeft, hoewel geen enkele bepaling zich verzet tegen de invoering tijdens de overgangperiode van nieuwe beperkingen op de toegang tot het nationale grondgebied.

Met eventuele wezenstrekken van het kapitaalverkeer in vergelijking met andere door het Verdrag beheerste gebieden, kan in de vereiste mate rekening worden gehouden krachtens de vrijwaringsclausules, met name die van de artikelen 73 en 108, lid 3, EEG-Verdrag, welke na het verstrijken van de overgangperiode van toepassing blijven.

De Bondsregering verwijst in dit verband ook naar artikel 103 van het Verdrag en beklemtoont dat de Raad op grond van dit artikel richtlijn nr. 72/156/EEG van 21 maart 1972 voor het reguleren van de internationale kapitaalbewegingen heeft vastgesteld. Zij betwijfelt niet dat deze richtlijn, ook na het einde van de overgangperiode van toepassing blijft, en wijst erop dat de Raad met deze regeling de Lid-Staten de mogelijkheid heeft geboden, in kritieke monetaire situaties, bij bepaalde kapitaalbewegingen in te grijpen.

Na een analyse van 's Hofs rechtspraak inzake de rechtstreekse toepasselijkheid van de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag

concludeert *Casati* dat artikel 67 van het Verdrag rechtstreeks toepasselijk is.

Het enige verschil tussen de formulering van artikel 67 en die van de artikelen 52 en 59 ligt in het feit dat artikel 67 de opheffing van de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer slechts voorschrijft „in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is.”

Uit artikel 67 juncto artikel 69 EEG-Verdrag blijkt dat de beoordeling van de mate waarin de opheffing van beperkingen „voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig” is, slechts kan worden gepreciseerd door middel van gemeenschapsrichtlijnen. Welnu, in de in dit verband vastgestelde richtlijnen heeft de Raad in duidelijke bewoordingen te kennen gegeven welke kapitalen moeten worden geliberaliseerd en welke beperkingen opgeheven om „de goede werking van de gemeenschappelijke markt” mogelijk te maken.

Sinds het einde van de overgangperiode moet artikel 67 EEG-Verdrag dus worden gezien als een rechtstreeks toepasselijke bepaling die aan particulieren subjectieve rechten kan verlenen. Dit betekent dat vanaf dat ogenblik artikel 67, tezamen met de in artikel 69 bedoelde richtlijnen, een rechtstreeks toepasselijk voorschrift is geworden. Dit is precies wat het Hof heeft verklaard in zijn arrest van 17 december 1970 (zaak 33/70, SACE, Jurispr. 1970, blz. 1213) ter zake van de bepaling van artikel 13, lid 2, EEG-Verdrag, die met richtlijnen had moeten worden aangevuld.

Aan de hand van de concrete feiten moet de verwijzende rechter dus vaststellen of *Casati's* transactie onderworpen is aan

een sinds het einde van de overgangperiode ongeoorloofde beperking. Indien de Italiaanse staat dus vanaf die datum niet meer bevoegd was aan niet-ingezetenen beperkingen op te leggen met betrekking tot de invoer en de wederuitvoer van hetzelfde bedrag, kon hij na het einde van die periode evenmin een beperking aanbrengen ten aanzien van het bewijs omtrent de invoer van het bedrag door alleen het formulier V 2 toe te laten. Het gaat in dit geval om een beperking die meer is dan een eenvoudige formaliteit, daar zij een weerslag heeft op het subjectieve recht zelf van de niet-ingezetenen om hetzelfde bedrag in en weer uit te voeren.

Tegen deze uitlegging van artikel 67 kan niet worden ingebracht dat artikel 71 geen strikte „standstill”-bepaling betreffende de invoering van nieuwe beperkingen inhoudt, want artikel 71 heeft betrekking op de beperkingen die bestonden op de datum van inwerkingtreding van het Verdrag en kan niet aldus worden uitgelegd dat het de draagwijdte beperkt van het bepaalde in artikel 67 en van de algemene beginselen van het Verdrag die aan het einde van de overgangperiode van kracht zijn geworden.

Dat betekent niet dat de Lid-Staten verplicht zijn situaties te dulden die hun betalingsbalans in gevaar brengen. Om aan dergelijke situaties het hoofd te bieden, maakt het Verdrag immers een beroep op de vrijwaringsclausules van de artikelen 73, 108 en 109 mogelijk.

De tweede prejudiciële vraag (ontbreken van de raadplegingsprocedure van artikel 73 EEG-Verdrag)

De Franse en Italiaanse regering zijn van mening dat de in artikel 73 EEG-Verdrag vervatte raadplegingsverplichting in

casu niet speelt, daar zij slechts van toepassing is bij beperkingen van geliberaliseerde kapitaalbewegingen.

De Franse regering wijst er voorts op — en de Commissie valt haar bij — dat artikel 73 van het Verdrag slechts toepasselijk is op „vrijwaringsmaatregelen” tegen „kapitaalbewegingen [die] verstoringen in de werking van de kapitaalmarkt van een Lid-Staat tot gevolg hebben”, en derhalve niet op een strafverzwaring.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland merkt op, dat particulieren zich niet op de raadplegingsverplichting kunnen beroepen, daar deze niet in hun belang is opgelegd.

Zij voegt eraan toe dat de niet-nakoming van die verplichting op zichzelf niet eens de ongeldigheid van de door de Lid-Staten genomen maatregelen meebrengt, en dat voor de geldigheid daarvan slechts de materiële voorwaarden van artikel 73 EEG-Verdrag moeten zijn vervuld. Volgens artikel 73, lid 2, van het Verdrag kan de Commissie de door een Lid-Staat genomen maatregelen immers uitsluitend ex nunc wijzigen of intrekken; die bepaling impliceert dus de geldigheid van de maatregelen die een Lid-Staat heeft genomen, zelfs wanneer de Commissie daarvan eerst na hun inwerkingtreding op de hoogte werd gebracht.

De regering van het Verenigd Koninkrijk vraagt zich af of artikel 73 in casu toepasselijk is.

De derde prejudiciële vraag (bestaan van een beginsel dat aan niet-ingezetenen het recht verzekert, de tevoren ingevoerde valuta weder uit te voeren)

Volgens de Franse en Britse regering vallen de invoer en de uitvoer van betaal-

middelen klaarblijkelijk onder de rubriek „In- en uitvoer van vermogenswaarden” van lijst D van 's Raads richtlijnen inzake het kapitaalverkeer. Deze richtlijnen leggen de Lid-Staten echter geen formele verplichting op tot liberalisatie van het kapitaalverkeer van lijst D.

Volgens de Italiaanse regering handelt geen enkele communautaire bepaling of beginsel over de materiële uitvoer van betaalmiddelen die niet voor particuliere doeleinden zijn bestemd.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland meent dat het vervoer van deviezen van het ene naar het andere land vrij is, voor zover het wordt beschouwd als een kapitaalbeweging die krachtens artikel 67 EEG-Verdrag is vrijgemaakt.

Dat recht is eveneens gewaarborgd wanneer de particulier zich erop beroept in het kader van andere fundamentele vrijheden van gemeenschapsrecht, met name het recht op vrij verkeer van personen of de ontvangst van dienstverrichtingen.

In dit verband ontleen de particulieren geen bijkomend recht aan artikel 106 EEG-Verdrag juncto de lijst van bijlage III bij het Verdrag inzake de onzichtbare transacties; de betalingen zijn immers vrijgemaakt ten belope van de vereiste kapitaalbewegingen. Artikel 106, lid 3, verzekert tezamen met bedoelde lijst weliswaar ook voor reizen en particuliere verblijven vrijheid van betalingen, zonder formaliteiten, doch daaruit ontstaat voor de particulier slechts een recht om van het ene naar het andere land vrijelijk deviezen te vervoeren, voor zover die deviezen nodig zijn voor de behoeften van de reis. Een andere uitlegging van artikel 106, lid 3, zou tot gevolg hebben dat de krachtens artikel 67 geoorloofde beperkingen van het kapitaalverkeer op korte termijn, zouden kunnen worden omzeild.

De vierde en vijfde prejudiciële vraag (evenredigheid van de straffen)

De Franse en Italiaanse regering merken op dat het vraagstuk van de eerbiediging der beginselen van gemeenschapsrecht zich niet voordoet voor de niet-vrijgemaakte kapitaalbewegingen. In de landen die een deviezencontrole kennen, zijn de sancties gewoonlijk even streng als die welke in Italië worden toegepast.

De Franse en Britse regering verwijzen bovendien naar artikel 5, lid 1, van 's Raads eerste richtlijn met betrekking tot het kapitaalverkeer, luidende:

„De bepalingen van deze richtlijn beperken niet het recht van de Lid-Staten de aard en de realiteit van de overeenkomsten, handelingen of overmakingen te controleren of om de maatregelen te treffen die nodig zijn om inbreuk op hun wetten en voorschriften te verhinderen.”

De Britse regering verstaat deze bepaling aldus, dat de Italiaanse regering het recht behoudt, om de personen die Italië verlaten inlichtingen te vragen over de uitvoer van geldsommen en daartoe alle passende maatregelen te nemen, zelfs bij vrijgemaakte kapitaalbewegingen.

De Italiaanse regering voegt daaraan toe dat het strafbaar feit van artikel 1 van decreto legge nr. 31 van 4 maart 1976 bestaat in de uitvoer van deviezen zonder vergunning. De vijfde prejudiciële vraag is dus zinledig. Bij de vierde vraag merkt de Italiaanse regering op dat de

Italiaanse wet niet de niet-inachtneming van eenvoudige formaliteiten, maar — zelfs bij niet-ingezetenen — slechts de wederrechtelijke uitvoer strafbaar stelt. Bovendien zijn de verschillende in het wetsdecreet voorziene gevallen oordeelkundig ingedeeld, juist met het oog op de evenredigheid van de sancties, die wegens hun objectieve kenmerken volkomen gepast lijken. Voor de zwaardere gevallen zijn de grenzen van de aan de rechter gelaten discretionaire bevoegdheid zo ruim, dat hij rekening kan houden met de omstandigheden van elk concreet geval en een straf kan opleggen die aan de ernst van elk delict beantwoordt.

De Ierse regering is van mening dat de door een Lid-Staat wegens schending van zijn wetgeving voorziene sancties, gesteld dat de wetgeving zelf met het Verdrag verenigbaar is, uitsluitend tot de bevoegdheid van die Lid-Staten behoren, ook wanneer het gaat om vrijgemaakte kapitaalbewegingen. Slechts in bijzondere omstandigheden, die praktisch moeilijk voorstelbaar zijn, zouden de sancties aan het Verdrag kunnen worden getoetst.

Volgens de Deense regering is het niet strijdig met het Verdrag dat een Lid-Staat de straffen op onwettige kapitaaloverdrachten verzwaart. Voor zover de Lid-Staten krachtens het gemeenschapsrecht bevoegd zijn bepaalde kapitaalbewegingen te verhinderen, strekt hun bevoegdheid zich volgens haar ook uit tot het vaststellen van de sancties. Dit vloeit voort uit het feit dat de Lid-Staten bevoegd blijven te oordelen welk strafbeleid zij willen voeren, en daarbij ook het soort sancties kunnen kiezen dat zij wensen toe te passen bij schending van communautaire voorschriften. Bijgevolg zijn de Lid-Staten ook bevoegd de sancties te verzwaren zo zij dat nodig achten. Zelfs ten aanzien van het vrijgemaakte kapi-

taalverkeer kunnen de Lid-Staten krachtens 's Raads richtlijn inzake het kapitaalverkeer de verplichting opleggen, formuleren en andere verklaringen in te vullen die hen in staat stellen, toezicht te houden op het volume van het kapitaalverkeer en de wettigheid van transacties. Bij inbreuk op de regeling die zulk een toezicht instelt, zijn de Lid-Staten dus ook gerechtigd de passende sancties op te leggen.

Bij de vierde vraag merkt de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* op dat het vrije verkeer van kapitaal niet zou worden gewaarborgd in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is, indien de Lid-Staten formele inbreuken zouden kunnen sanctioneren met straffen die niet evenredig zijn aan de aard van de inbreuk. Het Hof heeft dit beginsel in een vaste rechtspraak toegepast.

Ten aanzien van de vijfde vraag merkt de Bondsregering op dat het in het algemeen niet raadzaam is op schending van formele bepalingen dezelfde sancties toe te passen als op schending van materiële bepalingen. Volgens haar kan men zich nochtans gevallen voorstellen waarin zonder zware straf geen naleving van formaliteiten kan worden afgedwongen.

Volgens de *Commissie* moeten de Lid-Staten bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het stuk van niet-vrijgemaakte kapitalen rekening houden met artikel 5, tweede alinea, EEG-Verdrag. Ingeval een nationale wetgeving voor bepaalde kapitaalbewegingen administratieve controles voorschrijft, moeten de ter verzekering van de nakoming der betrokken regels vastgestelde sancties voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, zoals dit uit 's Hof's rechtspraak voortvloeit. Dit beginsel is van toepassing wanneer een Lid-Staat bij controlemaat-

regelen niet zorgt voor de vereiste publiciteit, bij voorbeeld door ze niet in het Staatsblad bekend te maken, of de vrijheid van bewijsvoering ten gunste van de niet-ingezetene die zich aan een verzuim schuldig heeft gemaakt, niet ten volle erkent.

De Commissie vervolgt dat er een discrepantie bestaat tussen de genoemde beginselen en de te strenge sancties van de artikelen 1 en 2 van de Italiaanse wetten nrs. 159 en 863 van 1976. Volgens de verwijzingsbeschikking werd het formulier V 2 immers ingevoerd bij wege van „administratieve voorschriften” die in Italië niet alle vereiste bekendheid krijgen. Anderzijds trekt de Commissie de vrijheid van bewijsvoering in twijfel, aangezien in Italië, wederom luidens de verwijzingsbeschikking, „aan de levering van het bewijs van een voorafgegangene rechtmatige invoer van de valuta, bij verzuim van administratieve formaliteiten rehtens een grens gesteld is.” De Commissie vraagt zich ten slotte af of in casu de rechten van de verdediging, neergelegd in artikel 6, lid 3, sub d, van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, zijn geëerbiedigd.

Casati beklemtoont dat het evenredigheidsbeginsel twee betekenissen heeft: enerzijds betreft het de verhouding tussen middelen en doel; anderzijds moeten bepalingen inzake de behandeling van verschillende situaties, worden beoordeeld naar hun onderlinge evenredigheid.

Volgens *Casati* moet de nationale wetgeving het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen wanneer zij, zoals in casu, zó kan inwerken op het gemeenschapsrecht dat de verwezenlijking van de doelstellingen en de werking van de gemeenschappelijke markt nadelig wordt beïnvloed.

Ook al bestrijkt de strafregeling een gebied waarop het gemeenschapsrecht zich niet beweegt, toch kan zij op de doelstellingen en werking van de gemeenschappelijke markt van invloed zijn, en moet zij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Dat is ook in casu het geval, aangezien de in de Italiaanse deviezenwetgeving voorziene sancties ongetwijfeld gevolgen hebben voor het gedrag van de gemeenschapsonderdanen en hun economische keuze.

In verband met de toepassing op het onderhavige geval van voornoemde eerste betekenis van het evenredigheidsbeginsel releveert Casati dat de betwiste Italiaanse maatregel ten doel heeft, kennis te krijgen van bepaalde feiten en deze gemakkelijk vast te leggen, omdat die feiten van belang zijn voor de betalingsbalans, en, meer bepaald, omdat daarmee kan worden nagegaan of een bepaalde persoon die het Italiaanse grondgebied met een zeker bedrag heeft betreden, het niet verlaat met een hoger bedrag. Deze doelstellingen druisen niet in tegen het gemeenschapsrecht, maar de zwaarte van de sancties moet evenredig zijn aan de beoogde doelstellingen.

Wat betreft de toepassing van eerder genoemde tweede betekenis van het evenredigheidsbeginsel stelt Casati vast dat een ingezetene die zonder toestemming Italië verlaat met een bepaald bedrag in de valuta van die staat, op dezelfde wijze wordt gestraft als een niet-ingezetene die Italië verlaat met hetzelfde bedrag als wat hij tevoren heeft ingevoerd, en het formulier V 2 niet heeft ingevuld. Volgens Casati is de behandeling die laatstgenoemde ondergaat niet evenredig aan die van de eerste.

Casati trekt dan een tweede vergelijking, namelijk tussen de uitvoer van kapitaal

naar Lid-Staten en de uitvoer van kapitaal naar derde landen. Hij concludeert dat uit een oogpunt van gemeenschapsrecht de nationale wetgeving het wezenlijk verschil tussen beide situaties moet weerspiegelen.

De zesde prejudiciële vraag („standstill”-bepaling in de artikelen 71 en 106 EEG-Verdrag)

Onder verwijzing naar hun antwoorden op de eerste vraag merken de *Franse en Italiaanse regering* op, dat artikel 71 EEG-Verdrag de invoering van nieuwe beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer, zelfs na het einde van de overgangperiode, niet uitsluit, daar het bepaalt dat „de Lid-Staten *ernaar streven* geen nieuwe deviezenbeperkingen . . . in te voeren . . .”

Zij voegen hieraan toe, — en de *Deense, Duitse, Ierse en Britse regering* alsook de *Commissie* delen die mening —, dat de artikelen 71 en 106 EEG-Verdrag de Lid-Staten uitnodigen, de bestaande deviezenregelingen en -beperkingen niet te verzwaren, terwijl de verwijzende rechter slechts gewaagt van een verzwaring van de straffen die in de — ten gronde niet gewijzigde — Italiaanse regeling zijn voorzien.

Casati wijst erop dat elke beperking van het vrije verkeer van goederen, diensten of kapitaal, en de verzwaring van bestaande maatregelen, zelfs indien daarvoor geen uitdrukkelijke „standstill”-bepalingen bestaan, verboden zijn, omdat zij niet zijn overeen te brengen met de doelstellingen van het Verdrag en met het hiervoor in gang gezette geleidelijke integratieproces. Deze opvatting wordt

ook gestaafd door artikel 5, tweede alinea, EEG-Verdrag. De „standstill“-bepaling verbiedt niet alleen de nationale maatregelen die met de liberalisatieregels werkelijk in strijd kunnen worden geacht, maar ook die welke met die regels eenvoudig onverenigbaar blijken. Het gemeenschapsrecht houdt zich als economisch recht immers vooral bezig met de gevolgen van nationale maatregelen en hun geschiktheid om, zelfs indirect, het door het Verdrag gewilde liberalisatieproces te blokkeren. Bijgevolg is de „standstill“-bepaling ook van toepassing op een nationale regeling die werkt op gebieden die wettig tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoren, zoals het strafrecht.

De zevende prejudiciële vraag (beginsel van gelijke behandeling)

Naar de mening van de Duitse regering doet het beginsel van gelijke behandeling voor particulieren het recht op een specifieke behandeling ontstaan naargelang zij al dan niet in die staat woonachtig zijn, wanneer behalve de woonplaats in het buitenland, andere omstandigheden een bijzondere behandeling opdringen.

Volgens Ierland, Frankrijk en Italië is het beginsel van gelijke behandeling in casu niet van toepassing. Frankrijk en Italië merken in dit verband op dat de Italiaanse deviezenregeling personen kwalificeert volgens hun woonplaats en niet volgens hun nationaliteit.

Frankrijk voegt daaraan toe dat het betrokken beginsel niet geldt voor de on-

wettige uitvoer van betaalmiddelen, omdat de situatie van een niet-ingezetene die op onregelmatige wijze kapitaal uitvoert, niet anders is dan die van een ingezetene die op onregelmatige wijze kapitaal uitvoert. De kernvraag is niet door wie, maar voor wiens rekening de onregelmatige uitvoer geschiedt, want de ervaring leert dat medeplichtigheid van ingezetenen en niet-ingezetenen op dit gebied niet alleen de regel is, maar een van de geijkte methodes die de overtreders hanteren om de nationale regelingen te omzeilen. Ten aanzien van de formaliteiten is de toestand daarentegen verschillend, aangezien alleen niet-ingezetenen de betaalmiddelen mogen uitvoeren die zij voordien hebben ingevoerd, zodat alleen zij worden verzocht de formulieren in te vullen waarmee zij hun invoer door de Italiaanse autoriteiten kunnen doen vaststellen.

Italië merkt bovendien op, dat de materiële regels die de beide categorieën bepaalde verplichtingen of lasten opleggen, kunnen verschillen, maar dat bij een inbreuk die leidt tot een wijze van deviezenuitvoer die niet is toegestaan, discriminaties op het stuk van de sancties niet gerechtvaardigd zijn.

Casati beziet het probleem van de zevende vraag vanuit het evenredigheidsbeginsel. Volgens hem is het niet aanvaardbaar dat voor de niet-ingezetene dezelfde sancties gelden als voor de ingezetene, aangezien de niet-ingezetene zich slechts bij uitzondering rekenschap kan geven van de noodzaak, formulieren zoals het formulier V 2 in te vullen, en omdat voor een groot deel van de betrokken Italiaanse bepalingen niet dezelfde publiciteitsvereisten gelden als voor wetten, aangezien het administratieve handelingen zijn.

De achtste prejudiciële vraag (uitsluitend bewijs)

De *Deense, Duitse, Ierse, Franse, Italiaanse en Britse regering* voeren aan dat het vereiste van formaliteiten zoals in deze vraag vermeld, geoorloofd is krachtens artikel 5, lid 1, van 's Raads eerste richtlijn inzake het kapitaalverkeer.

De *Italiaanse regering* betoogt dat er zich in casu geen probleem van uitsluitend bewijs of van beperking van de rechten van de verdediging voordoet, aangezien het delict slechts bestaat wanneer de deviezenuitvoer noch door de administratieve autoriteiten, noch door het eenvoudig bezit van de geviseerde invoerverklaring, noch door een na de nodige strenge controles afgeleverd speciaal document is toegestaan. Volgens haar is het duidelijk dat het ontbreken van een administratieve vergunning niet kan worden goedge maakt door een in rechte aangeboden tardief bewijs.

Hoe het ook zij, bij ontbreken van bepalingen of beginselen van gemeenschapsrecht inzake de uitvoer van niet voor particuliere doeleinden bestemde deviezen, kan de regeling van de gevallen en omstandigheden waarin dergelijke uitvoer is geoorloofd, alsook die van de vergunningsprocedure en de toelaatbare bewijzen slechts aan de nationale wetgever worden overgelaten. Het is een algemeen beginsel dat de regeling van de administratieve controles en van de administratieve en rechterlijke procedures, met inbegrip van de keuze der middelen en de wijze waarop deze worden verwor-

ven, tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort, ook al gaat het om de erkenning van uit communautaire bron voortvloeiende rechten.

Casati acht de Italiaanse regeling onverenigbaar met artikel 6 van het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, dat enerzijds een vermoeden van onschuld tot de schuld is komen vast te staan, en anderzijds het beginsel van een eerlijke procesgang inhoudt.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 26 mei 1981 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door G. Casati, verdachte in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door H. Rungger, advocaat te Bolzano, en door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan; de Franse regering, te dezen vertegenwoordigd door haar gemachtigde G. Guillaume, directeur juridische zaken; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, te dezen vertegenwoordigd door haar gemachtigde M. Seidel, adviseur bij het Bondsministerie van Economische Zaken; de Italiaanse regering, te dezen vertegenwoordigd door M. Conti, Avvocato dello Stato; en de Commissie, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 7 juli 1981 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij beschikking van 6 oktober 1980, ingekomen ten Hove op 16 oktober 1980, heeft het Tribunale te Bolzano krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 67, 69, 71, 73 en 106 EEG-Verdrag en over het bestaan van verscheidene beginselen van gemeenschapsrecht, ten einde zich te kunnen uitspreken over de verenigbaarheid van enkele bepalingen van de Italiaanse deviezenregeling met die artikelen en beginselen.
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een strafgeding tegen een in Duitsland woonachtige Italiaan die wordt beschuldigd van poging tot export uit Italië, zonder de door de Italiaanse deviezenregeling voorgeschreven vergunning, van onder meer een bedrag van DM 24 000, dat op 16 juli 1979 aan de Italiaans-Oostenrijkse grens bij hem werd aangetroffen. Verdachte in het hoofdgeding stelde dat hij dat bedrag voordien zonder aangifte in Italië had ingevoerd om daarmee machines aan te kopen die hij voor zijn bedrijf in Duitsland nodig had, en dat hij genoodzaakt was de deviezen weder uit te voeren omdat de fabriek waar hij zijn aankoop wilde doen wegens vakantie gesloten was.
- 3 Artikel 14 van het Italiaanse decreto ministeriale van 7 augustus 1978 (*Gazzetta Ufficiale* nr. 220 van 8 augustus 1978) bepaalt dat het geoorloofd is, buitenlandse bankbiljetten vrijelijk in te voeren. Artikel 13 van hetzelfde decreto ministeriale bepaalt dat de uitvoer door niet in Italië woonachtige personen van buitenlandse bankbiljetten is toegestaan tot het bedrag dat voordien werd ingevoerd of in Italië rechtmatig werd verkregen, hetgeen moet worden bewezen op de wijze als voorgeschreven door de minister van Buitenlandse Handel. De wijze van bewijsvoering is met name vastgesteld in circulaire nr. A/300 van 3 mei 1974 van het Ufficio Italiano dei Cambi, waarvan punt 11 bepaalt dat niet-ingezetenen het geld mogen uitvoeren dat zij bij binnenkomst in Italië hebben aangegeven door middel van het „formulier V 2”.
- 4 Volgens artikel 1 van wet nr. 159 van 30 april 1976 wordt de uitvoer zonder vergunning van deviezen ter waarde van meer dan 500 000 LIT gestraft met een gevangenisstraf van één tot zes jaar en een geldboete van het dubbele tot een viervoud van de waarde der uitgevoerde deviezen. Vóór 1976 vormden

die inbreuken slechts administratieve vergrijpen en geen delicten, en golden daarvoor slechts administratieve sancties, namelijk betaling van een bedrag dat een vijfvoud van de waarde van de uitgevoerde goederen kon belopen.

- 5 In zijn verwijzingsbeschikking vermeldt de nationale rechter de rechtspraak van de Corte Suprema di Cassazione, luidens welke de niet-ingezetene die verzuimd heeft bij het betreden van het Italiaanse grondgebied het formulier V 2 in te vullen, en tracht de valuta die hij naar zijn zeggen rechtmatig heeft ingevoerd, weder uit te voeren, het in artikel 1 van wet nr. 159 van 1976 bedoelde delict pleegt.
- 6 Gezien het voorafgaande verzoekt de nationale rechterlijke instantie het Hof te antwoorden op de volgende vragen:
 - „1) Moeten de in artikel 67 van het EEG-Verdrag bedoelde beperkingen van het kapitaalverkeer na het verstrijken van de overgangperiode worden beschouwd als opgeheven, onafhankelijk van hetgeen vervolgens in artikel 69 wordt bepaald?
 - 2) Houdt het feit dat de Italiaanse regering met betrekking tot decreto legge nr. 31 van 4 maart 1976, zoals omgezet in wet nr. 159 van 30 april 1976, verzuimd heeft de in artikel 73 van het Verdrag bedoelde raadplegingsprocedure te volgen, schending van dat Verdrag in?
 - 3) Wordt in een beginsel of bepaling van het Verdrag aan niet-ingezetenen het recht verzekerd, de tevoren ingevoerde en niet gebruikte valuta, ook indien in Italiaanse lires omgezet, weder uit te voeren?
 - 4) Bij bevestigende beantwoording van vraag 3: Mag de eventuele niet-inachtneming van formaliteiten, voorgeschreven in de deviezenregeling van de staat waaruit de bedragen vervolgens onder voormelde omstandigheden weder worden uitgevoerd, worden bedreigd met sancties, behelzende verbeurdverklaring der valuta, een geldboete tot vijf maal het bedrag van bedoelde valuta en een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaren (behoudens strafverzwaring bij medeplegen van het feit door meerdere personen)?
 - 5) Bij bevestigende beantwoording van vraag 4: Mag een eventuele niet-inachtneming van formaliteiten als voormeld leiden tot de oplegging van even zware straffen als bij de wederrechtelijke uitvoer van valuta zijn bedreigd?

- 6) Is een nationale wet, die de in een eerdere wet voorziene sancties verzwart door bij voorbeeld overtredingen waarop tot dan toe administratieve sancties waren gesteld, thans als delicten met geldboetes en vrijheidsstraffen te bedreigen, na het verstrijken van de overgangperiode verenigbaar te achten met de in de artikelen 71 en 106, lid 3, vervatte 'standstill'-verplichtingen?
- 7) Is het, gezien het ook uit het discriminatieverbod als bedoeld in onder meer artikel 7 EEG-Verdrag voortvloeiende beginsel, volgens hetwelk ongelijke situaties niet gelijk mogen worden behandeld, geoorloofd dat dezelfde straffen, die in een Lid-Staat staan op de wederrechtelijke uitvoer van valuta of op de niet-inachtneming van deviezenformaliteiten, zonder onderscheid op ingezetenen en niet-ingezetenen van die staat worden toegepast?
- 8) Zijn sinds het verstrijken van de overgangperiode als met de artikelen 67, 71 en 106, lid 3, van het Verdrag verenigbaar te beschouwen nationale voorschriften waarin met het oog op de uitoefening van het recht op wederuitvoer van voordien ingevoerde kapitalen bepaalde formaliteiten worden voorzien, waarvan de inachtneming het uitsluitend bewijs van de voorafgegangene invoer vormt, waarmee het verzuim dier formaliteiten in wezen met strafoplegging wordt gesanctioneerd?"
- 7) Deze vragen vallen uiteen in twee groepen. De eerste drie en de zesde betreffen voornamelijk de uitlegging van de verdragsbepalingen inzake het kapitaalverkeer en de overmaking van geld. De andere betreffen de eventuele grenzen, door het gemeenschapsrecht gesteld aan de bepalingen van straf- of strafprocesrecht die de Lid-Staten hebben vastgesteld op gebieden die met dat recht verband houden.

De uitlegging van de bepalingen inzake kapitaalverkeer en overmaking van geld

- 8) De eerste vraag betreft de gevolgen van artikel 67, meer bepaald van lid 1, na het verstrijken van de overgangperiode. Dit artikel is het eerste van het hoofdstuk inzake het kapitaal, dat deel uitmaakt van de titel betreffende „het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal”, welke men aantreft in het tweede deel van het Verdrag, getiteld „de grondslagen van de Gemeenschap”. De systematiek van die bepalingen volgt de opsomming, in artikel 3

van het Verdrag, van de middelen voorzien om de doelstellingen van de Gemeenschap te bereiken. Deze middelen omvatten, volgens artikel 3, sub c, „de verwijdering tussen de Lid-Staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal”. Het vrije verkeer van kapitaal vormt derhalve evenals dat van personen en diensten een der fundamentele vrijheden van de Gemeenschap. Bovendien is de vrijheid van bepaalde kapitaalbewegingen in de praktijk een voorwaarde om de andere, door het Verdrag gewaarborgde vrijheden, met name het recht van vestiging, doeltreffend te kunnen uitoefenen.

- 9 Het kapitaal is evenwel ook nauw verbonden met het economisch en monetair beleid van de Lid-Staten. In het huidige stadium is het niet uitgesloten dat de volledige vrijheid van iedere kapitaalbeweging het economisch beleid van één of andere Lid-Staat in gevaar, of zijn betalingsbalans uit haar evenwicht kan brengen, waardoor de goede werking van de gemeenschappelijke markt zou worden geschaad.

- 10 Om deze redenen verschilt artikel 67, lid 1, van de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, personen en diensten, in die zin dat de verplichting tot liberalisatie van het kapitaalverkeer slechts wordt opgelegd „in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is”. De omvang van deze beperking, die na het verstrijken van de overgangperiode van toepassing blijft, wisselt met de tijd en hangt af van een beoordeling van de behoeften van de gemeenschappelijke markt, en van de waardering van zowel voordelen als risico's die een liberalisatie voor deze markt zou kunnen meebrengen, gelet op haar toestand op een bepaald moment, en, met name, op de graad van integratie die is bereikt op de gebieden waarvoor het kapitaalverkeer bijzonder belangrijk is.

- 11 Deze beoordeling komt in de eerste plaats toe aan de Raad volgens de procedure van artikel 69. In het kader van dit artikel heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld, waarvan de eerste dateert van 11 mei 1960 (PB 1960, blz. 921) en de tweede, die de eerste aanvult en wijzigt, van 18 december 1962 (PB 1963, blz. 62). In de bijlagen bij de richtlijnen wordt het gehele kapitaalverkeer verdeeld over vier lijsten (A, B, C en D). Voor de in de lijsten A en B vermelde kapitaalbewegingen schrijven de richtlijnen een onvoorwaardelijke liberalisering voor. Voor de bewegingen van lijst C staan de richtlijnen de Lid-Staten daarentegen toe, deviezenbeperkingen die op de

dag van inwerkingtreding van de eerste richtlijn bestonden, te handhaven of weer in te voeren, indien de vrijheid van dat verkeer de verwezenlijking van de doelstellingen van het economisch beleid van de betrokken Lid-Staat kan belemmeren. Wat ten slotte de bewegingen van lijst D betreft, schrijven de richtlijnen de Lid-Staten geen enkele liberalisatiemaatregel voor. Deze laatste lijst bevat onder meer de in- en uitvoer van vermogenswaarden met inbegrip van bankbiljetten.

- 12 Hieruit moet worden geconcludeerd dat de in artikel 67, lid 1, vervatte verplichting tot opheffing van de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer, voor een bepaalde categorie van bewegingen alleen kan worden gepreciseerd aan de hand van het oordeel dat de Raad in het kader van artikel 69 uitspreekt over de noodzaak, die categorie voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt te liberaliseren. De Raad heeft tot op heden geoordeeld dat de liberalisatie van de uitvoer van bankbiljetten, welke verichting aan verdachte in het hoofdgeding wordt verweten, niet zo een noodzaak vormt, en niets wettigt de veronderstelling dat hij met dat standpunt de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.
- 13 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 67, lid 1, aldus moet worden uitgelegd, dat de beperkingen van de uitvoer van bankbiljetten niet vanaf het verstrijken van de overgangperiode als opgeheven kunnen worden beschouwd, onafhankelijk van het bepaalde in artikel 69.
- 14 De tweede vraag van de nationale rechter betreft de vrijwaringsclausule van artikel 73. In dit artikel wordt het een Lid-Staat toegestaan, onder zekere voorwaarden en volgens bepaalde procedures, beperkingen in te voeren die die staat anders, volgens de algemene regels inzake het kapitaalverkeer, niet zou mogen opleggen. Het is niet van toepassing in geval van beperkingen waarvan de invoering reeds krachtens die algemene regels in toegestaan.
- 15 Gezien het antwoord op de eerste vraag volstaat het op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat het niet-volgen van de in artikel 73 bedoelde procedures wat betreft beperkingen van het kapitaalverkeer dat de betrokken Lid-Staat niet krachtens de communautaire voorschriften behoeft vrij te maken, geen schending van het Verdrag inhoudt.

- 16 De derde vraag strekt er in hoofdzaak toe te vernemen of een beginsel van gemeenschapsrecht of een verdragsbepaling een niet-ingezetene het recht verzekert, tevoren ingevoerde en niet gebruikte valuta weder uit te voeren.
- 17 Vooraf moet worden opgemerkt dat, blijkens de antwoorden op de eerste twee vragen, de liberalisatiegraad van het kapitaalverkeer en de geleidelijke opheffing van de deviezenbeperkingen niet voortvloeien uit een algemeen beginsel, doch zijn geregeld door de bepalingen van de artikelen 67 en 69 EEG-Verdrag en van voornoemde richtlijnen van 11 mei 1960 en 18 december 1962, vastgesteld ter uitvoering daarvan. Toch moet worden nagegaan of op de gebieden waar volgens die bepalingen het kapitaalverkeer nog niet verplicht moet worden geliberaliseerd — zoals dat van de overdracht van contant geld — de justitiabelen door de Lid-Staten te eerbiedigen rechten ontlenen, hetzij aan de „standstill”-bepalingen van artikel 71 EEG-Verdrag, hetzij aan artikel 106 van het Verdrag, naar welke bepalingen de nationale rechterlijke instantie, zij het in een ander verband in haar zesde en achtste vraag heeft verwezen.
- 18 Luidens artikel 71, eerste alinea, streven de Lid-Staten ernaar geen nieuwe deviezenbeperkingen binnen de Gemeenschap in te voeren welke invloed hebben op het kapitaalverkeer, en de bestaande regelingen niet beperkender te maken.
- 19 Door het gebruik van het woord „streven” verschilt de formulering van deze bepaling duidelijk van de meer absolute formules, die in soortgelijke bepalingen inzake beperkingen op het vrije verkeer van goederen, personen en diensten worden gehanteerd. Uit die formulering volgt dat artikel 71, eerste alinea, de Lid-Staten in elk geval geen onvoorwaardelijke verplichting oplegt, waarop particulieren zich kunnen beroepen.
- 20 Het kapitaalverkeer is slechts een deel van de verrichtingen die tot overmaking van geld aanleiding geven. De nationale rechter vestigt dan ook terecht de aandacht op artikel 106, dat ten doel heeft, de overmakingen van geld mogelijk te maken die zowel voor de vrijmaking van de kapitaalbewegingen als voor het vrije verkeer van goederen, diensten en personen noodzakelijk zijn, en dat bovendien niet dezelfde beperkingen bevat als die welke in de reeds onderzochte bepalingen uitdrukkelijk zijn voorzien.

- 21 De nationale rechter verwijst in de zesde vraag meer bepaald naar de „standstill”-verplichting van artikel 106, lid 3, eerste alinea. Luidens deze bepaling verbinden de Lid-Staten zich in hun onderling verkeer geen nieuwe beperkingen in te voeren van de overmakingen ter zake van de zogenoemde „onzichtbare” transacties vermeld in de lijst die als bijlage III aan het Verdrag is gehecht.
- 22 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat verdachte in het hoofdgeding heeft gesteld, een bedrag te hebben willen wederuitvoeren, dat hij voordien had ingevoerd ten einde aankopen van commerciële aard te doen, en niet een bedrag ter zake van een werkelijk in de opsomming van bijlage III voorkomende transactie.
- 23 Op de vragen betreffende artikel 106, lid 3, moet dus worden geantwoord dat dit artikel niet van toepassing is op de wederuitvoer van een bedrag dat voordien is ingevoerd voor het doen van aankopen van commerciële aard, waarvan is gebleken dat zij niet hebben plaatsgevonden.
- 24 In de verwijzingsbeschikking worden de eerste twee leden van artikel 106 niet uitdrukkelijk genoemd. Gezien het beweerde doel waarmee het betrokken bedrag werd ingevoerd, zijn die twee leden echter van belang in de context van de derde vraag. Luidens die bepalingen verbinden de Lid-Staten zich om bij het verstrijken van de overgangperiode de betalingen welke betrekking hebben op onder meer het goederenverkeer toe te staan. De eerste twee leden van artikel 106 hebben dus ten doel een werkelijk vrij verkeer van goederen te verzekeren door alle overmakingen van geld die daartoe nodig zijn, toe te staan. Deze bepalingen verplichten de Lid-Staten daarentegen niet, de invoer en uitvoer van bankbiljetten met het oog op handelsverrichtingen toe te staan, wanneer dergelijke overdrachten niet noodzakelijk zijn voor het vrije verkeer van goederen. In het kader van handelsverrichtingen kan die wijze van overdracht, die overigens niet gebruikelijk is, niet worden geacht aan een dergelijke noodzaak te beantwoorden.
- 25 Dienvolgens kan op de derde prejudiciële vraag worden geantwoord dat geen enkel beginsel van gemeenschapsrecht, noch enige bepaling van dit recht betreffende het kapitaalverkeer, noch het bepaalde in artikel 106 inzake de betalingen in verband met het goederenverkeer, aan niet-ingezetenen het

recht verzekeren, voordien met het oog op handelsverrichtingen ingevoerde, doch niet gebruikte bankbiljetten weder uit te voeren.

De eventuele grenzen, door het gemeenschapsrecht gesteld aan de nationale bepalingen van straf- of strafprocesrecht

- 26 De vierde, vijfde en zevende vraag van de nationale rechter houden in wezen in, of straffen zoals in de Italiaanse deviezenregeling voorzien onverenigbaar zijn met de communautaire beginselen van evenredigheid en non-discriminatie. De achtste vraag stelt het probleem aan de orde van de vrijheid van bewijsvoering in een strafproces.
- 27 In beginsel behoren de strafwetgeving en de regels inzake de strafvordering nog steeds tot de bevoegdheid van de Lid-Staten. Uit een vaste rechtspraak van het Hof volgt echter dat het gemeenschapsrecht ook op dit gebied grenzen stelt aan de controlemaatregelen die de Lid-Staten krachtens dit recht in het kader van het vrije verkeer van goederen en personen mogen handhaven: administratieve of strafrechtelijke maatregelen mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is, de controle mag niet op zodanige wijze zijn geregeld, dat de door het Verdrag beoogde vrijheid wordt beperkt, en er mag geen straf worden opgelegd die zozeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij de vrijheid gaat belemmeren.
- 28 Situaties die vergelijkbaar zijn met de in die rechtspraak behandelde kunnen zich in het kader van het kapitaalverkeer en de overmaking van geld voordoen wat betreft de controlemaatregelen die door de Lid-Staten zijn gehandhaafd krachtens bij voorbeeld artikel 5 van de eerste richtlijn ter uitvoering van artikel 67, doch alleen in verband met verrichtingen waarvan de liberalisatie uit het gemeenschapsrecht voortvloeit. De in die rechtspraak bepaalde grenzen dienen ertoe, te voorkomen dat de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde vrijheden in gevaar zouden worden gebracht door de controlemaatregelen die de Lid-Staten krachtens dat gemeenschapsrecht mogen handhaven. Dit is niet het geval in het onderhavige hoofdgeding. Uit de antwoorden op de andere prejudiciële vragen blijkt dat de liberalisatie van de betrokken verrichting noch uit de verdragsbepalingen, noch uit de ter uitvoe-

ring daarvan vastgestelde richtlijnen voortvloeit. In een dergelijk geval is bedoelde rechtspraak niet van toepassing.

- 29 Op de onderhavige vragen moet derhalve worden geantwoord dat ten aanzien van het kapitaalverkeer en de overmaking van geld die de Lid-Staten niet krachtens de communautaire voorschriften behoeven vrij te maken, deze voorschriften niet de bevoegdheid van de Lid-Staten beperken om controlemaatregelen te nemen en de nakoming ervan door strafsancities af te dwingen.

Kosten

- 30 De kosten door de Franse regering, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Deense regering, de regering van de Ierse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner 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 het Tribunale te Bolzano bij beschikking van 6 oktober 1980 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Artikel 67, lid 1, moet aldus worden uitgelegd, dat de beperkingen van de uitvoer van bankbiljetten niet vanaf het verstrijken van de overgangperiode als opgeheven kunnen worden beschouwd, onafhankelijk van het bepaalde in artikel 69.
2. Het niet-volgen van de in artikel 73 bedoelde procedures wat betreft beperkingen van het kapitaalverkeer dat de betrokken Lid-Staat niet krachtens de communautaire voorschriften behoeft vrij te maken, houdt geen schending van het Verdrag in.
3. Artikel 71, eerste alinea, brengt voor de Lid-Staten geen onvoorwaardelijke verplichting mee, waarop particulieren zich kunnen beroepen.

4. Artikel 106, lid 3, is niet van toepassing op de wederuitvoer van een bedrag dat voordien is ingevoerd voor het doen van aankopen van commerciële aard, waarvan is gebleken dat zij niet hebben plaatsgevonden.

5. Geen enkel beginsel van gemeenschapsrecht, noch enige bepaling van dit recht betreffende het kapitaalverkeer, noch het bepaalde in artikel 106 inzake de betalingen in verband met het goederenverkeer, verzekeren aan niet-ingezetenen het recht voordien met het oog op handelsverrichtingen ingevoerde, doch niet gebruikte bankbiljetten weder uit te voeren.

6. Ten aanzien van het kapitaalverkeer en de overmaking van geld die de Lid-Staten niet krachtens de communautaire voorschriften behoeven vrij te maken, beperken deze voorschriften niet de bevoegdheid van de Lid-Staten om controlemaatregelen te nemen en de nakoming ervan door strafsancties af te dwingen.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Due	Mackenzie Stuart
O'Keeffe	Koopmans	Everling	Chloros	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 november 1981.

De griffier
A. Van Houtte

De president
J. Mertens de Wilmars