

- deze controles de vaststelling kunnen inhouden van vaste maxima, waarbeneden controle achterwege blijft, terwijl bij uitgaven boven die maxima de realiteit van hun besteding voor diensten moet worden aangetoond, mits het maximum niet op een zodanig niveau wordt vastgesteld, dat de normale loop van het dienstenverkeer in gevaar wordt gebracht.

Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann	Galmot	
Pescatore	Mackenzie Stuart	Bosco	Everling	Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 januari 1984.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 15 NOVEMBER 1983 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Deze prejudiciële zaken betreffen de uitvoer van buitenlandse valuta binnen de Gemeenschap met het oog op de betaling van diensten in verband met toerisme, geneeskundige behandeling, studie en zakenreizen. In wezen gaat het erom

vast te stellen, of en hoe dat soort diensten door het gemeenschapsrecht wordt geregeld. U zult dus uitlegging moeten geven aan de bepalingen van het EEG-Verdrag, die betrekking hebben op de liberalisatie van lopende betalingen voor diensten waarbij degene te wiens behoefte de dienst wordt verricht, zich begeeft naar het land waarin de dienstverrichter is gevestigd.

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

De u voorgelegde problemen — dat is wel duidelijk — zijn ook omdat ze nieuw zijn, van groot belang. Er bestaat immers nog geen rechtspraak over, afgezien van enkele algemene opmerkingen in de arresten van 23 november 1978 (zaak 7/78, Thompson, Jurispr. 1978, blz. 2247) en 11 november 1981 (zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595). Dit laatste gaat echter enkel over overmakingen van deviezen waar geen tegenprestatie tegenover staat: volgens het arrest zijn deze aan het eind van de overgangperiode niet geliberaliseerd en kunnen de Lid-Staten ze aan beperkingen en controles onderwerpen.

1980 legde de minister van de Schatkist bij beschikking van 11 januari 1982 Luisi een tweede boete op, ten bedrage van omstreeks 8 miljoen lire, wederom ter zake van gebruik in het buitenland van betaalmiddelen voor een tegenwaarde van omstreeks 8,5 miljoen lire. Ook tegen deze beschikking kwam Luisi op dezelfde gronden en voor dezelfde rechter op. De twee zaken werden gevoegd, en van oordeel dat een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 67, 69 en 106, lid 3, van het Verdrag en van de twee eerder genoemde richtlijnen noodzakelijk was, schorste het Tribunale bij beschikking van 12 juli 1982 de behandeling van de zaken en stelde het het Hof de vragen die ik hierna, tezamen met de vragen in de zaak-Carbone, zal weergeven.

Laten wij echter de feiten van zaak 286/82 eens bezien. Op 20 augustus 1979 stelde het Italiaanse Deviezenkantoor (Ufficio italiano dei Cambi) vast, dat mevrouw Graziana Luisi in 1975 in het buitenland deviezen had gebruikt voor een tegenwaarde van omstreeks 25 miljoen lire. Daarop legde de minister van de Schatkist haar een boete op van meer dan 24 miljoen lire wegens overtreding van het ministerieel besluit van 2 mei 1974 (GURI nr. 114 van 3. 5. 1974). Luisi vorderde voor het Tribunale te Genua de vernietiging van de boetebeschikking, stellende dat de regeling krachtens welke de boete was opgelegd, niet toepasselijk was wegens strijd met de artikelen 3, sub c, 5, 67, 68, 71 en 106, lid 3, EEG-Verdrag en met de twee richtlijnen van de Raad tot uitvoering van artikel 67 (van 11. 5. 1960 en 18. 12. 1962).

Eerst dus de zaak-Carbone (26/83). Op 6 september 1979 stelde het Italiaanse Deviezenkantoor vast, dat de heer Giuseppe Carbone in het buitenland Amerikaanse dollars, Zwitserse franken en Duitse marken voor een tegenwaarde van ongeveer 14 miljoen lire had gebruikt. Deswege werd hem bij beschikking van de minister van de Schatkist van 28 oktober 1981 een boete van ongeveer 13 miljoen lire opgelegd. Evenals Luisi kwam Carbone daartegen in beroep bij het Tribunale te Genua, waar hij stelde dat hij de deviezen had gebruikt voor een toeristisch verblijf in Duitsland en dat het ministerieel besluit van 2 mei 1974 niet toepasselijk was wegens strijd met de artikelen 3, sub c, 67, 68, 71 en 106, lid 3, EEG-Verdrag; ook hij vorderde op die grond vernietiging van de boetebeschikking. In de loop van de procedure schorste het Tribunale de behandeling van de zaak en legde het krachtens artikel 177 van het Verdrag het Hof de vragen voor die ik — ze combinerend

Op grond van een nieuwe vaststelling van het Deviezenkantoor van 12 februari

met die in de zaak-Luigi — als volgt zou willen samenvatten:

1. Moet artikel 106, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat in geval van uitvoer van buitenlands papiergeld en bankbiljetten en van in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren door ingezetenen die zich buitenslands begeven voor toerisme, de gemeenschaps- onderdanen het recht hebben die uitvoer te verrichten, en wel op grond dat dergelijke reizen onder het dienstenverkeer vallen en de daarmee verband houdende valutatransfers zijn te beschouwen als lopende betalingen die, evenals de diensten waarop zij betrekking hebben, als zodanig zijn geliberaliseerd?
2. Of moet artikel 106, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat in geval van uitvoer van buitenlandse valuta in de sub 1 genoemde vorm door ingezetenen die zich buitenslands begeven voor toerisme, geneeskundige behandeling, studie of zaken, de gemeenschaps- onderdanen het recht hebben die uitvoer te verrichten, en wel op grond dat de Lid-Staten zich hebben te houden aan de „standstill”-clausule in genoemd artikel en de valuta-uitvoer behoort tot de in bijlage III bij het Verdrag bedoelde onzichtbare transacties?
3. Of moet artikel 106, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat in verband met de wijziging in dit artikel naar de bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal, de gemeenschaps- onderdanen niet het recht hebben in de sub 2 genoemde gevallen deviezen uit te voeren, en wel op grond dat de betrok-

ken transfers zijn te beschouwen als vormen van kapitaalverkeer (zie hiervoor de artikelen 67 en 68 en de twee uitvoeringsrichtlijnen) die de Lid-Staten niet behoeven te liberaliseren? In dit geval zouden de nationale controlemaatregelen en de administratieve sancties wettig zijn.

Bij beschikking van 8 juni 1983 heeft het Hof de twee zaken wegens hun materiële verknochtheid gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

2. Voor een beter begrip van de problemen waarvoor de verwijzende rechter zich gesteld ziet, zullen we ons moeten verdiepen in de Italiaanse regeling betreffende de uitvoer van deviezen door Italiaanse ingezetenen. De belangrijkste bron is besluitwet nr. 476 van 6 juni 1956 (GURI nr. 137 van 6. 6. 1956), omgezet in wet nr. 786 van 25 juli 1956 (GURI nr. 192 van 2. 8. 1956). De voornaamste bepalingen hiervan zijn de volgende.

Volgens artikel 1, laatste alinea, zijn onder buitenlandse valuta te verstaan „papiergeld van vreemde Staten en buitenlandse bankbiljetten die wettig betaalmiddel zijn, alsmede geldswaardige papieren die buiten het grondgebied van de Republiek wettig betaalmiddel zijn en die dienen voor het verrichten van betalingen tussen ingezetenen en niet-ingezetenen”. Artikel 10, sub a, bepaalt dat de Bank van Italië en kredietinstellingen die bevoegd zijn als haar agentschappen op te treden, buitenlandse bankbiljetten mogen verkopen aan ingezetenen die zich buitenslands begeven „voor toeristische doeleinden, zaken, studie of geneeskundige behandeling, met inachtneming . . . van de door de minister van Buitenlandse

handel vastgestelde bepalingen". Volgens artikel 13 kan genoemde minister toestaan dat de Bank van Italië en haar agentschappen machtiging verlenen voor de verkoop van de voor die reisdoelen bestemde deviezen (eerste alinea, sub b). Van deze bevoegdheid heeft de minister gebruik gemaakt bij het besluit van 26 oktober 1967 (GURI nr. 280 van 10. 10. 1967), dat de maximale tegenwaarde van de voor toeristische doeleinden, zaken, studie en medische behandeling uit te voeren deviezen bepaalt op 1 miljoen lire per reis.

Deze regeling werd strenger gemaakt bij het reeds genoemde ministerieel besluit van 2 mei 1974. Dit bepaalde dat de uitvoer van deviezen „door ingezetenen voor toeristische doeleinden, zaken, studie en geneeskundige behandeling” was toegestaan „tot maximaal de tegenwaarde van LIT 500 000 per kalenderjaar” (let wel: per kalenderjaar, niet meer per reis); deze bepaling werd overgenomen in een nieuw ministerieel besluit van 22 december 1975 (GURI van 31. 12. 1975, blz. 343, artikel 13, sub a). Uitvoer van deviezen voor een hoger bedrag dan dat maximum vormde (en vormt nog) een overtreding, waarop een administratieve geldboete staat van maximaal vijf maal het bedrag van de uitgevoerde deviezen (artikel 15 van wet nr. 786/1956). Bij artikel 1 van besluitwet nr. 31 van 4 maart 1976, omgezet in wet nr. 159 van 30 april 1976, werden op overtredingen van ernstiger aard strafrechtelijke sancties gesteld.

Sedertdien is de valutaregeling nagenoeg ongewijzigd gebleven. Parallel met de waardedaling van de lire werd wel het jaarlijks maximum verhoogd: in 1981 tot LIT 1 100 000 (ministerieel besluit van 12. 3. 1981, GURI nr. 82 van 24. 3.

1981) en in 1983 tot LIT 1 600 000 (circulaire nr. 1/11 van het Deviezenkantoor van 9. 5. 1983, GURI nr. 137 van 20. 5. 1983). Opgemerkt zij echter nog, dat in gevolge ministerieel besluit van 12 maart 1981 het Deviezenkantoor voor zakenreizen van geval tot geval een hoger bedrag dan het normale maximum kan toestaan; voor reizen uit hoofde van studie en geneeskundige behandeling kan het zelfs van iedere limiet afzien (bijlage A, nrs. 49 a en 49 b, bij genoemd besluit).

3. De Italiaanse regering betwist in de eerste plaats, dat het geschil een aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht heeft, op grond waarvan het Hof ex artikel 177 bevoegd zou zijn. Zowel in de zaak-Luisi als in de zaak-Carbone — aldus de Italiaanse regering — is voor de nationale rechter niet méér komen vast te staan dan dat twee Italiaanse ingezetenen deviezen voor een zeker bedrag hebben gekocht, maar er is niet bewezen dat zij ze inderdaad voor een buitenlandse reis hebben gebruikt; het is best mogelijk dat zij ze hebben behouden of via derden illegaal hebben uitgevoerd. Bovendien, ook al zouden zij inderdaad op reis zijn gegaan, onzeker is via welke route en waarheen; men kan daarom niet zeggen dat zij zich binnen de Gemeenschap hebben verplaatst en niet ook — of uitsluitend — in derde landen. Voor dit laatste vermoeden spreekt het feit dat de aangekochte deviezen voor een deel uit Zwitserse franken en Amerikaanse dollars bestonden.

Dit verweer houdt geen steek. Om immers de bevoegdheid van het Hof te kunnen ontkennen, zou men moeten aantonen dat het in de hoofdzaak om een fictief geschil gaat, dat er, met andere woorden, tussen de partijen geen echt belangenconflict bestaat (zie arrest van 11. 3. 1980, zaak 104/79, Foglia t.

Novello, Jurispr. 1980, blz. 745). In casu echter vragen Luisi en Carbone het Tribunale te Genua, vast te stellen of er inderdaad uitvoer van valuta is geweest, of daarmee inbreuk is gemaakt op het Italiaanse recht en of dit recht verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Meer behoeven wij niet te onderzoeken, op straffe van te treden in een bevoegdheid die uitsluitend aan de nationale rechter toekomt. Doch reeds wegens de materie waarop het geschil tussen de partijen betrekking heeft, kunnen wij met redelijke zekerheid concluderen dat het een echt conflict is dat hen verdeeld houdt.

Dit alles blijkt duidelijk uit 's Hof's rechtspraak en de gemeenschapswetgeving. Artikel 67, lid 1 — aldus het Hof in het arrest-Casati —, verschilt van de bepalingen betreffende de drie reeds verwezenlijkte vrijheden, doordat er enkel een verplichting tot vrijmaking van het kapitaalverkeer bestaat „in de mate waarin zulks voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt nodig is”. De omvang van die verplichting, zo vervolgde het Hof, varieert van moment tot moment, afhankelijk van andere factoren: de eisen die de markt stelt, en de risico's op de mate waarin de eenmaking is verwezenlijkt in de sectoren waarin het kapitaalverkeer van bijzonder belang is.

4. Ons geval betreft dus personen die zich vanuit het land waarin zij wonen, voor toerisme, studie, zaken of geneeskundige behandeling begeven naar een ander land van de Gemeenschap en die ter bestrijding van hun reis- en verblijfkosten aldaar buitenlandse valuta uitvoeren. De verwijzende rechter vraagt ons, die uitvoer naar gemeenschapsrecht te kwalificeren, en omschrijft nauwkeurig de termen van het dilemma dat zich hier voordoet: men zou de uitvoer ofwel kunnen beschouwen als kapitaalverkeer en in dat geval valt hij binnen de sfeer van de artikelen 67-73 EEG-Verdrag, ofwel als betalingen voor dienstverrichtingen en dan zijn de artikelen 59-66 van het Verdrag erop van toepassing. Het verschil tussen het een en het ander is groot. Aan het einde van de overgangperiode immers is het kapitaalverkeer niet volledig en automatisch geliberaliseerd, het dienstenverkeer echter wel. De hierop betrekking hebbende bepalingen zijn dus rechtstreeks toepasselijk en kunnen door de particulieren worden ingeroepen.

Opgeheven zijn thans dus enkel de beperkingen bedoeld in 's Raads richtlijnen van 11 mei 1960 en 18 december 1962 (PB 1960, blz. 921, en 1962, blz. 62). Daartoe behoren niet de beperkingen betreffende in- en uitvoer van kapitaal, die niet met een bepaald doel worden verricht (zoals het geval is met investeringen, kredietverstrekking en borgstellingen, aflossing van kredieten betrekking hebbende op handelstransacties of dienstverrichtingen, operaties in verband met auteursrechten e.d., uitvoering van bepaalde overeenkomsten). Dit blijkt uit artikel 4 van de richtlijn van 11 mei 1960 en ook lijst D in de bijlage daarvan wijst erop met de post „in- en uitvoer van vermogenswaarden”: zoals in punt XII van een eveneens bij de richtlijn gevoegde nomenclatuur wordt gespecificeerd, valt hier ook onder in- en uitvoer van „alle soorten betaalmiddelen”.

Wat daarentegen de artikelen 59-66 betreft, staat vast dat zij, ten uitvoer gelegd of niet, rechtstreekse werking hebben en dus de particulieren rechten verlenen die in rechte moeten worden gehandhaafd. Herhaaldelijk heeft het Hof immers verklaard, dat de beperkingen door het Verdrag aan het vrije verkeer van goederen, personen en diensten gesteld, aan het einde van de overgangperiode volledig zijn vervallen, ook wanneer zij volgens het Verdrag tijdens de overgangperiode door middel van bijzondere richtlijnen hadden moeten worden opgeheven. Met betrekking tot het personen- en dienstenverkeer noem ik slechts de arresten van 21 juni 1974 (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631), 3 december 1974 (zaak 33/74, Binsbergen, *ibid.*, blz. 1299), 12 december 1974 (zaak 36/74, Walrave, *ibid.*, blz. 1405), 8 april 1976 (zaak 48/75, Royer, Jurispr. 1976, blz. 497), 14 juli 1976 (zaak 13/76, Donà, *ibid.*, blz. 1333), 28 april 1977 (zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765) en 22 september 1983 (zaak 271/82, Auer, Jurispr. 1983, blz. 2727).

5. Volgens de Italiaanse en de Franse regering verricht degene die zich voor toerisme, studie, geneeskundige behandeling of zaken naar een ander gemeenschapsland begeeft, een materiële uitvoer van betaalmiddelen, een operatie dus die tot nu toe niet geliberaliseerd is en derhalve door iedere Lid-Staat kan worden gereguleerd, beperkt of verboden. De Lid-Staten zouden daarin praktisch geheel vrij zijn, indien het tenminste juist is dat zij op dit gebied zelfs geen „stand-

still"-verplichting hebben. Volgens artikel 71, eerste alinea, immers „*strevende* de Lid Staten ernaar geen nieuwe deviezenbeperkingen . . . in te voeren”, een formulering die heel wat minder absoluut is dan die in de overeenkomstige bepalingen betreffende het goederen-, personen- en dienstenverkeer. Hieruit volgt, aldus het Hof in het arrest-Casati, dat artikel 71 „de Lid-Staten . . . geen onvoorwaardelijke verplichting oplegt” waarop de particulieren zich zouden kunnen beroepen (r.o. 19).

Anderzijds, zo merkt de Italiaanse regering op, geven de artikelen 59 en 60 van het Verdrag te verstaan, dat men slechts van een „dienst” kan spreken indien er „een bijzondere band bestaat, die . . . wat zijn wezenlijke elementen, zoals subjecten, aard en duur der dienst betreft, bepaald moet zijn”. Het moet dus om een *welbepaalde* prestatie gaan; dit onderstelt ten minste een vraag en een aanbod van bepaaldelijk te identificeren subjecten die in verschillende Lid-Staten zijn gevestigd. „Een dienst die in een staat in het algemeen wordt aangeboden . . . aan alle gebruikers” en waarvan iedereen gebruik kan maken die zich maar begeeft naar de plaats waar zij wordt verricht, is geen dienstverrichting (zie de op 28. 1. 1983 ingediende memorie in zaak 286/82, blz. 17-18); geen dienstverrichting zijn dus werkzaamheden op het gebied van de geneeskunde, het onderwijs en het toerisme (men denke aan hotels en restaurants), die nooit of nagenoeg nooit ten behoeve van bepaalde cliënten worden verricht.

In overeenkomstige zin redeneert advocaat-generaal Trabucchi in zijn conclusie in zaak 118/75 (Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1200 e.v.): artikel 59, zo zegt hij, voorziet in vrijheid van verkeer enkel met betrekking tot bepaalde groepen deelnemers aan het economisch verkeer: het richt zich derhalve tot de dienstverrichters en niet ook tot degenen die van de dienst gebruik maken. Met deze formulering kan ik het echter niet eens zijn: om verscheidene redenen meen ik te moeten aannemen, dat de bepalingen betreffende het dienstverkeer ook buiten de daarmee getrokken grenzen van toepassing zijn.

Laten we met het toerisme beginnen. Voor de dienstverrichting in deze sector is kenmerkend, dat juist degene voor wie de dienst wordt verricht — dat wil zeggen de toerist — zich verplaatst, en het is duidelijk dat voor de Italiaanse regering en voor Trabucchi het toerisme om die reden buiten de sfeer van het vrije dienstenverkeer valt. Maar heeft men ook aan de keerzijde van de medaille gedacht? Een staat die de valuta-uitvoer door zijn ingezetenen kan beperken of verbieden, kan die ingezetenen ook beletten om van in andere Lid-Staten aangeboden toeristische diensten gebruik te maken, en kan dus ook een ongunstige invloed uitoefenen op de bedrijfstak die die diensten aanbiedt. Ik vraag mij af of een dergelijk resultaat, indien door anderen beoogd, wel met het Italiaanse belang zou stroken; en vooral betwijfel ik, of het wel tegen fundamentele kritiek bestand is. Onder de waarden van het Verdrag neemt, zoals wij weten, het vrije verkeer van diensten een vooraanstaande plaats in. Sluit men een economisch zo belangrijke tak als het toerisme van het dienstenverkeer uit, dan halveert men de omvang hiervan; dan ontzegt men het dus zijn plaats op de waardenscala; dan ontkent men dus, dat het voor het inte-

gratieproces het belang heeft dat artikel 3 eraan toekent.

Hetzelfde kan worden gezegd van de diensten op het gebied van de gezondheidszorg en het onderwijs. Het is onredelijk te verlangen dat de arts, die in zijn praktijkruimte een geperfectioneerd instrumentarium bezit of die enkel opereert in een ziekenhuis waar hij over de noodzakelijke apparatuur en ervaren medewerkers beschikt, zich naar een ander land verplaatst; of dat de school gaat naar de plaats waar de leerlingen wonen. Maar dat is wat in bovenbedoelde opvatting zou moeten gebeuren, en ik bestrijd deze om te bereiken dat die activiteiten als geliberaliseerd worden beschouwd en de werkingssfeer van de artikelen 59-66 niet verder wordt beknot. Minder duidelijk ligt het echter bij zakenreizen die, zoals de Commissie opmerkt, een heterogene categorie vormen. Op zijn hoogst zou men kunnen zeggen dat sommige reizigers — journalisten, advocaten e.d. — in elk geval dienstverrichters zijn en zich op de verdragsbepalingen kunnen beroepen.

6. Maar het door mij genoemde argument — de Italiaanse regering negeert in wezen het verkeer van economisch en sociaal uiterst belangrijke dienstverrichtingen als toerisme, geneeskundige hulp en onderwijs — kan worden aangevuld met andere, ontleend aan de bepalingen die ter uitvoering van de artikelen 59-66 zijn vastgesteld.

Ik denk in de eerste plaats aan het door de Raad op 11 december 1961 goedgekeurde Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten (PB 1962, blz. 32), dat het toerisme vermeldt bij de economische activiteiten ten aanzien waarvan „ieder verbod of iedere belem-

mering van de betaling van de dienstverrichting” moet worden opgeheven „wanneer de beperkingen in het dienstenverkeer slechts gelegen zijn in de daarmee verband houdende betalingen” (titel III, sub D). Er is echter meer. Op te heffen zijn volgens het Algemeen programma beperkingen van tweeërlei aard: die welke de dienstverrichter rechtstreeks treffen, en die welke hem indirect treffen in degene te wiens behoefte de dienst wordt verricht of in de dienstverrichting zelf (titel III). Tenslotte komt in het Algemeen programma specifiek ons thema aan de orde. In titel III, sub D, lezen wij immers: „... de Lid-Staten behouden echter het recht de aard en de realiteit van de overmaking van de financiële middelen en van de betalingen te controleren” en de nodige maatregelen te treffen om inbreuken op hun wettelijke regelingen te verhinderen, inzonderheid „bij de afgifte van deviezen aan toeristen”; en titel V bepaalt: „Voor de daadwerkelijke opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten wordt het volgende tijdschema aanvaard: ... B ... vóór het einde van de eerste etappe, opheffing van de beperkingen, bedoeld in titel III onder ... D. Evenwel zullen de deviezentoewijzingen ... kunnen blijven bestaan tot aan het einde van de overgangperiode, doch het bedrag ervan zal geleidelijk worden verhoogd vanaf het einde van de eerste etappe.”

Vergeet men „il troppo e il vano”, zoals Dante zou hebben gezegd, dan bevatten deze bepalingen een tweevoudige boodschap:

- a) de verdragsbepalingen richten zich *ook* tot de gebruikers van diensten en betreffen *ook* diensten die de verplaatsing van die gebruikers onderstellen;

- b) de uitvoer van buitenlandse valuta uit het land van woonplaats naar het land waarin de dienst wordt verricht, is derhalve aan het einde van de overgangperiode geliberaliseerd.

Dat deze uitlegging juist is, vindt overigens een bevestiging *a contrario* in 's Raads richtlijn van 31 mei 1963. Volgens artikel 3 hiervan geldt de opheffing van de verboden of belemmeringen van dienstverrichtingen voor „de in de artikelen 59 en 60 van het Verdrag omschreven diensten”, maar niet voor „deviezentoewijzingen aan toeristen”. Wat betekenen deze woorden? Klaarblijkelijk dat die toewijzingen (en dus de uitvoer van deviezen binnen de Gemeenschap) in de ogen van de Raad thuishoorden bij het vrije verkeer van diensten; anders zou het niet nodig zijn geweest ze buiten de beperkingen te houden die vóór het einde van de overgangperiode moesten vervallen. Daarmee heeft de Raad dus erkend dat de desbetreffende beperkingen aan het einde van die periode zouden vervallen.

In dezelfde lijn liggen twee andere richtlijnen van de Raad: nr. 64/221 van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1965, blz. 850), en nr. 73/148 van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van verplaatsing en verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172 van 1973, blz. 14). Beide richtlijnen immers verplichten de Lid-Staten de beperkingen op te heffen voor de verplaatsing en het verblijf „van de onderdanen van de Lid-Staten die zich naar

een andere Lid-Staat wensen te begeven" in de hoedanigheid van „personen te wier behoefte diensten worden verricht". Hieruit blijkt opnieuw, dat de artikelen 59-66 even goed de gebruikers van diensten betreffen als de dienstverrichters.

De toerist blijkt dus „in zijn bewegingsvrijheid te worden beschermd door verdragsbepalingen die thans rechtstreeks toepasselijk zijn" — aldus advocaat-generaal Trabucchi, die echter, zoals wij zagen, aan de bepalingen de draagwijdte ontzegt die zij volgens de zojuist besproken secundaire rechtsbronnen hebben. Ik geloof niet dat zijn zienswijze bestand is tegen de tot nu toe aangevoerde argumenten. Zou er echter nog twijfel blijven bestaan, dan wordt deze definitief weggenomen door een primaire rechtsbron, te weten het Verdrag inzake de toetreding van Griekenland. Artikel 54 daarvan machtigt de nieuwe Lid-Staat om tot 31 december 1985 de beperkingen op deviezentransfers door toeristen onder bepaalde voorwaarden te handhaven; en zoals de Commissie opmerkt, heeft een dergelijke afwijking enkel zin wanneer men aanneemt dat die transfers tussen de Lid-Statens inderdaad zijn geliberaliseerd.

7. Hiermee staat dus vast, dat dienstverrichtingen op het gebied van toerisme, geneeskundige behandeling en onderwijs binnen de sfeer van de artikelen 59-66 vallen, ook wanneer dit, zoals de regel is, inhoudt dat degene voor wie de dienst is bestemd, zich verplaatst van het land waar hij woont, naar het land waar de dienst wordt verricht. Omdat de beperkingen van het dienstenverkeer aan het einde van de overgangperiode zijn opgeheven, moet daaruit noodzakelijk volgen — omdat het een uitvloeisel van en een voorwaarde voor die verplaatsing is — dat transfers van deviezen die nodig zijn om die diensten te betalen, eveneens vrij zijn. Ook hiervoor hebben wij in een

aantal bepalingen tal van aanwijzingen gevonden. Dit lijkt het moment om artikel 106, lid 1, eerste alinea, EEG-Verdrag in de herinnering te roepen, waarin die vrijheid wordt bevestigd.

Volgens deze bepaling immers „verbindt elke Lid-Staat zich, om in de valuta van de Lid-Staat waarin de schuldeiser of de begunstigde verblijf houdt, de betalingen welke betrekking hebben op het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer, ... toe te staan, voor zover het goederen-, diensten-, kapitaal- en personenverkeer tussen de Lid-Statens ... is vrijgemaakt". Terecht dus kende advocaat-generaal Capotorti dit artikel een instrumentele functie toe ten opzichte van de in de titels I en II geregelde materie (conclusie in de zaak-Casati, reeds aangehaald), en niet minder terecht kon het Hof zeggen dat het van essentieel belang is voor „de liberalisatie van het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer, als grondslag voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt" (arrest-Thompson, reeds aangehaald, r.o. 22).

De vrijheid van het kapitaalverkeer nu is, zoals bekend, aan beperkingen onderworpen, doch dit geldt niet voor de vrijheid van het dienstenverkeer, behoudens de beperkingen waarnaar in artikel 66 wordt verwezen. Hieruit volgt, dat toen de vrijheid van het dienstenverkeer eenmaal volledig was verwezenlijkt, de parallelle vrijheid van deviezentransfers voor het betalen van de hier in geding zijnde diensten (zoals van iedere andere dienst) *ipso jure* is ontstaan; met andere woorden, artikel 106, lid 1, eerste alinea, brengt die vrijheid automatisch tot stand.

8. In de tweede en derde vraag baseert de verwijzende rechter zich op de veronderstelling dat uitvoer van valuta voor toerisme, studie en geneeskundige behandeling onder artikel 106, lid 3, valt. Nu ik die uitvoer in het kader van lid 1 heb geplaatst, zou ik deze hypothese onbesproken kunnen laten, temeer daar zij een ontkennend antwoord op de eerste vraag onderstelt; ik ga er echter toch op in, omdat men van een advocaat-generaal nu eenmaal volledigheid verwacht. Het Tribunale te Genua dus verwijst zowel naar de eerste als naar de tweede alinea van lid 3. Wat de eerste alinea betreft, wenst het te weten, of de ingezetenen van een Lid-Staat, die zich voor toerisme, geneeskundige behandeling, studie of zaken naar een andere Lid-Staat begeben, het recht op deviezenuitvoer kunnen claimen op grond van de standstill-clausule in die alinea, en in hoeverre dergelijke transfers onzichtbare transacties zijn in de zin van bijlage III bij het Verdrag.

Ik citeer de betrokken bepaling: „De Lid-Staten verbinden zich in hun onderling verkeer geen nieuwe beperkingen in te voeren van de overmakingen ter zake van de onzichtbare transacties vermeld in de lijst die als bijlage III aan [het] Verdrag is gehecht.” Bij die overmakingen kunnen wij drie groepen onderscheiden: die welke verband houden met het goederen-, diensten- en personenverkeer, die welke verband houden met het kapitaalverkeer, en die welke niet tot de eerste twee groepen behoren (bijvoorbeeld representatiekosten, consulaire ontvangsten, alimentaties). Terwijl de eerste, zoals hiervóór gezegd, als volstrekt vrij zijn te beschouwen en die van de tweede groep vrij zijn binnen de grenzen gesteld door de richtlijnen van 12 juli 1960 en 18 december 1962, bestaat er met betrekking tot de derde groep enkel een verplichting om de in lid 3, tweede alinea,

bedoelde beperkingen geleidelijk af te schaffen.

Na aldus de draagwijdte van de bepaling te hebben omschreven, moeten wij ons afvragen welke betekenis moet worden gehecht aan de omstandigheid dat tot de transfers van de eerste groep mede behoren transfers ter zake van „zakenreizen”, „toerisme” en „persoonlijke reizen”, „toerisme” en „persoonlijke reizen”, „toerisme” en „persoonlijke reizen”. Het antwoord is duidelijk: in de optiek van de onderhavige zaak geen enkele betekenis. Die overmakingen worden immers uitsluitend genoemd om de standstill-verplichting met betrekking tot betalingen in deviezen te concretiseren; is eenmaal de overgangperiode verstreken en zijn die betalingen krachtens lid 1, eerste alinea, geliberaliseerd, dan heeft hun vermelding elk belang verloren, aangezien de standstill-verplichting geen functie meer heeft.

9. Ik kom tot lid 3, tweede alinea. Het Tribunale te Genua vraagt, of deze bepaling aldus kan worden uitgelegd, dat de uitvoer van deviezen om er toeristische, medische enzovoort kosten mee te betalen, als materiële uitvoer van betaalmiddelen een niet-geliberaliseerde vorm van kapitaalverkeer is, zodat de Lid-Staten gerechtigd zijn die uitvoer te beperken of te verbieden.

De mogelijkheid dat valutatransfers voor het betalen van genoemde kosten als kapitaalverkeer zijn te beschouwen, sloot ik reeds uit. In elk geval lijkt de bepaling waarnaar de nationale rechter verwijst, zich niet te lenen voor de door hem voorgestelde uitleggingshypothese. Zij bepaalt immers dat „de geleidelijke opheffing van de bestaande beperkingen tot stand wordt gebracht overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 63 tot en met

65, voor zover zij niet geregeld wordt door de bepalingen van de leden 1 en 2 of door het hoofdstuk inzake het vrije kapitaalverkeer". Dit „voor zover" en de daarna volgende woorden maken duidelijk dat het hier om een restbepaling met een uiterst beperkt toepassingsgebied gaat: omdat zij niet betalingen betreffen die verband houden met het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer, moeten de overmakingen waarvoor de beperkingen gelden die deze bepaling beoogt op te heffen, dezelfde zijn als die welke tot de derde groep van onzichtbare transacties behoren (representatiekosten enzovoort), die ik hiervóór — en juist in deze zin — heb genoemd. Maar als dit zo is, zie ik niet in, welk licht de tweede alinea zou kunnen werpen op de liberalisatie van betalingen die verband houden met het dienstenverkeer.

10. Nu wij dus hebben vastgesteld dat valutatransfers voor het betalen van de hierbedoelde dienstverrichtingen vrij zijn, blijft nog de vraag te beantwoorden, welke controles de staten daarop mogen uitoefenen. Ofschoon de drie vragen dit punt niet aansnijden, zijn controles een noodzakelijkheid. De Italiaanse regering heeft terecht sterk het risico beklemtoond, dat de toerist, de patiënt of de student de deviezen voor andere doeleinden gebruikt dan waarvoor hij ze heeft gekocht, bijvoorbeeld om in het buitenland een reserve te vormen, hetgeen kapitaalverkeer in de ware zin van het woord zou zijn. Al enkele malen heb ik echter gezegd, dat dat verkeer nog aan beperkingen onderworpen is, en hier wil ik eraan toevoegen dat dat logisch is. De desbetreffende verdragsbepalingen (en ik citeer hier nogmaals de conclusie van advocaat-generaal Capotorti in de zaak-Casati) „kunnen niet los van die betreffende het economisch beleid worden

geïnterpreteerd"; en omdat artikel 104 de verantwoordelijkheid voor de handhaving van het evenwicht van hun betalingsbalans bij de Lid-Staten legt, zou het onlogisch zijn wanneer deze verplicht waren om overmakingen waar geen tegenprestatie tegenover staat, onvoorwaardelijk te liberaliseren.

Dit wordt overigens erkend in de secundaire bronnen van gemeenschapsrecht, met name in verband met toeristische uitgaven. Ik verwees reeds naar titel III van het Algemeen programma van 18 december 1961, volgens hetwelk „de Lid-Staten het recht behouden de aard en de realiteit van de overmaking van de financiële middelen en van de betalingen te controleren" teneinde „inbreuk op hun wetten" te verhinderen, inzonderheid „bij de afgifte van deviezen aan toeristen". Men zal zeggen, dat is midden in de overgangperiode geschreven. Dat is juist. Maar omdat het kapitaalverkeer na het verstrijken van die periode slechts gedeeltelijk is geliberaliseerd, lijkt het mij voor de hand te liggen dat het al zijn gelding heeft behouden.

Controles ja, dus: maar van welke aard en hoe vérgaand? In de eerste plaats, meen ik, zal daarbij terdege rekening zijn te houden met het feit dat het frauderisico bij uitvoer voor toerisme en zakenreizen groter is dan bij reizen om gezondheids- en studieredenen. Bij toerisme — een activiteit die zich het best leent om kapitaaluitvoer te verhullen — zou een praktische, want doeltreffende en tegelijkertijd niet al te belastende oplossing kunnen zijn, dat men kijkt naar

de hoeveelheid buitenlandse valuta die de betrokkenen willen uitvoeren. Daarbij zou ik drie marges willen onderscheiden. In de laagste (beneden een bedrag x) zouden deviezen zonder controle kunnen worden gekocht en uitgevoerd. In de tussenmarge (tussen x en y) zouden de uitgaven met het oog waarop de deviezen worden gekocht, vooraf moeten worden gerechtvaardigd. Wat de hoogste marge (boven y) betreft, zou naast die rechtvaardiging vooraf, de verplichting kunnen komen om achteraf bewijsstukken van de verrichte betalingen over te leggen.

Natuurlijk zouden de Lid-Staten de bevoegdheid moeten hebben om sancties op te leggen wanneer ingezetenen de regeling ontduiken, maar — en deze eis heeft het Hof herhaaldelijk gesteld — die sancties moeten evenredig zijn aan het doel waartoe zij zijn vastgesteld (vgl. arresten van 7. 7. 1976, zaak 118/75, Watson, Jurispr. 1976, blz. 1185; 15. 12. 1976, zaak 41/76, Donckerwolcke, *ibid.*, blz. 1921; 14. 7. 1977, zaak 8/77, Sargulo, Jurispr. 1977, blz. 1495; 30. 11. 1977, zaak 52/77, Cayrol, *ibid.*, blz. 2261).

11. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen door het Tribunale te Genua bij de beschikkingen van 12 juli en 22 november 1982 gesteld in de zaken Luisi en Carbone tegen het Ministerie van de Schatkist, te beantwoorden als volgt:

1. Artikel 106, lid 1, eerste alinea, EEG-Verdrag moet, ook in verband met de verdragsbepalingen betreffende het vrije dienstenverkeer, aldus worden uitgelegd, dat ingezetenen van een Lid-Staat, die zich voor toerisme, medische behandeling, studie of zaken naar een andere Lid-Staat begeven, het recht hebben buitenlandse valuta en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren te kopen en uit te voeren met het oog op de betalingen die hun verplaatsing noodzakelijk maakt: deze betalingen vallen immers in de sfeer van het dienstenverkeer en de valutatransfers ter dekking van de kosten maken deel uit van de lopende betalingen die ingevolge de vrijmaking van het dienstenverkeer waarmee zij verband houden, geliberaliseerd zijn. De Lid-Staten behouden de bevoegdheid om te verifiëren dat de personen die machtiging hebben gekregen om voor die doeleinden buitenlandse valuta en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren uit te voeren, ze niet voor andere, niet door het gemeenschapsrecht erkende en beschermde doelen gebruiken, bijvoorbeeld voor niet-geliberaliseerd kapitaalverkeer. De Lid-Staten zijn voorts bevoegd om degenen die de nationale controlevoorschriften niet in acht nemen, met sancties te bedreigen. Het nationale controlestelsel mag echter niet neer-

komen op een beperking van het vrije dienstenverkeer en parallel daaraan mogen de sancties naar hun aard en zwaarte niet onevenredig zijn aan het doel waartoe zij zijn vastgesteld.

2. Artikel 6, lid 3, eerste alinea, EEG-Verdrag verplicht de Lid-Staten, in hun onderling verkeer geen nieuwe beperkingen in te voeren van de overmakingen ter zake van de onzichtbare transacties vermeld in bijlage III bij het Verdrag, waartoe behoren de overmakingen ter zake van toerisme, zakenreizen en persoonlijke reizen en verblijf om studie- of gezondheidsredenen. Deze verplichting gold echter slechts tot het einde van de overgangperiode, aangezien op dat moment ook bij ontbreken van secundaire uitvoeringsvoorschriften de betalingen ter zake van dienstverrichtingen geliberaliseerd zijn.
3. Artikel 106, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag brengt transfers van buitenlandse valuta en in buitenlandse valuta luidende geldswaardige papieren met het oog op toerisme, studie, geneeskundige behandeling en zakenreizen, niet onder de regeling betreffende het nog niet geliberaliseerde kapitaalverkeer.