

PRESUDA SUDA

31. siječnja 1984.

„Nevidljive transakcije – Uvjeti nacionalnog nadzora”

U spojenim predmetima 286/82 i 26/83,

povodom zahtjeva koje je na temelju članka 177. UEEZ-a Sudu uputio Sud u Genovi, u sporovima pred tim sudom između

GRAZIANE LUISI

i

MINISTERO DEL TESORO (predmet 286/82),

te između

GIUSEPPEA CARBONEA

i

MINISTERO DEL TESORO (predmet 26/83),

radi donošenja prethodne odluke o tumačenju članaka 67., 68. i 106. UEEZ-a, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da odluči o usklađenosti s tim člancima određenih odredbi talijanskog zakonodavstva u pogledu prijenosa stranih valuta,

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, T. Koopmans; K. Bahlmann i Y. Galmot, predsjednici vijeća, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, U. Everling i C. Kakouris, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

tajnik: P. Heim,

donosi sljedeću

PRESUDU

- 1 Rješenjima od 12. srpnja i 22. studenoga 1982., koje je Sud zaprimio 27. listopada 1982. i 21. veljače 1983., Sud u Genovi uputio je na temelju članka 177. UEEZ-a nekoliko prethodnih pitanja o tumačenju članka 106. Ugovora kako bi se ocijenilo je li talijansko zakonodavstvo o prijenosu stranih valuta u skladu s tom odredbom.
- 2 Ta su pitanja istaknuta u okviru postupaka povodom prigovora koje su pokrenula dvojica talijanskih rezidenata protiv uredbi ministra financija kojima im se izriču kazne jer su kupili razne strane valute radi njihovog korištenja u inozemstvu za protuvrijednost u talijanskim lirama u iznosu većem od maksimalnog iznosa dopuštenog talijanskim zakonodavstvom, koji je tada iznosio 500 000 lira godišnje za izvoz stranih valuta za rezidenta u svrhu turizma, posla, studija i zdravstvene skrbi.
- 3 Dvojica tužitelja osporavala su pred nacionalnim sudom valjanost odredbi talijanskog zakonodavstva na kojima su se temeljile kazne jer te odredbe, prema njihovu mišljenju, nisu u skladu s pravom Zajednice. U predmetu 286/82, tužiteljica u glavnom postupku, G. Luisi, potvrđila je da je izvozila predmetne valute u svrhu raznih turističkih boravaka u Francuskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj i radi korištenja zdravstvene skrbi u potonjoj državi. U predmetu 26/83, tužitelj u glavnom postupku, G. Carbone, naveo je da je strane valute koje je kupio iskoristio za tromjesečni turistički boravak u Saveznoj Republici Njemačkoj. Obje stranke tvrdile su da se ograničenja izvoza sredstava plaćanja u stranim valutama u svrhu turizma i zdravstvene skrbi protive odredbama UEEZ-a o tekućim plaćanjima i kretanju kapitala.
- 4 U svojem prvom rješenju od 12. srpnja 1982. (predmet 286/82), sud u Genovi utvrđuje da su transakcije za koje je talijanskim zakonodavstvom predviđena gornja granica za prijenos stranih valuta, odnosno turizam, poslovna i studijska putovanja i zdravstvenu skrb, dio nevidljivih transakcija iz Priloga III. Ugovoru. Plaćanja povezana s tim transakcijama stoga su obuhvaćena člankom 106. stavkom 3. prvim podstavkom Ugovora kojim se države članice obvezuju da ne uvode nova ograničenja, dok je sporno talijansko zakonodavstvo doneseno 1974. Međutim, trebalo je utvrditi točan doseg tih odredbi u odnosu na one kojima se uređuje kretanje kapitala, osobito u dijelu u kojem se one primjenjuju na fizički prijenos novčanica.
- 5 Kako bi dobio informaciju o tom pitanju, sud je postavio Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„U slučaju da rezidentni putnici koji odlaze u inozemstvo u svrhu turizma, posla, studija ili zdravstvene skrbi izvoze novčanice strane države ili banke kao i kreditne instrumente u stranoj valuti, mogu li subjekti pravnog poretku Zajednice ostvarivati prava koja su države članice dužne poštovati u skladu s pravilima o mirovanju iz članka 106. stavka 3. prvog podstavka Ugovora, pri čemu se podrazumijeva da je ta transakcija dio nevidljivih transakcija iz Priloga III. Ugovoru,

ili, s obzirom na upućivanja u članku 106. stavku 3. drugom podstavku Ugovora, je li prethodno opisani slučaj, koji je s objektivnog gledišta prijenos stranih valuta u gotovini, dio kretanjâ kapitala koja, zbog odredbi iz članaka 67. i 68. Ugovora i odgovarajućih direktiva koje je Vijeće donijelo 11. svibnja 1960. i 18. prosinca 1962., ne trebaju obvezno biti liberalizirana, tako da o zakonitosti mjera nadzora i sankcija u tim sektorima, u ovom slučaju upravnih sankcija, odlučuje država članica?”

- 6 U svojem drugom rješenju, od 22. studenoga 1982. (predmet 26/83), sud ispituje samo prijenose stranih valuta u turističke svrhe. Postavlja pitanje treba li smatrati da je turizam, iako je nevidljiva transakcija u smislu članka 106. stavka 3. Ugovora, istodobno obuhvaćen trgovanjem uslugama te da je stoga uređen odredbama iz članka 106. stavka 1. o liberalizaciji plaćanja povezanih s pružanjem usluga.
- 7 Zbog toga je sud postavio Sudu novo pitanje:
- „Ako rezidentni putnici koji odlaze u inozemstvo u turističke svrhe izvoze novčanice strane države ili banaka kao i kreditne instrumente u stranoj valuti, mogu li subjekti pravnog poretku Zajednice ostvarivati prava koja su države članice dužne poštovati u skladu s izravno primjenjivim odredbama članka 106. stavka 1. Ugovora, ako se turistička putovanja trebaju razmatrati u okviru kretanja usluga i ako se prijenosi stranih valuta namijenjeni pokrivanju troškova smatraju tekućim plaćanjem koje stoga treba smatrati liberaliziranim jednako kao i usluge s kojima su povezani;
- ili, s obzirom na to da je predmetna transakcija dio nevidljivih transakcija navedenih u Prilogu III. Ugovoru i da je navedena transakcija stvarni prijenos stranih valuta u gotovini, na temelju upućivanja u članku 106. stavku 3. drugom podstavku, je li ta transakcija obuhvaćena kretanjima kapitala koja, u skladu s odredbama članaka 67. i 68. Ugovora i s njima povezanih direktiva koje je Vijeće donijelo 11. svibnja 1960. i 18. prosinca 1962., ne treba obvezno liberalizirati, tako da je zakonito da država članica u takvim sektorima donosi mjere nadzora i administrativne sankcije?”
- 8 Iz teksta prethodnih pitanja i obrazloženja dvaju rješenja kojima se upućuju prethodna pitanja proizlazi da su problemi tumačenja prava Zajednice koji se ističu u ovim predmetima sljedeći:
- a) potpadaju li turizam, poslovna putovanja, studijska putovanja i zdravstvena skrb u pružanje usluga ili nevidljive transakcije u smislu članka 106. stavka 3. Ugovora ili u obje kategorije;
 - b) treba li prijenos stranih valuta u navedene četiri svrhe smatrati tekućim plaćanjem ili kretanjem kapitala, osobito kada se provodi fizičkim prijenosom novčanica;
 - c) koji je stupanj liberalizacije plaćanja povezanih s te četiri svrhe previđen u članku 106. Ugovora;
 - d) koje mjere nadzora prijenosa stranih valuta države članice eventualno imaju pravo provoditi u pogledu tako liberaliziranih plaćanja.
- (a) Pojmovi „pružanje usluga” i „nevidljive transakcije”
- 9 Prema članku 60. Ugovora, „uslugama” u smislu Ugovora smatraju se one usluge koje se uobičajeno obavljuju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba. U okviru glave III. drugog dijela Ugovora („Slobodno kretanje osoba, usluga i kapitala”), slobodno kretanje osoba obuhvaća kretanje radnika unutar Zajednice i slobodu poslovnog nastana na državnom području država članica.

- 10 Na temelju članka 59. Ugovora, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja tih usluga u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene. U cilju omogućavanja pružanja usluga, moguć je odlazak pružatelja usluga u državu članicu u kojoj je nastanjen primatelj usluga ili primatelja usluga u državu poslovnog nastana pružatelja usluga. Iako je samo prvi od tih slučajeva izričito naveden u članku 60. stavku 3., kojim se dopušta privremeno obavljanje djelatnosti pružatelja usluga u državi članici u kojoj se usluga pruža, drugi slučaj nužna je nadopuna prvoga i odgovara cilju liberalizacije svih naplatnih djelatnosti koje nisu obuhvaćene slobodnim kretanjem robe, osoba i kapitala.
- 11 Za provedbu tih odredbi, glavom II. općeg programa za ukidanje ograničenja slobode pružanja usluga koju je na temelju članka 63. Ugovora utvrdilo Vijeće 18. prosinca 1961. (SL 1962., str. 32.) predviđa se, među ostalim, ukidanje svih zakona i drugih propisa koji u svakoj državi članici u gospodarske svrhe uređuju ulazak, izlazak i boravak državljana država članica, ako oni nisu opravdani razlozima javnog poretku, javne sigurnosti i javnog zdravlja te ne mogu ometati pružanje usluga tih državljana.
- 12 Direktiva Vijeća 64/221 od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranaca koje su opravdane na temelju javnoga poretku, javne sigurnosti ili javnoga zdravlja (SL 1964., str. 850.) odnosi se na temelju članka 1., među ostalim, na državljane jedne države članice koji odlaze u drugu državu članicu „kao primatelji usluga“. Direktiva Vijeća 73/148 od 21. svibnja 1973. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka državljana država članica unutar Zajednice u pogledu poslovnog nastana i pružanja usluga (SL L 172, str. 14.) osigurava pravo na boravak koje odgovara trajanju pružanja usluga pružatelju i primatelju te usluge.
- 13 Autori općeg plana pokazali su da su svjesni učinka liberalizacije usluga na liberalizaciju plaćanja time što su temeljili opći plan za ukidanje ograničenja slobode pružanja usluga također na članku 106. Ugovora. Naime, prvim stavkom te odredbe predviđa se liberalizacija plaćanja povezanih s trgovinom robom i uslugama ako je kretanje robe i usluga liberalizirano među državama članicama.
- 14 Među ograničenjima slobode pružanja usluga koja treba ukinuti, u glavi III. stavku C općeg plana navode se i prepreke plaćanjima usluga, i to osobito, u skladu s glavom III. stvkom D i s člankom 106. stvkom 2., kada je trgovina uslugama limitirana samo ograničenjima plaćanja koja su s njima povezana. U skladu s glavom V. stvkom B općeg plana ta je ograničenja trebalo ukinuti prije isteka prve faze prijelaznog razdoblja, eventualno osim ograničenja na „devizne kvote za turiste“ koja je trebalo zadržati tijekom tog razdoblja. Te su odredbe provedene Direktivom Vijeća 63/340 od 31. svibnja 1963. o ukidanju svih zabrana ili prepreka plaćanju usluga ako je trgovina uslugama limitirana samo ograničenjima plaćanja koja su s njima povezana (SL 1963, str. 1609.). Članak 3. te direktive također se odnosi na devizne kvote za turiste.
- 15 Međutim, opći program i navedena direktiva daju državi članici pravo da provjeri prirodu i autentičnost prijenosa finansijskih sredstava i plaćanja te da poduzme potrebne mjere kako bi se spriječile povrede njezinih zakona i propisa, „osobito u području izdavanja stranih valuta turistima“.
- 16 Iz toga slijedi da sloboda pružanja usluga uključuje slobodu primatelja usluga da odlaze u drugu državu članicu kako bi tamo primili uslugu, neometani ograničenjima, čak i u

području plaćanja, i da turiste, korisnike zdravstvene skrbi i osobe koje se nalaze na studijskim ili poslovnim putovanjima treba smatrati primateljima usluga.

17 Članak 106. stavak 3. odnosi se na postupno ukidanje ograničenja prijenosa povezanih s „nevidljivim transakcijama” navedenima u Prilogu III. Ugovoru. Kao što je nacionalni sud ispravno utvrdio, taj popis među ostalim obuhvaća poslovna putovanja, turizam, privatna putovanja i boravak za potrebe obrazovanja i privatna putovanja i boravak iz zdravstvenih razloga.

18 Međutim, s obzirom na to da je taj stavak podređen stavcima 1. i 2. članka 106. i da proizlazi iz njegova drugog podstavka, ne može se primijeniti na četiri predmetne transakcije.

(b) Pojmovi „tekuća plaćanja” i „kretanja kapitala”

19 Nacionalni sud upozorio je da se fizički prijenos novčanica nalazi na popisu D prilogâ dvjema direktivama koje je Vijeće donijelo u skladu s člankom 69. Ugovora u području kretanja kapitala (SL 1960, str. 921. i 1963, str. 62.). Na popisu D navedena su kretanja kapitala za koja se od država članica direktivama ne zahtijeva nikakva mjera liberalizacije. Stoga se postavlja pitanje podrazumijeva li upućivanje na tom popisu na prijenos fizičkih novčanica da je takav prijenos sam po sebi kretanje kapitala.

20 Ugovorom se ne definira što sve podrazumijeva kretanje kapitala. Međutim, dvije gore navedene direktive sadržavaju u svojim prilozima popis različitih kretanja kapitala, zajedno s nomenklaturom. Iako je fizički prijenos financijske imovine, a osobito novčanica, uključen na taj popis, iz toga ipak ne proizlazi da takav prijenos u svakom slučaju treba smatrati kretanjem kapitala.

21 Opći sustav ugovora pokazuje, a usporedba članaka 67. i 106. potvrđuje, da su tekuća plaćanja prijenosi stranih valuta koji predstavljaju naknadu u okviru osnovne transakcije, dok su kretanja kapitala financijske transakcije koje se u osnovi odnose na ulaganje predmetnih iznosa, a ne naknadu za uslugu. Iz tog razloga kretanje kapitala mogu sama prouzročiti tekuća plaćanja, kao što je navedeno u članku 67. stavku 2. i članku 106. stavku 1.

22 Fizički prijenos novčanica stoga se ne može kvalificirati kao kretanje kapitala ako predmetni prijenos odgovara obvezi plaćanja koja proizlazi iz transakcije u području trgovine robom ili uslugama.

23 Iz toga proizlazi da se plaćanja u svrhu turizma, poslovnih ili studijskih putovanja i zdravstvene skrbi ne mogu kvalificirati kao kretanje kapitala, čak ni kad se provode fizičkim prijenosom novčanica.

(c) Stupanj liberalizacije plaćanja predviđen člankom 106. Ugovora

24 Što se tiče trgovine uslugama, člankom 106. stavkom 1. predviđa se da plaćanja s time povezana treba liberalizirati ako je među državama članicama i samo kretanje usluga liberalizirano u skladu s Ugovorom. U skladu s člankom 59. Ugovora, ograničenja slobode pružanja usluga unutar Zajednice ukidaju se tijekom prijelaznog razdoblja.

Nakon kraja tog razdoblja ograničenja plaćanja povezana s pružanjem usluga stoga treba ukinuti.

- 25 Iz toga proizlazi da su plaćanja povezana s turizmom, poslovnim i studijskim putovanjima i zdravstvenom skrbi liberalizirana nakon kraja prijelaznog razdoblja.
- 26 To tumačenje potvrđeno je člankom 54. Akta o pristupanju iz 1979., u skladu s kojim Helenska Republika može zadržati ograničenja prijenosa povezana s turizmom, ali samo u određenim granicama i samo do 31. prosinca 1985. Tim člankom podrazumijeva se da bi se bez tog odstupanja ti prijenosi trebali odmah liberalizirati.
- (d) Mjere nadzora i prijenosi stranih valuta
- 27 Posljednji aspekt problema istaknutog u ovim predmetima odnosi se na pitanje jesu li, i do koje mjere, države članice zadržale ovlast da prijenose i tekuća plaćanja podvrgnu mjerama nadzora primjenjivim na prijenose stranih valuta.
- 28 U tom pogledu valja najprije pojasniti da liberalizacija plaćanja predviđena člankom 106. obvezuje države članice da dopuste plaćanja obuhvaćena tom odredbom u valuti države članice u kojoj boravi vjerovnik ili korisnik. Plaćanja provedena u valuti treće zemlje stoga nisu obuhvaćena tom odredbom.
- 29 Valja istaknuti da se u članku 2. Direktive 63/340 pojašnjava da mjere liberalizacije koje su njome propisane ne ograničavaju pravo država članica da „provjere prirodu i autentičnost plaćanja”. Taj uvjet proizlazi iz činjenice da plaćanja koja se odnose na trgovinu robom i uslugama te na kretanja kapitala tada još nisu bila potpuno liberalizirana.
- 30 Međutim, čak i nakon kraja prijelaznog razdoblja ta liberalizacija još nije bila u potpunosti provedena. Naime, direktivama Vijeća koje su predviđene člankom 69. Ugovora s ciljem ostvarivanja slobode kretanja kapitala, još nisu ukinuta sva ograničenja u tom području, dok članak 67. koji predviđa takvu slobodu treba tumačiti, kao što je Sud odlučio u presudi od 11. studenoga 1981. (predmet 203/80, Casati, Zb., str. 2595.), na način da se čak i nakon kraja prijelaznog razdoblja ograničenja izvoza stranih valuta ne mogu smatrati ukinutima bez obzira na sadržaj direktiva donesenih u skladu s člankom 69.
- 31 U tim okolnostima, države članice zadržale su ovlast nadzora prijenosa stranih valuta radi provjere je li zaista riječ o kretanjima neliberaliziranog kapitala. Ta je ovlast tim važnija jer je povezana s odgovornošću država članica u monetarnom području, u skladu s člancima 104. i 107. Ugovora, koja podrazumijeva mogućnost poduzimanja odgovarajućih mjera za sprječavanje bijega kapitala ili drugih sličnih spekulacija u njihovoј valuti.
- 32 Ako je država članica suočena s poteškoćama ili ako joj ozbiljno prijete poteškoće u pogledu njezine platne bilance, u člancima 108. i 109. Ugovora predviđene su mjere koje treba poduzeti i postupci koje treba poštovati. Te odredbe, koje ostaju na snazi i nakon ostvarivanja potpune slobode kretanja kapitala, obuhvaćaju ipak samo krizna razdoblja.

- 33 Stoga, izvan razdoblja krize i do potpunog ostvarivanja slobode kretanja kapitala države članice trebaju imati nadležnost da nadziru jesu li prijenosi stranih valuta koji su navodno namijenjeni za tekuća plaćanja zapravo korišteni za nedopuštena kretanja kapitala. U tu svrhu, države članice imaju pravo provjeriti prirodu i autentičnost predmetnih transakcija ili prijenosa.
- 34 Međutim, takav nadzor treba poštovati granice postavljene pravom Zajednice, a osobito one koje proizlaze iz slobode pružanja usluga i s njima povezanih plaćanja. Stoga on ne može imati za učinak da plaćanja i prijenose povezane s pružanjem usluga ograničava na određeni iznos po transakciji ili razdoblju jer bi u tom slučaju ugrozio slobode utvrđene Ugovorom. Iz istog razloga takav nadzor se ne smije primijeniti na način da te slobode učini iluzornima ili da njihovo ostvarivanje podvrgne diskrecijskoj ovlasti uprave.
- 35 Ta utvrđenja ne protive se tome da država članica odredi paušalne granice ispod kojih se ne provodi nikakav nadzor, dok je za troškove koji prelaze te granice potrebno opravdati stvarnu namjenu trgovine usluga, pod uvjetom da utvrđene paušalne granice ipak ne utječu negativno na uobičajeno odvijanje trgovine uslugama.
- 36 Na nacionalnom sudu je da u svakom pojedinačnom slučaju utvrdi je li nadzor prijenosa stranih valuta o kojima je riječ u glavnom postupku u skladu s tako određenim granicama.
- 37 Sva prethodno navedena razmatranja omogućuju da se na prethodna pitanja odgovori da članak 106. Ugovora treba tumačiti na način da:
- prijenosi u svrhu turizma, poslovnih ili studijskih putovanja i zdravstvene skrbi predstavljaju plaćanje, a ne kretanje kapitala, čak i kad se provode fizičkim prijenosom novčanica;
 - ograničenja tih plaćanja ukidaju se nakon kraja prijelaznog razdoblja;
 - države članice zadržavaju ovlast nadzora u pogledu toga koriste li se prijenosi stranih valuta navodno namijenjeni za tekuća plaćanja zapravo za nedopuštena kretanja kapitala;
 - ti nadzori ne mogu imati za učinak da plaćanja i prijenose povezane s pružanjem usluga ograničavaju na određeni iznos po transakciji ili razdoblju, niti da slobode priznate Ugovorom učine iluzornima, kao ni da ostvarivanje tih sloboda podvrgnu diskrecijskoj ovlasti uprave;
 - ti nadzori mogu uključivati određivanje paušalnih granica ispod kojih se ne provodi nikakav nadzor, dok je za troškove koji prelaze te granice potrebno opravdati postojanje negativnog utjecaja na trgovinu uslugama, pod uvjetom da paušalne granice ipak nisu utvrđene na način kojim se negativno utječe na uobičajeno odvijanje trgovine uslugama.

Troškovi

38 Troškovi belgijske vlade, vlade Savezne Republike Njemačke, francuske vlade, talijanske vlade, nizozemske vlade i Komisije, koje su podnijele svoja očitovanja Sudu ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je суду da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je uputio sud u Genovi, rješenjima od 12. srpnja i 22. studenoga 1982., odlučuje:

Članak 106. Ugovora treba tumačiti na način da:

- prijenosi u svrhu turizma, poslovnih ili studijskih putovanja i zdravstvene skrbi predstavljaju plaćanje, a ne kretanje kapitala, čak i kad se provode fizičkim prijenosom novčanica;
- ograničenja tih plaćanja ukidaju se nakon kraja prijelaznog razdoblja;
- države članice zadržavaju ovlast nadzora u pogledu toga koriste li se prijenosi stranih valuta navodno namijenjeni za tekuća plaćanja zapravo za nedopuštena kretanja kapitala;
- ti nadzori ne mogu imati za učinak da plaćanja i prijenose povezane s pružanjem usluga ograničavaju na određeni iznos po transakciji ili razdoblju, niti da slobode priznate Ugovorom učine iluzornima, kao ni da ostvarivanje tih sloboda podvrgnu diskrecijskoj ovlasti uprave;
- ti nadzori mogu uključivati određivanje paušalnih granica ispod kojih se ne provodi nikakav nadzor, dok je za troškove koji prelaze te granice potrebno opravdati postojanje negativnog utjecaja na trgovinu uslugama, pod uvjetom da paušalne granice ipak nisu utvrđene na način kojim se negativno utječe na uobičajeno odvijanje trgovine uslugama.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 31. siječnja 1984.

[Potpisi]