

PRESUDA SUDA

11. studenoga 1981.(*)

„Slobodno kretanje kapitala – Nacionalni zahtjevi za kontrolu”

U predmetu 203/80,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Tribunale di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija), u kaznenom postupku koji se vodi pred tim sudom protiv

Guerrina Casatija

o tumačenju, među ostalim, članka 67., 69., 71., 73. i 106. tog Ugovora i različitih načela prava Zajednice kako bi se nacionalnom sudu omogućilo donošenje odluke o usklađenosti određenih odredaba talijanskog zakonodavstva o valutama s tim člancima i načelima,

SUD

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, G. Bosco, A. Touffait i O. Due, predsjednici vijeća, Lord Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling i A. Chloros, suci,

nezavisni odvjetnik: F. Capotorti,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 6. listopada 1980., koje je Sud zaprimio 16. listopada 1980., Tribunale di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u nekoliko prethodnih pitanja o tumačenju članka 67., 69. 71., 73. i 106. Ugovora o EEZ-u i postojanju različitih načela prava Zajednice kako bi mu se omogućilo donošenje odluke o usklađenosti određenih odredaba talijanskog zakonodavstva o valutama s tim člancima i načelima.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv talijanskog državljanina koji boravi u Saveznoj Republici Njemačkoj i koji je optužen da je, bez odobrenja koje je propisano talijanskim zakonodavstvom o valutama, iz Italije pokušao uvesti, među ostalim, iznos od 24 000 DM, koji je pronađen u njegovu posjedu

16. srpnja 1979. na talijansko-austrijskoj granici. Okrivljenik u glavnom postupku izjavio je da je prethodno uveo taj iznos novca u Italiju a da ga nije prijavio kako bi kupio opremu koja mu je bila potrebna za poduzeće koje vodi u Njemačkoj, te je bio prisiljen ponovno izvesti valutu jer je tvornica u kojoj je namjeravao kupiti opremu bila zatvorena tijekom blagdana.

- 3 Člankom 14. talijanskog Ministarskog dekreta od 7. kolovoza 1978. (*Gazzetta ufficiale* br. 220 od 8. kolovoza 1978.) propisano je da se strane novčanice mogu slobodno uvoziti. Člankom 13. tog ministarskog dekreta propisano je da je nerezidentu dopušten izvoz stranih novčanica u iznosu koji je prethodno uvezen ili koji je zakonito stečen u Italiji, što se dokazuje na načine koje utvrđuje ministar vanjske trgovine. Ti su načini posebno utvrđeni u Okružnici br. A/300 od 3. svibnja 1974. talijanskog ureda za devizno poslovanje, u kojoj je člankom 11. propisano da nerezidenti mogu izvesti iznos novca koji su prijavili na „obrascu V 2” pri ulasku u Italiju.
- 4 U skladu s člankom 1. Zakona br. 159 od 30. travnja 1976. neovlašteni izvoz valute u vrijednosti većoj od 500 000 LIT sankcionira se kaznom zatvora u trajanju od jedne do šest godina i novčanom kaznom u iznosu od dvostruke do četverostruke vrijednosti izvezeno valute. Prije 1976. takvi prekršaji nisu bili kaznena djela, već samo upravni prekršaji za koje su se određivale upravne sankcije koje su se sastojale od novčanih kazni u iznosu peterostruke vrijednosti izvezeno robe.
- 5 U svojem zahtjevu za prethodnu odluku nacionalni sud pozvao se na sudsku praksu Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), prema kojoj nerezident koji ne ispuni „obrazac V 2“ pri ulasku na talijansko državno područje i pokuša ponovno izvesti valutu za koju tvrdi da ju je zakonito uveo, čini kazneno djelo iz članka 1. Zakona br. 159. iz 1976.
- 6 Uzimajući u obzir te okolnosti, nacionalni sud od Suda traži da odgovori na sljedeća pitanja:
 - „1. Treba li smatrati da su nakon prijelaznog razdoblja ograničenja kretanja kapitala iz članka 67. Ugovora o EEZ-u ukinuta neovisno o odredbama njegova članka 69.?
 2. Je li činjenica da talijanska vlada nije provela savjetodavni postupak predviđen u članku 73. Ugovora u pogledu Uredbe sa zakonskom snagom br. 31 od 4. ožujka 1976., koja je pretvorena u Zakon br. 159 od 30. travnja 1976., povreda Ugovora?
 3. Jamči li se bilo kojim načelom ili odredbom Ugovora nerezidentima pravo na ponovni izvoz valute koja je prethodno uvezena i nije upotrijebljena, čak i ako je pretvorena u talijanske lire?
 4. Ako je odgovor potvrđan, mogu li se za eventualno neispunjavanje formalnosti propisanih zakonodavstvom o valutama države iz koje se valute naknadno ponovno izvoze u gore opisanim okolnostima odrediti sankcije koje uključuju oduzimanje valute, novčanu kaznu u peterostrukom iznosu te valute i oduzimanje osobne slobode u trajanju do pet godina (podložno strožim sankcijama ako sudjeluje više osoba)?

5. Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, mogu li za prethodno navedeno neispunjavanje formalnosti biti određene sankcije jednake težine kao za nezakoniti izvoz valute?
 6. Je li nakon završetka prijelaznog razdoblja moguće smatrati da je s obvezama „standstill” utvrđenima u članku 71. i članku 106. stavku 3. usklađen nacionalni zakon kojim se pooštravaju sankcije propisane drugim, prethodnim zakonom, kao, na primjer, kad se prekršaji koji su se prije sankcionirali upravnim sankcijama sada sankcioniraju kaznom zatvora i novčanom kaznom te time postaju kaznena djela?
 7. Je li načelom u skladu s kojim se u različitim situacijama ne može jednako postupati (koje je također obuhvaćeno zabranom diskriminacije, među ostalim, iz članka 7. Ugovora) dopušteno da se jednake sankcije koje je država članica odredila za nezakoniti izvoz valute ili neispunjavanje formalnosti u skladu sa zakonodavstvom o valutama primjenjuju kako na rezidente tako i na nerezidente te države?
 8. Je li nakon završetka prijelaznog razdoblja moguće smatrati da su s člancima 67. i 71. te člankom 106. stavkom 3. Ugovora usklađene nacionalne odredbe kojima se propisuju određene formalnosti radi ostvarivanja priznatog prava na ponovni izvoz prethodno uvezenog kapitala, pri čemu se ispunjavanje tih formalnosti zahtijeva kao jedini dokaz uvoza, a njihovo se neispunjavanje u biti sankcionira u skladu s kaznenim pravom?”
- 7 Ta se pitanja mogu podijeliti u dvije skupine. Prva tri pitanja i šesto pitanje posebno se odnose na tumačenje odredaba Ugovora o EEZ-u o kretanju kapitala i prijenosima novca. Preostala pitanja odnose se na eventualna ograničenja utvrđena pravom Zajednice u pogledu kaznenih odredaba i kaznenog postupka koje su donijele države članice u područjima koja su povezana s pravom Zajednice.

Tumačenje odredaba o kretanju kapitala i prijenosima novca

Prvo pitanje odnosi se na učinke članka 67., a posebno njegova stavka 1. nakon isteka prijelaznog razdoblja. Taj članak nalazi se na početku poglavlja o kapitalu koje pripada glavi II. „Slobodno kretanje osoba, usluga i kapitala”, ugrađenoj u dio drugi Ugovora o EEZ-u pod nazivom „Temelji zajednice”. Opća struktura tih odredaba odgovara popisu sredstava predviđenih za ostvarivanje ciljeva Zajednice koji je utvrđen u članku 3. Ugovora o EEZ-u. Ta sredstva u skladu s člankom 3. točkom (c) uključuju „uklanjanje prepreka slobodi kretanja osoba, usluga i kapitala među državama članicama”. [neslužbeni prijevod] Stoga je slobodno kretanje kapitala, uz slobodno kretanje osoba i usluga, jedna od temeljnih sloboda Zajednice. Osim toga, sloboda kretanja određenih vrsta kapitala u praksi je preduvjet za učinkovito ostvarivanje drugih sloboda zajamčenih ugovorom, posebno prava poslovnog nastana.

- 9 Međutim, kretanje kapitala usko je povezano i s ekonomskom i monetarnom politikom država članica. U trenutačnom stadiju ne može se isključiti da se potpunom slobodom kretanja kapitala može ugroziti ekonomska politika jedne ili druge države članice ili stvoriti neravnoteža u njezinoj platnoj bilanci, čime se narušava pravilno funkcioniranje zajedničkog tržišta.

- 10 Zbog tih razloga članak 67. stavak 1. razlikuje se od odredaba o slobodnom kretanju robe, osoba i usluga u smislu da postoji obveza liberalizacije kretanja kapitala samo „u mjeri u kojoj je to potrebno za osiguravanje pravilnog funkcioniranja zajedničkog tržišta”. [neslužbeni prijevod] Opseg tog ograničenja, koje ostaje na snazi nakon isteka prijelaznog razdoblja, različit je u različito vrijeme i ovisi o ocjeni zahtjeva zajedničkog tržišta te ocjeni prednosti i rizika za to tržište do kojih liberalizacija može dovesti, uzimajući u obzir njegovo trenutačno stanje, a posebno stupanj integracije postignut u područjima za koje je kretanje kapitala posebno važno.
- 11 Takvu ocjena, kao prvo, donosi Vijeće i to u skladu s postupkom predviđenim u članku 69. Vijeće je u skladu s tim člankom donijelo dvije direktive, prvu 11. svibnja 1960. (SL od 12.7.1960., str. 921.) i drugu, kojom se dopunjuje i mijenja prva, 18. prosinca 1962. (SL od 22.1.1963., str. 62.). U prilogima direktivama sva su kretanja kapitala podijeljena u četiri popisa (A, B, C i D). Za kretanja navedena na popisima A i B direktivama je propisana bezuvjetna liberalizacija. Međutim, za kretanja navedena na popisu C direktivama se državama članicama dopušta da zadrže ili ponovno odrede ograničenja deviznog poslovanja koja su postojala na datum stupanja na snagu prve direktive, ako sloboda kretanja kapitala može dovesti do stvaranja prepreke ostvarivanju ciljeva ekonomske politike predmetne države. Naposljetku, za kretanja navedena na popisu D direktivama se od država članica ne zahtijeva donošenje nikakvih mjera liberalizacije. Popis D uključuje, među ostalim, fizički uvoz i izvoz financijske imovine, uključujući novčanice.
- 12 Valja zaključiti da se obveza ukidanja ograničenja kretanja kapitala, koja je sadržana u članku 67. stavku 1., ne može utvrditi u odnosu na određenu kategoriju takvog kretanja, neovisno o ocjeni Vijeća u skladu s člankom 69. je li za osiguravanje pravilnog funkcioniranja zajedničkog tržišta tu kategoriju potrebno liberalizirati. Vijeće je do sada smatralo da nije potrebno liberalizirati izvoz novčanica, što je transakcija za koju je optužen okrivljenik u glavnom postupku, i nema razloga pretpostaviti da je donošenjem tog stajališta Vijeće prekoračilo granice svoje diskrecijske ovlasti.
- 13 Na prvo pitanje stoga valja odgovoriti da članak 67. stavak 1. treba tumačiti na način da se ograničenja izvoza novčanica ne mogu smatrati ukinutima nakon isteka prijelaznog razdoblja, neovisno o odredbama članka 69.
- 14 Drugo pitanje nacionalnog suda odnosi se na zaštitnu klauzulu sadržanu u članku 73. Svrha je tog članka dopustiti državi članici da pod određenim uvjetima i u skladu s određenim postupcima uvede ograničenja koja u skladu s općim pravilima o kretanju kapitala u protivnom ne bi smjela odrediti. On se ne primjenjuje u slučaju ograničenja čije je uvođenje već dopušteno u skladu s tim općim pravilima.
- 15 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, dovoljno je na drugo pitanje odgovoriti da neprimjena postupaka predviđenih u članku 73. u pogledu ograničenja kretanja kapitala koje predmetna država članica u skladu s pravilima Zajednice nije obvezna liberalizirati nije povreda Ugovora o EEZ-u.
- 16 Trećim pitanjem u biti se pita jamči li se načelom prava Zajednice ili odredbom Ugovora nerezidentima pravo na ponovni izvoz valute koja je prethodno uvezena i nije upotrijebljena.

- 17 Na početku valja napomenuti da, kao što proizlazi iz odgovora na prva dva pitanja, stupanj liberalizacije kretanja kapitala i postupnog ukidanja ograničenja deviznog poslovanja ne proizlazi iz općeg načela, već je uređen odredbama članaka 67. i 69. Ugovora o EEZ-u i odredbama gore navedenih direktiva od 11. svibnja 1960. i 18. prosinca 1962. donesenih za provedbu tih članaka. Međutim, valja ispitati, u područjima u kojima u skladu s tim odredbama liberalizacija kretanja kapitala za sada nije obvezna – kao što su prijenosi novca – mogu li pojedinci ostvariti prava, koja su države članice dužne poštovati, na temelju pravila „standstill” sadržanih u članku 71. Ugovora o EEZ-u ili na temelju članka 106. Ugovora o EEZ-u, na koje upućuje nacionalni sud, iako u drugom kontekstu, u svojem šestom i osmom pitanju.
- 18 U skladu s člankom 71. prvim stavkom države članice nastoje izbjeći uvođenje novih ograničenja deviznog poslovanja koja utječu na kretanje kapitala unutar Zajednice i pooštavanje postojećih propisa.
- 19 Upotrebom izraza „nastoje” tekst te odredbe znatno se razlikuje od formulacija koje su u većoj mjeri obvezujuće i koje se upotrebljavaju u drugim sličnim odredbama o ograničenjima slobodnog kretanja robe, osoba i usluga. Iz tog teksta proizlazi da se člankom 71. prvim stavkom ni u kojem slučaju državama članicama ne određuje bezuvjetna obveza na koju se pojedinci mogu pozvati.
- 20 Kretanje kapitala čini samo dio transakcija koje uključuju prijenose novca. Stoga je nacionalni sud s pravom skrenuo pozornost na članak 106., čija je svrha osigurati prijenose novca koji su potrebni za liberalizaciju kretanja kapitala i slobodno kretanje robe, usluga i osoba te koji, osim toga, ne sadržava ista ograničenja kao ona izričito predviđena u odredbama koje su već ispitane.
- 21 Nacionalni sud osobito u šestom pitanju upućuje na obvezu „standstill” sadržanu u članku 106. stavku 3. prvom podstavku. U skladu s tom odredbom države članice obvezuju se da među sobom neće uvoditi nikakva nova ograničenja prijenosa povezanih s takozvanim „nevidljivim” transakcijama navedenima u Prilogu III. Ugovoru.
- 22 U tom pogledu valja podsjetiti da je okrivljenik u glavnom postupku naveo da namjerava ponovno izvesti iznos novca koji je prethodno uvezao radi kupnji komercijalne prirode, a ne iznos koji odgovara transakciji stvarno navedenoj u Prilogu III.
- 23 Stoga na pitanja koja se odnose na članak 106. stavak 3. valja odgovoriti da se potonja odredba ne primjenjuje na ponovni izvoz iznosa koji je prethodno uvezen radi kupnji komercijalne prirode ako takve kupnje u stvarnosti nisu provedene.
- 24 Zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava izričito upućivanje na prva dva stavka članka 106. S obzirom na navodnu svrhu uvoza predmetnog iznosa, ta su prva dva stavka važna u kontekstu trećeg pitanja. U skladu s tim odredbama države članice obvezuju se nakon isteka prijelaznog razdoblja odobriti sva plaćanja koja su povezana s, među ostalim, trgovinom robom. Stoga je svrha dvaju prvih stavaka članka 106. osigurati stvarno slobodno kretanje robe odobravanjem svih prijenosa novca koji su potrebni za ostvarivanje tog cilja. Međutim, tim se odredbama od država članica ne zahtijeva da odobre uvoz i izvoz novčanica za obavljanje komercijalnih transakcija ako takvi prijenosi nisu potrebni za slobodno kretanje robe. U okviru komercijalnih

transakcija ne može se smatrati da taj način prijenosa, koji osim toga nije u skladu sa standardnom praksom, odgovara takvoj potrebi.

- 25 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, na treće prethodno pitanje valja odgovoriti da pravo nerezidenata na ponovni izvoz novčanica koje su prethodno uvezene radi obavljanja komercijalnih transakcija, ali nisu upotrijebljene, nije zajamčeno nijednim načelom prava Zajednice ili odredbom tog prava koja se odnosi na kretanje kapitala, kao ni pravilima članka 106. o plaćanjima povezanim s trgovinom robom.

Moguća ograničenja utvrđena pravom Zajednice u pogledu nacionalnih kaznenih pravila i kaznenog postupka

- 26 Svojim četvrtim, petim i šestim pitanjem nacionalni sud u biti pita jesu li sankcije kao što su one predviđene talijanskim zakonodavstvom o valutama nespojive s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije koja su dio prava Zajednice. Osmo pitanje odnosi se na problem slobode dokazivanja u kaznenom postupku.
- 27 U načelu, kazneno zakonodavstvo i pravila kaznenog postupka i dalje su u nadležnosti država članica. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da su pravom Zajednice i u tom području utvrđena određena ograničenja u pogledu kontrolnih mjera čije je zadržavanje u skladu s tim pravom dopušteno državama članicama u okviru slobodnog kretanja robe i osoba. Upravne mjere ili sankcije ne smiju prelaziti ono što je nužno potrebno, a načini kontrole ne smiju biti oblikovani tako da se njima ograničava sloboda koja se zahtijeva Ugovorom i ne smiju biti popraćeni sankcijom koja je u tolikoj mjeri neproporcionalna u odnosu na težinu prekršaja da postaje prepreka ostvarivanju te slobode.
- 28 Mogu nastati određene situacije koje su usporedive s onima predviđenima u toj sudskoj praksi u okviru kretanja kapitala i prijenosa novca u odnosu na kontrolne mjere koje su države članice zadržale u skladu, na primjer, s člankom 5. Prve direktive za provedbu članka 67. Ugovora, ali samo u pogledu transakcija čija liberalizacija proizlazi iz prava Zajednice. Svrha ograničenja utvrđenih u toj sudskoj praksi jest spriječiti da se kontrolnim mjerama čije je zadržavanje u skladu s pravom Zajednice dopušteno državama članicama naruše slobode zajamčene tim pravom. U ovom glavnom postupku to nije slučaj. Iz odgovora na ostala prethodna pitanja proizlazi da predmetna transakcija nije liberalizirana na temelju odredaba Ugovora ili direktiva donesenih za njihovu provedbu. U takvom se slučaju ne primjenjuje gore navedena sudska praksa.
- 29 Stoga na ta pitanja valja odgovoriti da se u pogledu kretanja kapitala i prijenosa novca koje države članice nisu obvezne liberalizirati u skladu s pravilima Zajednice, tim pravilima ne ograničava ovlast država članica za donošenje kontrolnih mjera i osiguravanje njihova poštovanja primjenom kaznenih sankcija.

Troškovi

- 30 Troškovi francuske vlade, vlade Savezne Republike Njemačke, talijanske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine, danske vlade, vlade Republike Irske i Komisije Europskih zajednica ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja

za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je rješenjem od 6. listopada 1980. uputio Tribunale di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija), odlučuje:

- 1. Članak 67. stavak 1. treba tumačiti na način da se ograničenja izvoza novčanica ne mogu smatrati ukinutima nakon isteka prijelaznog razdoblja, neovisno o odredbama članka 69.**
- 2. Neprimjena postupaka predviđenih u članku 73. u pogledu ograničenja kretanja kapitala koje predmetna država članica u skladu s pravilima Zajednice nije obvezna liberalizirati, nije povreda Ugovora o EEZ-u.**
- 3. Člankom 71. prvim stavkom ni u kojem se slučaju državama članicama ne određuje bezuvjetna obveza na koju se pojedinci mogu pozvati.**
- 4. Članak 106. stavak 3. ne primjenjuje se na ponovni izvoz iznosa koji je prethodno uvezen radi kupnji komercijalne prirode ako takve kupnje u stvarnosti nisu provedene.**
- 5. Pravo nerezidenata na ponovni izvoz novčanica koje su prethodno uvezene radi obavljanja komercijalnih transakcija, ali nisu upotrijebljene, nije zajamčeno nijednim načelom prava Zajednice ili odredbom tog prava koja se odnosi na kretanje kapitala, kao ni pravilima članka 106. o plaćanjima povezanim s trgovinom robom.**
- 6. U pogledu kretanja kapitala i prijenosa novca koje države članice nisu obvezne liberalizirati u skladu s pravilima Zajednice, tim se pravilima ne ograničava ovlast država članica za donošenje kontrolnih mjera i osiguravanje njihova poštovanja primjenom kaznenih sankcija.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 11. studenoga 1981.

[potpisi]

* Jezik postupka: talijanski