FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 21. marts 1990 *

Høje Domstol.

1. Ved stævning af 26. maj 1988 har Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag mod Irland med påstand om, at det statueres, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser, idet det har begrænset de fritagelser for omsætningsafgifter og punktafgifter, der gælder ved indførsel i den internationale rejsetrafik, i forhold til de beløb, som er fastsat i Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 [1].

2. Baggrunden for tvisten mellem Kommissionen og Irland er den stadige stigning i antallet af rejser af kort varighed, som foretages af personer med bopæl i Irland til Nordirland med det formål at købe varer, der er pålagt en generelt lavere beskatning i Det Forenede Kongerige, og som herefter medtages afgiftsfrit til Irland som »varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage« i overensstemmelse med det anførte direktiv.

3. Fællesskabsreglerne om de omhandlede afgiftsfritagelser skal kort omtales. Ifølge direktivets artikel 1 fritages varer, der af rejsende indføres i deres personlige bagage, i rejsetrafikken *mellem tredjelande og Fællesskabet*, for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførslen, når denne ikke har erhvervsmæssig karakter, og varernes samlede værdi ikke overstiger 45 ECU pr. person [2]. For rejsende under 15 år kan medlemsstaterne nedsætte det fri beløb til 23 ECU [3]. For så vidt angår *rejsetrafikken mellem medlemsstaterne*, bestemmer artikel 2, at varer, som rejsende medfører i deres personlige bagage, fritages for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførslen under forudsætning af, at de er erhvervet under almindelige beskatningsbetingelser for hjemmemarkedet i en af medlemsstaterne, og for så vidt indførslen ikke har erhvervsmæssig karakter, og varernes samlede værdi ikke overstiger et beløb, der på det omhandlede tidspunkt androg 350 ECU pr. person [4]. For rej-

* Originalsprog: fransk.

1 — Om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218).

2 — Ifølge artikel 1 i Rådets direktiv 81/933/EØF af 17. november 1981 om ændring af direktiv 69/169/EØF og 78/1035/EØF for så vidt angår afgiftsfritagelse i international rejsetrafik og ved indførsel af varer i småforsendelser uden erhvervsmæssig karakter fra tredjelande (EFT L 338 af 25.11.1981, s. 24).

3 — Ifølge anførte direktiv.

4 — Ifølge artikel 1 i Rådets direktiv 85/348/EØF af 8. juli 1985 om ændring af direktiv 69/169/EØF om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT L 183 af 16.7.1985, s. 24). Beløbet er siden ændret til 390 ECU ved artikel 1 i Rådets direktiv 88/664/EØF af 21. december 1988 om niende ændring af direktiv 69/169/EØF om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT L 382 af 31.12.1988, s. 41).

sende under 15 år kan medlemsstaterne nedsætte det fri beløb til 90 ECU[5]. Ifølge artikel 4, der gælder både for rejsende omfattet af artikel 1 og rejsende omfattet af artikel 2, anvender hver medlemsstat ved visse produkter, såsom tobaksvarer, alkoholholdige drikke, parfume, kaffe og te, kvantitative begrænsninger i fritagelsen for omsætningsafgifter og punktafgifter. For rejsende under 15 år — eller efter omstændighederne 17 år — kan der ikke indrømmes afgiftsfritagelse for de omhandlede varer.

4. I første omgang vil jeg holde mig til de generelle regler om afgiftsfritagelse, således som disse er fastlagt i direktivets artikel 1, 2 og 4, mens jeg skal gennemgå de nærmere regler senere. Kommissionens indsigelse over for Irland går i det væsentlige ud på, at det har gennemført en anordning, der udtrykkeligt omhandler bestemmelserne i direktiv 69/169, og satte denne i kraft fra 1. april 1987. Ifølge denne anordning forstås ved en *rejsende* i relation til afgiftsfritagelserne i henhold til direktivets artikel 1, 2 og 4 en person, der umiddelbart før indrejsen i Irland har opholdt sig uden for irsk område i 48 timer, og som kan godtgøre dette over for den kompetente myndighed. For at sondre mellem det, der kaldes »egentlige« rejsende og »indkøbs«-rejsende, har Irland således bestemt, at de afgiftsfritagelser, som følger af direktivet, kun skal indrømmes personer, der har opholdt sig uden for irsk område i mindst 48 timer.

5. Kommissionens argumentation, der ligger til grund for nærværende traktatbrudssag, kan udtrykkes på den måde, at Irland — efter Kommissionens opfattelse — under foregivende af at præcisere direktivet har tilføjet yderligere betingelser og gjort afgiftsfritagelse afhængig af, at disse betingelser er opfyldt. Der er således ikke tale om en præcisering, som er i overensstemmelse med direktivets ånd, men om interne foranstaltninger, der er uforenelige med direktivet og modvirker dets formål. Dette synspunkt deler Det Forenede Kongerige, som er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgeren.

6. Irland har fremført en række grunde til, at der ikke kan gives Kommissionen medhold. Irland har understreget, at dens foranstaltninger til dels er begrundet i det overordentlig store antal rejsende, der tog fra Irland til Nordirland for at foretage indkøb, som i kraft af afgiftsfritagelserne var beskatningsmæssigt fordelagtige. Der er herom givet visse væsentlige oplysninger, hvis rigtighed ikke er blevet anfægtet. Irland har således oplyst, at over 18 500 personer passerede en bestemt grænseovergang på én dag i december 1986 efter en indkøbsdag i Nordirland, og før jul 1986 var der køer af biler, herunder et stort antal offentlige transportmidler, på op til 12 km fra et stort indkøbscenter i Nordirland og til grænsen. Toldembedsmænd talte 220 busser på en enkelt dag. Den irske regering har anslået, at indbyggerne i Irland i 1986 har foretaget 3,6 mio. rejser for at foretage beskatningsmæssigt fordelagtige indkøb, hvilket svarer til én rejse pr. indbygger, og at disse rejsende i deres bagage har indført varer for over 300 mio. IRL, svarende til 1,9% af bruttonationalindkomsten, 12,9% af importen af for-

5 — Beløbet er hævet til 100 ECU, jfr. artikel 1 i anførte direktiv 88/664/EØF.

brugsgoder, og 91,2% af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. For samme år (1986) anslås disse indkøb at have medført et tab for den irske statskasse på 40 mio. IRL, svarende til 0,6% af de offentlige indtægter, 1,4% af de indirekte skatter og 2,9% af det løbende budgetunderskud.

7. Ifølge sagsøgte viser denne situation, at de rettigheder, der følger af direktiv 69/169, blev *misbrugt*, forstået på den måde, at det ikke kan være i overensstemmelse med direktivets ånd og bogstav at indrømme afgiftsfritagelse til personer, som rejser fra Irland til Nordirland med det ene formål at foretage indkøb. For at hindre misbrug af de muligheder, som direktivet giver, var det nødvendigt at indføre en sondring mellem »egentlige« rejsende og »indkøbs«-rejsende, således at rejsende, der ved tilbagerejsen til Irland havde opholdt sig uden for irsk område under 48 timer, ikke anses for »egentlige« rejsende og derfor heller ikke opnår afgiftsfritagelse. For nærmere at definere misbrug i relation til direktiv 69/169 har Irland bl. a. henvist til de såkaldte »smørtursdomme«. Irland har anført, at misbruget er blevet forværret ved, at Det Forenede Kongerige ikke deltager i Det Europæiske Monetære System, og at »Som noget næsten enestående i Fællesskaberne møder en meget stabil valuta, der fuldt ud er tilsluttet Det Europæiske Monetære System, en flydende valuta på grænsen mellem Irland og Det Forenede Kongerige« [6], hvorfor ustabiliteten i vekselkursen mellem irske pund og pund sterling i perioder har bidraget til at gøre »indkøbs«-rejser til Nordirland yderligere attraktive.

8. Endvidere har Irland gjort gældende, at sondringen mellem »egentlige« rejsende og »indkøbs«-rejsende kan begrundes med, at direktivet må forstås således, at det hjemler visse *undtagelser* til en forudsat *hovedregel* om, at importerede varer i mangel af harmonisering af omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførslen pålægges sådanne afgifter. Såfremt der med støtte i en *udvidende* fortolkning af direktivet indrømmes afgiftsfritagelse til rejsende, hvis eneste formål er at foretage indkøb, ville dette indebære, at undtagelsen blev hovedreglen, hvilket er et uantageligt resultat.

9. Endelig har Irland gjort gældende, at det initiativ, sagsøgte har taget, må vurderes på baggrund af, at Kommissionen ikke traf foranstaltninger til at undgå misbrug af afgiftsfritagelserne. Navnlig har Kommissionen ikke efterkommet Rådets erklæring, optaget i referatet af Rådets møde den 8. juli 1985, og hvorefter Rådet opfordrede Kommissionen til at »undersøge, om det er muligt og hensigtsmæssigt at indføre en sondring mellem 'egentlige' rejser og rejser, der foretages alene af fiskale hensyn, samt til inden udgangen af 1987 at aflægge rapport til Rådet, eventuelt ledsaget af et forslag, såfremt problemet fortsat måtte bestå til den tid« [7].

10. Med de muligheder, direktivet giver, er der ikke tvivl om, at Irland på grund af den fælles landgrænse med Det Forenede Kongerige befinder sig i en speciel — ja, endog vanskelig — situation. Der er heller ingen grund til at betvivle de negative følger for landets økonomi, dette har. Selv om man

6 — *Svarskriftet*, s. 16 (Domstolens oversættelse).

7 — Erklæringen er omtalt i Irlands *svarskrift*, s. 18.

går ud fra, at EØF-Traktatens forfattere sandsynligvis havde andre forestillinger om udviklingen mod »det indre marked« end synet af 12 km lange køer af biler, herunder talrige busser, hvori der befinder sig rejsende fra en anden medlemsstat, som brænder efter at bestorme nabomedlemsstatens indkøbscentre, forekommer det mig, at Irland ved de trufne foranstaltninger har tilsidesat fællesskabsretten. På dette punkt kan jeg således tilslutte mig Kommissionens og Det Forenede Kongeriges vurdering. Denne opfattelse bygger på en række overvejelser, som jeg skal udvikle i det følgende.

11. For det første anser jeg anordningen for at være i strid med selve direktivets ordlyd.

12. Ifølge direktivets betragtninger »er det påkrævet, indtil der er sket en vidtgående harmonisering af de indirekte afgifter, at beskatningen ved indførslen og afgiftslettelser i forbindelse med udførslen bibeholdes« [8] i samhandelen mellem medlemsstaterne, ligesom »det er ønskeligt, at befolkningen i medlemsstaterne, allerede før en sådan harmonisering, i højere grad bliver sig fællesmarkedets realitet bevidst, og at der med henblik herpå træffes foranstaltninger til en yderligere liberalisering af bestemmelserne vedrørende indførselsbeskatningen i rejsetrafikken mellem medlemsstaterne« [9], idet lettelser af denne art »er et yderligere skridt i retning af den gensidige åbning af markederne i medlemsstaterne og af tilvejebringelse af hjemmemarkedslignende forhold« [10]. Afgiftslettelserne »må begrænses til rejsendes ikke-erhvervsmæssige vareindførsel«, og da de omhandlede varer i oprindelseslandet (udrejselandet) som regel »kun kan erhverves i beskattet stand, forhindres en dobbeltbeskatning ved, at indrejselandet i den fastsatte udstrækning giver afkald på opkrævning af omsætningsafgifter ved indførslen, uden at dette fører til, at varerne undgår beskatning« [11].

13. De anførte synspunkter har fundet udtryk i reglerne om selve afgiftsfritagelserne. Jeg har allerede redegjort for indholdet af artikel 1, 2 og 4. De afgiftsfritagelser, der følger heraf, er fastlagt i form af maksimumsbeløb udtrykt i ecu for varer, som kan indføres, med særlige beløbsgrænser for rejsende under 15 år og for visse produkter i form af kvantitative maksima, idet afgiftsfritagelse for nogle af disse varer i øvrigt er betinget af, at de rejsende er over 15 eller efter omstændighederne 17 år. De omhandlede bestemmelser indeholder ingen betingelse om, at rejsen skal være af en vis varighed. Som anført indeholder bestemmelserne kun beløbsmæssige eller kvantitative begrænsninger.

14. Herudover indeholder visse andre bestemmelser i direktivet begrænsninger i de afgiftsfritagelser, der følger af artikel 1, 2 og 4. Ifølge artikel 5 [12] kan medlemsstaterne nedsætte værdien og/eller mængden af de varer, der kan indføres afgiftsfrit, når varerne indføres fra en anden medlemsstat eller et tredjeland af personer, som har deres bopæl i grænseområdet, eller af grænsearbejdere eller af personale på transportmid-

8 — Første betragtning.

9 — Anden betragtning.

10 — Tredje betragtning.

11 — Fjerde betragtning.

12 — Som affattet ved Rådets direktiv 72/230/EØF af 12. juni 1972 om harmonisering af lovgivning om reglerne for omsætningsafgifter og punktafgifter i den internationale rejsetrafik (EFT 1972 II, s. 544).

ler, der er indsat i den internationale trafik. Bestemmelsen fastsætter lignende begrænsninger, når varerne indføres af medlemmer af en medlemsstats væbnede styrker. Begrænsningerne efter artikel 5, stk. 1 og 2, gælder ikke, når de pågældende personer godtgør, at de udrejser fra grænseområdet, eller at de ikke vender tilbage fra en tilstødende medlemsstats eller et tilstødende tredjelands grænseområde. Som det fremgår, vedrører ingen af de begrænsninger i afgiftsfritagelserne, der følger af direktivets artikel 5, rejsens formål eller varighed. Der tages kun hensyn til bopæl, arbejdssted og arbejdets karakter.

15. Hvad særligt angår Irland, er denne medlemsstat bemyndiget til som en fravigelse af direktivets artikel 2 at undtage varer, hvis stykværdi overstiger 77 ECU, fra afgiftsfritagelsen [13]. Bemyndigelsen til Irland giver således på ingen måde mulighed for at tage hensyn til rejsens formål eller varighed.

16. Endelig skal jeg påpege, at der ved en bestemmelse i et af direktiverne om ændring af direktiv 69/169 [14] *udtrykkeligt* er givet Danmark hjemmel til at begrænse afgiftsfritagelsen på grundlag af rejsens varighed. Ifølge denne bestemmelse kan Danmark anvende kvantitative begrænsninger, for så vidt angår afgiftsfritagelse ved indførsel af cigaretter, røgtobak og visse alkoholholdige drikkevarer, som rejsende med bopæl i Danmark indfører efter at have opholdt sig i et andet land:

— indtil den 31. december 1985, når opholdet er af mindre end 48 timers varighed,

— fra den 1. januar 1986 til den 31. december 1989, når opholdet er af mindre end 24 timers varighed.

Bemyndigelsen til Danmark støttes således på en *udtrykkelig* bestemmelse i direktivet.

17. På grundlag af denne gennemgang af selve ordlyden i direktiv 69/169 skal jeg fastslå, at *ingen* af de bestemmelser, der gælder for alle medlemsstater eller specielt for Irland, knytter begrænsninger i afgiftsfritagelserne sammen med rejsens formål eller varighed, og at muligheden for begrænsninger af sidstnævnte karakter er indeholdt i en *udtrykkelig* bestemmelse til fordel for Danmark. På nuværende tidspunkt forekommer det mig således, at Irland ikke kan støtte de foranstaltninger, som det ifølge eget udsagn har truffet for at »præcisere« direktiv 69/169, på en udtrykkelig bestemmelse i direktivet eller på de formål, der er udtrykt i betragtningerne.

18. Ser man dernæst ikke blot på direktivets ordlyd, men også på den fortolkning, som Domstolen gennem sin praksis har måttet foretage heraf, forekommer det mig ikke, at denne styrker Irlands argumentation. Som i øvrigt også anført af Kommissionen og Det Forenede Kongerige synes de såkaldte »smørstursdomme«, som sagsøgte har påberåbt sig til støtte for sit synspunkt, tværtimod nærmere at svække denne.

13 — Ifølge artikel 1 i direktiv 85/348/EØF, anført ovenfor.

14 — Rådets direktiv 84/231/EØF af 30. april 1984 om ændring af direktiv 69/169/EØF og 83/2/EØF om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT L 117 af 3.5.1984, s. 42).

19. Hvad først angår direktivets generelle rækkevidde med hensyn til medlemsstaternes kompetence til at anvende andre afgiftsfritagelser end dem, der er fastsat heri, er Domstolens praksis meget klar. I Domstolens dom af 7. juli 1981, Rewe I [15], der henviser såvel betragtningerne til direktiv 69/169 som de direktiver, der har udfyldt dette, anføres det, at

»Rådet gradvis har villet indføre en fuldstændig ordning vedrørende fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter for varer i rejsendes personlige bagage, og at medlemsstaterne som følge heraf på dette område alene beholder den begrænsede kompetence, som direktiverne tillægger dem med hensyn til at indrømme afgiftsfritagelser, der er forskellige fra de i direktiverne fastlagte.« [16]

Senere har Domstolen i dom af 14. februar 1984, Rewe II [17], tilføjet, at det fremgår heraf, at

»de fællesskabsretlige regler er udtømmende på området, samt at medlemsstaterne kun har bevaret den begrænsede kompetence, som selve bestemmelserne i det førnævnte direktiv tillægger dem« [18].

Jeg vil ikke undlade at sammenligne disse formuleringer fra Domstolens praksis med det forhold, at bestemmelserne i direktiv 69/169 ikke generelt indeholder nogen udtrykkelig bemyndigelse til medlemsstaterne og heller ikke specielt til Irland til at indrømme afgiftsfritagelse efter andre kriterier end dem, der er fastlagt i direktivet, og navnlig ikke efter kriterier, som er baseret på rejsens varighed. Det er derfor på forhånd udelukket, at Irland med støtte i Domstolens praksis kan lægge sådanne kriterier til grund ved anvendelsen af afgiftsfritagelserne.

20. Ser man dernæst på den vejledning, der kan hentes fra de afgørelser, hvor Domstolen på mere specielle områder har fortolket direktiv 69/169, består der efter min mening ingen uklarhed. I Domstolens dom Rewe II, anført ovenfor, har Domstolen præciseret meningen med direktivet og udtalt, at det fremgår af såvel direktivets formål som selve indholdet i dets artikel 2, stk. 1, at

»de afgiftsmæssige fritagelser, der gælder for varer indeholdt i de rejsendes personlige bagage i intern fællesskabstrafik, er forbeholdt 'rejsende, der kommer fra Fællesskabets medlemsstater', hvilket vil sige rejsende, der rejser fra en medlemsstat til en anden, efter at have haft en reel mulighed for at gøre indkøb i udrejsemedlemsstaten« [19].

Domstolen udtalte endvidere, at det følger heraf, at

»en person, som under en udflugt fra en havn i en medlemsstat ikke foretager landgang i en anden medlemsstat, eller som blot foretager en symbolsk landgang uden reel mulighed for at gøre indkøb, ikke kan betragtes som rejsende i de nævnte bestemmelsers betydning« [20].

15 — 158/80, Sml. 1981, s. 1805.
16 — Præmis 36.
17 — 278/82, Sml. 1984, s. 721.
18 — Præmis 31.
19 — Præmis 45.
20 — Præmis 46.

På grundlag heraf fastslog Domstolen følgende:

»Hvis derfor den kombinerede, interne fællesskabstrafik, som det normalt er tilfældet, er tilrettelagt således, at de rejsende rent faktisk kan foretage indkøb i den medlemsstat, hvor de gør landgang, inden de rejser hjem ad landevejen, må det antages, at der er tale om egentlige rejsende i den betydning, der anvendes i direktiv 69/169 med senere ændringer«[21].

21. Det bør her understreges, at der i dommens formulering benyttes udtrykket »egentlige rejsende i den betydning, der anvendes i direktiv 69/169«. Men den sondring, som Irland har gennemført i den omhandlede anordning, synes ikke at være forenelig med den betydning, Domstolen har tillagt begrebet »egentlige rejsende«. I sagen Rewe II har Domstolen meget klart angivet kriteriet for den »egentlige« rejsende, der indrømmes de i direktivet fastlagte afgiftsfritagelser, nemlig at vedkommende rejser fra en medlemsstat til en anden »efter at have haft reel mulighed for at gøre indkøb i udrejsemedlemsstaten«. Jeg mener derfor ikke, at man i overensstemmelse med Domstolens praksis som Irland kan antage, at personer, der vender tilbage til Irland efter *faktisk* at have foretaget indkøb i en anden medlemsstat, og som i øvrigt opfylder alle direktivets udtrykkelige bestemmelser, på grund af rejsens varighed ikke er »egentlige« rejsende i direktivets betydning. Det er korrekt, at ikke alle rejsende er »egentlige« rejsende i relation til direktivet, og at rejser af den type, som dommen i Rewe II-sagen vedrører, hvor landgangen i transitmedlemsstaten er rent symbolsk, må anses for misbrug. Dette berettiger imidlertid på ingen måde Irland til, i modstrid med ordlyden i den anførte dom, til kategorien af »utilladelige« rejsende at henregne personer, som ubestrideligt har opholdt sig i en anden medlemsstat og dér har haft en reel mulighed for at gøre indkøb. Et præjudikat fra Domstolens praksis, hvorefter misbrug karakteriseres ved den *manglende* mulighed for at gøre indkøb, kan naturligvis ikke anføres til støtte for at indføre en sondring, der betegner en rejse, hvorunder der *kan* gøres indkøb, som utilladelig.

22. Hertil kommer, at der i dommen i Rewe II-sagen på ingen måde henvises til rejsens formål ved definitionen af »egentlige« rejsende. Den angiver et objektivt kriterium, og det fastslås, at der er tale om en »egentlig« rejsende, når vedkommende har haft en reel mulighed for at gøre indkøb i en anden medlemsstat, men de spørgsmål, som der skal tages stilling til her, vedrører rejser, hvis formål hovedsagelig — om ikke udelukkende — er at foretage fordelagtige indkøb. Irlands ønske om at anse rejser, hvis formål hovedsagelig eller udelukkende er at foretage fordelagtige indkøb i en anden medlemsstat, for utilladelige og definere dem på grundlag af rejsens varighed har således ingen støtte i dommen i Rewe II-sagen. Denne dom udelukker tværtimod en sådan sondring, idet den anvender et *objektivt* kriterium.

23. Det fremgår af dom af 21. marts 1985, Paul mod Hauptzollamt Emmerich[22], at Domstolen fortolker de bestemmelser i direktivet, der udtrykkeligt bemyndiger medlemsstaterne til at begrænse afgiftsfritagelserne, strikt. Med hensyn til medlemsstaternes mulighed for at begrænse de almindelige afgiftsfritagelser for varer, der indføres i

21 — Præmis 47.

22 — 54/84, Sml. 1985, s. 915.

forbindelse med grænsetrafikken, anførte Domstolen således, at denne mulighed »skal forstås snævert under hensyn til de [i direktivet] anførte målsætninger«. Domstolen udtalte endvidere, at udtrykket »grænseområde«, som defineret i artikel 5, stk. 5, bedst kan defineres som et cirkulært område med en radius på 15 km, hvis centrum er toldovergangsstedet, og anførte, at

»Ønsket om at beskytte den lokale handel mod mulig misbrug fra indbyggere i grænseområder kan nemlig kun begrunde en begrænsning af afgiftsfritagelsen for indkøb, der er begrundet i bopælens særlige beliggenhed«,

hvilket indebærer, at

»alene sådanne indkøb er underkastet begrænsningerne i afgiftsfritagelsen, som indbyggerne i grænseområder foretager i umiddelbar nærhed af deres bopæl«.

Derimod har Domstolen udtalt, at det nævnte hensyn

»ikke [kan] begrunde en begrænsning i afgiftsfritagelsen for indkøb, der er foretaget på et sted, der ligger fjernt fra det sted, hvor den pågældende indbygger i et grænseområde har bopæl, selv om indkøbsstedet ligger i nærheden af grænsen«,

og anført, at sådanne indkøb kan

»sidestilles med indkøb, der, uden nedsættelse i afgiftsfritagelsen, foretages af personer, der har bopæl uden for grænseområdet« [23].

23 — Præmis 19.

24. På grundlag af denne dom skal det fremhæves, at den — *strikte* — fortolkning, som Domstolen lægger til grund med hensyn til udtrykkelige begrænsninger, på ingen måde bygger på et subjektivt kriterium vedrørende *formålet* med rejsen til en anden medlemsstat, hvoraf følger, at der bør indrømmes afgiftsfritagelser ved indkøb, når den rejsende ikke har bopæl i grænseområdet, og at det herved er ganske irrelevant, om rejsen til den anden medlemsstat hovedsagelig eller udelukkende har til formål at foretage indkøb dér.

25. Efter min opfattelse kan Irland heller ikke til støtte for sit synspunkt henvise til Domstolens dom af 11. november 1986, Irish Grain Board [24], hvor Domstolen i en sag om monetære udligningsbeløb udtalte, at

»en eksportmedlemsstat, der skal udbetale de monetære udligningsbeløb, der skal ydes af importmedlemsstaten, retmæssigt kan afslå at udbetale beløbene, når den vare, for hvilken de ydes, ikke er bragt i omsætning i importmedlemsstaten som følge af svig eller andre uregelmæssigheder fra købernes side, også selv om toldbehandlingen er afsluttet« [25].

Jeg mener således ikke, at man kan sammenligne på den ene side et åbenbart svigagtigt forhold vedrørende de monetære udligningsbeløb, hvor der ikke er sket en reel indførsel, selv om indførsel og udførsel i denne ordning er uløseligt forbundet, med på den anden side det forhold, at der foretages rejser fra en medlemsstat til en anden hovedsageligt eller udelukkende med det

24 — 254/85, Sml. 1986, s. 3309.

25 — Præmis 13.

formål at foretage indkøb, der på grund af afgiftsfritagelserne er fordelagtige, når reglerne om disse afgiftsfritagelser ikke indeholder nogen sondring på grundlag af rejsens formål.

26. De anførte domme, Rewe II og Irish Grain Board, omhandler tilfælde af misbrug og svigagtige forhold, som klart kunne fastslås ved at sammenstille de faktiske omstændigheder med selve ordlyden af de relevante bestemmelser. I den første sag kunne der ikke indrømmes de afgiftsfritagelser, der efter bestemmelserne udtrykkeligt finder anvendelse på »rejsende, der kommer fra Fællesskabets medlemsstater«[26], idet der ikke bestod en reel mulighed for at gøre indkøb i en anden medlemsstat. I den anden sag blev der ikke foretaget nogen indførsel, hvorfor der ikke kunne være tale om at anvende ordningen om de monetære udligningsbeløb. En sammenligning af disse domme med den sag, der behandles i dag, gør det efter min opfattelse klart, at der ikke kan drages paralleller. Som anført fremgår det hverken udtrykkeligt eller forudsætningsvis af direktivets bestemmelser, således som Domstolen har fortolket disse, at indkøbsrejser til en medlemsstat har karakter af misbrug af reglerne om afgiftsfritagelser.

27. Efter en gennemgang af de juridiske forhold er jeg således af den opfattelse, at den sondring, Irland har opstillet i den omhandlede anordning, mellem »egentlige« rejsende og »indkøbs«-rejsende på grundlag af rejsens varighed hverken har støtte i direktivets ordlyd eller i Domstolens fortolkning heraf. Den omhandlede anordning kan derfor på ingen måde anses for en præcisering eller fortolkning af direktivet, således som Irland angiver. Der er derfor tale om en sondring, der ikke er hjemlet i direktivet, og som er i strid med dets ånd og bogstav, idet indkøb, der foretages i overensstemmelse med direktivets udtrykkelige bestemmelser, i kraft af den omhandlede anordning udelukkes fra afgiftsfritagelser.

28. De særlige omstændigheder, som sagsøgte har påberåbt sig, er ikke af en sådan karakter, at de kan bibringe den trufne foranstaltning den juridiske hjemmel, som den klart mangler. Hverken det forhold, at Det Forenede Kongerige ikke deltager i Det Europæiske Monetære System, med de heraf følgende kursudsving, eller det meget store antal personer, der rejser til Nordirland for dér at foretage beskatningsmæssigt fordelagtige indkøb, giver Irland ret til ensidigt at indføre sådanne ændringer i direktivets regler om afgiftsfritagelser, at visse personer, der opfylder betingelserne herfor, ikke indrømmes afgiftsfritagelse. Jeg tror ikke, at jeg behøver yderligere at redegøre for, at en medlemstat ikke ensidigt kan ændre fællesskabsretten ved delvis at forhindre dens anvendelse. Ifølge EØF-Traktaten kan der i visse tilfælde iværksættes beskyttelsesforanstaltninger, hvilket i øvrigt er undergivet specielle procedurekrav. Uden for disse tilfælde kan økonomiske og monetære forhold som de anførte selvsagt ikke begrunde, at en medlemsstat undlader at anvende visse fællesskabregler.

29. Det forhold, at Kommissionen ikke har udfærdiget den rapport, som Rådet ved den tidligere omtalte erklæring opfordrede den til, finder jeg ganske irrelevant. Uanset hvor bundet Kommissionen måtte være af denne opfordring, er det tilstrækkeligt her at be-

26 — Artikel 2, stk. 1, i direktiv 69/169 med senere ændringer.

mærke, at Irland udfærdigede anordningen den 31. marts 1987 til ikrafttræden den 1. april 1987, mens Kommissionen havde frist til den 31. december 1987. Irland kan ikke begrunde sin foranstaltning med en forventet undladelse fra Kommissionens side.

30. Imidlertid skal jeg gøre endnu en bemærkning. Alle er enige om, at Irlands problemer i forhold til afgiftsfritagelserne er specielt alvorlige. Kommissionen har selv tilkendegivet under retsmødet, at midlertidige undtagelsesbestemmelser sandsynligvis havde kunnet gennemføres til fordel for Irland ved en ændring af direktivet i lighed med de tidligere nævnte undtagelser, der blev gennemført for Danmarks vedkommende. Kommissionen har således erkendt, at der selv før harmoniseringen af skatter og afgifter — hvilket er et væsentligt mål ved oprettelsen af »det indre marked« — vil kunne forventes særlige hjælpeforanstaltninger i særligt vanskelige situationer. Det er derfor mildt sagt beklageligt, at der ikke ved forhandling har kunnet opnås en løsning. Har Kommissionens afvisning af at undersøge spørgsmålet om en eventuel justering af reglerne om afgiftsfritagelser på den måde, som Rådet havde foreslået, forhindret en løsning af disse problemer, således at nærværende sag kunne være undgået? Nu er sagen imidlertid anlagt, og Domstolen må træffe den afgørelse, sagen lægger op til. Efter min opfattelse kan der ikke være tvivl om resultatet.

31. Afslutningsvis skal jeg understrege, at sondringen i den irske anordning gælder for de afgiftsfritagelser, der fastsættes i direktivets artikel 1, 2 og 4, og følgelig finder den tilsvarende anvendelse i rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet, hvor der efter artikel 1 gælder begrænsede afgiftsfritagelser. Irland har således også i denne henseende tilsidesat sine forpligtelser.

32. Sammenfattende foreslår jeg herefter,

— at Domstolen statuerer, at Irland har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til Traktaten, idet det har begrænset fritagelserne for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel af varer i den internationale rejsetrafik i forhold til de beløb, som er fastsat i artiklerne 1, 2 og 4 i Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 med senere ændringer;

— at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger.