Befreiungen gelten, die den aus Drittländern kommenden Reisenden gewährt werden. Keine Befreiung kann jedoch für diese Waren gewährt werden, wenn der Aufenthalt in dem Mitgliedstaat, durch den die Durchreise stattfindet, lediglich symbolischen Charakter hat und keine Möglichkeit bietet, tatsächlich Einkäufe vorzunehmen.

In der Rechtssache 278/82

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Hamburg (IV. Senat) in dem vor diesem Gericht anhängigen Verfahren

1. REWE-HANDELSGESELLSCHFT NORD MBH, Höhndorf,

2. REWE-MARKT HERBERT KUREIT, Niendorf,

Klägerinnen,

gegen

HAUPTZOLLÄMTER FLENSBURG, ITZEHOE UND LÜBECK-WEST,

Beklagte,

Beigeladene:

FÖRDE-REEDEREI GMBH, Flensburg,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969 über die zolltarifliche Behandlung von Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt werden, (ABl. L 191, S. 1) in ihrer geänderten Fassung, der Verordnung (EWG) Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975 über die landwirtschaftlichen Abschöpfungen, Ausgleichsbeträge und sonstigen Abgaben bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im persönlichen Gepäck von Reisenden (Abl. L 185, S. 3) und der Richtlinie 69/169 des Rates vom 28. Mai 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Befreiung von den Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr im grenzüberschreitenden Reiseverkehr (ABl. L 133, S. 6) in ihrer geänderten Fassung

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten T. Koopmans und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due und U. Everling,

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

A — Sachverhalt

1. Vorgeschichte des Rechtsstreits

Der Vorlagebeschluß betrifft einen Sachverhalt, der demjenigen ähnelt, der das gleiche Gericht schon einmal zur Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens veranlaßt hat (Urteil vom 7. 7. 1981, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH und Rewe-Markt Steffen, Rechtssache 158/80, Slg. S. 1805). In dieser Rechtssache entschied der Gerichtshof über die Frage, ob und inwieweit die zoll- und abgabenfreie Lieferung von Waren an Bord von „Butterschiffen" und die abgabenfreie Einfuhr dieser Waren im Gepäck der Reisenden mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Diese sogenannte „Butterfahrten"-Rechtssache bezog sich auf ein Verfahren vor dem gleichen Finanzgericht, an dem auf der einen Seite bereits die Rewe-Handelsgesellschft Nord mbH, ein Großhändler, sowie einer ihrer Einzelhändler und auf der anderen Seite das Hauptzollamt Kiel beteiligt waren.

In diesem Verfahren erließ das Finanzgericht Hamburg am 13. Januar 1982 ein Urteil unter Berücksichtigung des Tenors des Urteils des Gerichtshofes.

2. Hintergrund der vorliegenden Rechtssache

Während in dem vorangegangenen Verfahren die „Butterfahrten", das heißt Ausflüge auf See ohne oder nur mit einem symbolischen Landgang im Ausland, den Hauptgegenstand des Rechtsstreits bildeten, betrifft der vorliegende

Fall die zoll- und abgabenfreien Einkäufe an Bord von regelmäßig verkehrenden Fährschiffen (ferry-boats) und anläßlich kombinierter Schiffs-/Busreisen.

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind zum einen eine Großhandelsgesellschaft, die Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH, die unter anderem Parfümerieartikel, Kaffee, Tee, Streichhölzer und Lebensmittel wie Butter, Käse, Fleisch und Süßwaren sowie Spirituosen, Bier, Schaumwein und Tabak vertreibt, und zum anderen die Firma Rewe-Markt Herbert Kureit, die in Niendorf an der Lübecker Bucht ein Einzelhandelsgeschäft betreibt und mit Waren handelt, die ihr von der Klägerin zu 1) geliefert werden. Diese hat im wesentlichen Einzelhändler an der schleswig-holsteinischen Nord- und Ostseeküste als Kunden.

Ihre Klage richtet sich gegen die für den Bereich der Nord- und Ostsseküste zuständigen Hauptzollämter des Landes Schleswig-Holstein und zielt auf eine Verurteilung dieser Hauptzollämter ab, es zu unterlassen, Waren, die von Schiffsreisen mitgebracht werden, entgegen den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts abgabenfrei im Rahmen bestimmter Grenzen abzufertigen.

Dieses ursprüngliche Klagebegehren wurde auf den zoll- und abgabenfreien Einkauf auf den Schiffen des Linien- bzw. Fährverkehrs erstreckt.

Das Finanzgericht erhielt ferner davon Kenntnis, daß Schiffe von Häfen der Bundesrepublik Deutschland nach Dänemark fahren und daß die Reisenden von Dänemark aus, ohne daß dort auf die während der Schiffsreise abgabenfrei erworbenen Waren Eingangsabgaben erhoben werden, mit dem Bus in die Bundesrepublik Deutschland zurückkehren, wobei auch dort Abgabenvergünstigungen gewährt werden.

Das Finanzgericht führt aus, es beabsichtige, seine Rechtsprechung betreffend den Fährverkehr zu überprüfen, und dies sei der Zweck der von ihm vorgelegten Vorabentscheidungsfragen.

Nach Angabe des Finanzgerichts sind für die Lebensmittelhändler der Nord- und Ostseeküste insbesondere die Fährschiffe, die auf kurzen Strecken zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark verkehrten und auf denen zoll- und abgabenfrei eingekauft werden könne, sowie die kombinierten Schiffs-/Busreisen bedeutsam.

Derartige Praktiken bewirkten, daß dem örtlichen Groß- und Einzelhandel ein bedeutender Anteil der Kaufkraft der Bewohner der Nord- und Ostseeküste entgehe.

B — Gemeinschaftliche Regelung

1. Die *Verordnung Nr. 1544/69* in der Fassung der Verordnung Nr. 3313/81 des Rates vom 17. November 1981 befreit Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden aus Drittstaaten eingeführt werden, innerhalb bestimmter mengen- und wertmäßiger Grenzen von den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs, sofern die Einfuhr keinen kommerziellen Charakter hat.

2. Die *Richtlinie 69/169* in ihrer durch die zweite Richtlinie vom 12. Juni 1972 (ABl. L 139, S. 28), durch die dritte Richtlinie vom 19. Dezember 1978 (ABl. L 366, S. 28), durch die vierte Richtlinie vom 19. Dezember 1978 (ABl. L 366, S. 31), durch die Richtlinie 81/933/EWG des Rates vom 17. November 1981 (ABl. L 338, S. 24) und schließlich durch die Richtlinie 82/433/EWG des Rates vom 29. Juni 1982 (ABl. L 206, S. 35) ergänz-

ten Fassung regelt erstens in ihrem Artikel 1 die Befreiung von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern für Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingeführt werden; sie legt drittens in ihrem Artikel 4 die mengenmäßigen Begrenzungen für die umsatz- und sonderverbrauchsteuerbefreite Einfuhr der dort aufgeführten Waren fest und regelt schließlich in ihrem Artikel 6 die Fälle und die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten in bezug auf die Verkäufe auf der Einzelhandelsstufe die erforderlichen Maßnahmen für eine steuerliche Entlastung von den Umsatzsteuern für Warenlieferungen treffen, die im persönlichen Gepäck der Reisenden mitgeführt werden, die aus einem Mitgliedstaat ausreisen.

3. Die *Verordnung Nr. 1818/75 des Rates* vom 10. Juli 1975 über die landwirtschaftlichen Abschöpfungen, Ausgleichsbeträge und sonstigen Abgaben bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen im persönlichen Gepäck von Reisenden (ABl. L 185, S. 3) hat den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1544/69 auf landwirtschaftliche Abschöpfungen und andere Abgaben bei der Einfuhr erweitert und im Rahmen des Reiseverkehrs zwischen Mitgliedstaaten eine Befreiung von den Ausgleichsbeträgen und anderen Abgaben bei der Einfuhr eingeführt, die hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Voraussetzungen der in Artikel 2 der erwähnten Richtlinie 69/169/EWG festgelegten Abgabenbefreiung entspricht.

C — *Verfahren und Vorlagefragen*

Durch Beschluß vom 4. August 1982 hat der IV. Senat des Finanzgerichts Hamburg die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Sind die Verordnungen (EWG) Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969, zuletzt in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3313/81 des Rates vom 17. November 1981, Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2780/78 des Rates vom 27. November 1978, sowie die Richtlinie des Rates vom 28. Mai 1969 (69/169/EWG), zuletzt in der Fassung der Richtlinie 81/933/EWG vom 17. November 1981, dahin auszulegen, daß die jeweils genannten Abgabenvergünstigungen für Zoll, Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat bedienen?

2. Sind die in der Frage zu 1. genannten Bestimmungen dahin auszulegen, daß die in Betracht kommenden Abgabenvergünstigungen auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen?

3. Sind die in der Frage zu 1. genannten Bestimmungen dahin auszulegen, daß die in Betracht kommenden Abgabenvergünstigungen auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaa-

ten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Schiffen gekauft worden sind, wenn die Reise von einem Hafen eines Mitgliedstaats aus in den Hafen eines anderen Mitgliedstaats führt, die Reisenden dort an Land gehen und daraufhin, ohne daß im Ankunftsland Abgaben erhoben werden, auf dem Landweg in den Mitgliedstaat des Reiseantritts zurückkehren?"

Das Finanzgericht hält die vom Beklagten erhobenen Einwände gegen die Zulässigkeit der Klage für unbegründet und vertritt in seinem Vorlagebeschluß die Ansicht, daß die Rechtslage bezüglich der auf den Fährschiffen bzw. im Rahmen der kombinierten Schiffs-/Busreisen gekauften Waren zweifelhaft sei.

Es führt ferner aus, daß in der Bundesrepublik Deutschland Schiffsführer bezugsberechtigter Schiffe unverzollte und unversteuerte Waren beziehen könnten und bezugsberechtigt unter anderem Schiffe seien, die einen ausländischen Hafen anliefen.

Schließlich stützt sich der Vorlagebeschluß auf folgende rechtliche Erwägungen:

a) Zum Fährverkehr zwischen einem Drittstaat und einem Mitgliedstaat

Das Finanzgericht ist der Ansicht, die Verordnung Nr. 1544/69 könne unter Berücksichtigung ihres Wortlauts sowie ihres Sinns und Zwecks dahin ausgelegt werden, daß nur solche Waren in den von ihr vorgesehenen Grenzen abgabenfrei eingeführt werden könnten, die im Staatsgebiet eines Drittstaats eingekauft worden seien.

Das Finanzgericht sieht eine Stütze für diese Auslegung im Zusammenhang von Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1544/69 mit dem New Yorker Touristenabkommen, aus dem sich ergebe, daß die Abgabenvergünstigungen der Erleichterung des Touristenverkehrs dienen sollten und nicht dem abgabenfreien Einkauf an Bord von Fährschiffen zum Zwecke der Einfuhr.

Andererseit hält das Finanzgericht den Standpunkt für vertretbar, daß die Verordnung Nr. 1544/69 nicht eine Erleichterung des Touristenverkehrs bezwecke, sondern eine Beschleunigung der Zollabfertigung im Interesse der Zollverwaltungen.

Dieser Zweck würde nicht erreicht, wenn die Zollbehörden bei der Einfuhr die Herkunft der Waren, deren Befreiung von den Abgaben begehrt werde, feststellen müßten.

Was die landwirtschaftlichen Abschöpfungen angeht, so können nach Ansicht des Finanzgerichts für die Auslegung des Artikel 1 der Verordnung Nr. 1818/75 entsprechende Überlegungen angestellt werden.

In bezug auf die Umsatzsteuern verweist das Finanzgericht zur Auslegung der Richtlinie 69/169/EWG auf deren vierte Begründungserwägung, in der ausgeführt sei, daß im Regelfall die Waren im Herkunftsland nur steuerbelastet erworben werden könnten.

Dies spreche dafür, daß die Richtlinie den Fall des Erwerbs im Herkunftsland im Auge habe und nicht den Fall des Erwerbs auf Schiffen.

b) Zum innergemeinschaftlichen Fährschiffverkehr

Nach Ansicht des Finanzgerichts gelten in bezug auf die landwirtschaftlichen Abschöpfungen die im Zusammenhang mit dem Fährverkehr mit Drittstaaten angestellten Erwägungen auch für die Auslegung der Verordnung Nr. 1818/75.

Hinsichtlich der Umsatzsteuern und Verbrauchsteuern leitet das Finanzgericht aus Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 69/169 ein Verbot von Steuervergünstigungen für Waren ab, die erst während der Schiffsreise abgabenfrei erworben worden sind.

Die Begründungserwägungen dieser Richtlinie unterstützten diese Ansicht, da alle Ziele der Richtlinie der Natur der Sache nach nicht den Fall der Inanspruchnahme von Abgabenvergünstigungen während einer Schiffsreise von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträfen. Die Abgabenfreiheit bei der Einfuhr vermeide auch keine Doppelbesteuerung.

Sei dagegen die Richtlinie entsprechend anzuwenden, könnten für die auf dem Schiff eingekauften Waren die Abgabenvergünstigungen wie bei Drittlandreisenden gewährt werden.

c) Hinsichtlich der kombinierten Schiffs-/Busreise hat das Finanzgericht kaum Zweifel, daß Abgabenvergünstigungen bei der Einfuhr der auf den Schiffen gekauften Waren nicht gewährt werden dürften, wenn die Waren in einem anderen Mitgliedstaat zur Durchfuhr formlos abgefertigt worden seien; der andere Mitgliedstaat dürfe die Waren auch nicht abgabenfrei abfertigen.

Der Vorlagebeschluß ist am 18. Oktober 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Rewe-Handelsgesellschaft Nord und der Rewe-Markt Kureit, vertreten durch den Chefsyndikus der Rewe-Central AG Dr. Gert Meier, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Rechtsanwälte Deringer, Tessin, Hermann und Sedemund, Köln, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch ihre Bevollmächtigte G. Dagtoglou, Treasury Solicitors Department, die Regierung der Republik Irland, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Erich Zimmermann, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Er hat jedoch die Kommission gebeten, vor der mündlichen Verhandlung die neuesten Vorschläge für Richtlinien über die Zoll- und Steuerbefreiung von Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt werden, oder über die Regelung betreffend die Verkäufe in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen vorzulegen.

II — Beim Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

A — Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens äußern im Hinblick auf den Beschluß des Gerichtshofes vom 28. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 24 und 97/80 R (Slg. S. 1319) gewisse Bedenken gegen die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsverfahrens.

Der Gerichtshof habe sich in dem erwähnten Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80 bereits unmißverständlich gegen die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit der sogenannten „Butterfahrten" ausgesprochen, und zwar nicht nur im Zusammenhang mit der Nichterhebung von Zöllen, sondern insbesondere auch im Zusammenhang mit

der Nichterhebung von Verbrauchsteuern. Die Verpflichtung, sofort sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus einem Urteil des Gerichtshofes ergäben, treffe sämtliche Organe eines Mitgliedstaats nicht nur im Falle eines Urteils des Gerichtshofes gemäß den Artikeln 169 und 170 in Verbindung mit Artikel 171, sondern auch im Fall von Urteilen, die der Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177 fälle.

Die Bundesrepublik Deutschland habe indessen beschlossen, die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache 158/80 in wesentlichen Teilen nicht zu beachten.

Es sei deshalb damit zu rechnen, daß die deutsche Bundesregierung und die deutschen Zollbehörden auch einem neuen Urteil des Gerichtshofes, wie es vom Finanzgericht Hamburg aufgrund des Vorlagebeschlusses vom 4. August 1982 erbeten werde, nicht nachkommen würden, und zwar ohne Rücksicht darauf, welchen Inhalt dieses Urteil haben werde.

Da die Klageanträge im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 158/80 identisch seien mit denjenigen des Ausgangsverfahrens in der vorliegenden Rechtssache, begehre das vorlegende Gericht vom Gerichtshof ein Urteil, dessen Gegenstand im wesentlichen dem Urteil vom 7. Juli 1981 entspräche. Die mit dem Vorlagebeschluß erbetene Vorabentscheidung sei deshalb nicht erforderlich im Sinne von Artikel 177 des Vertrages.

B — In bestimmten Erklärungen enthaltene einleitende Bemerkungen

1. Einleitende Bemerkungen des Vereinigten Königreichs

Die Regierung des Vereinigten Königreichs führt in erster Linie aus, sie werde nur zu den Fragen 1 und 2 des Vorlagebeschlusses, die wichtige Probleme insbesondere hinsichtlich der Struktur und der Kosten des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs aufwürfen, Erklärungen abgeben.

In zweiter Linie zeichnet sie die Entstehungsgeschichte der besonderen Läden für den zollfreien Verkauf von Waren an Schiffs-, Luft- und Hovercraft-Reisende nach und weist darauf hin, daß diese bloße wohlbegründete internationale Gewohnheit durch das am 4. Juni 1954 unterzeichnete internationale Abkommen über die Zollerleichterungen im Touristenverkehr (das New Yorker Abkommen), an dem alle Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beteiligt seien, eine formelle rechtliche Bestätigung erhalten habe.

Diese Vorrechte seien Touristen von jeher von den Mitgliedstaaten eingeräumt worden, und diese Übung stehe im übrigen in Einklang mit Artikel 234 EWG-Vertrag.

Drittens hebt die Regierung des Vereinigten Königreichs hervor, daß die Abschaffung der Umsatz- und Sonderverbrauchsteuerbefreiung für Waren, die in Duty-free-Shops auf Flughäfen oder in Flugzeugen und Schiffen an innerhalb der Gemeinschaft Reisende verkauft würden, heute schwerwiegende wirtschaftliche und politische Folgen haben würde.

Sie würde insbesondere eine merkliche Verschlechterung der finanziellen Lage all derjenigen Unternehmen des Vereinigten Königreichs zur Folge haben, die sich mit der Beförderung von Fahrgästen und Fracht innerhalb der Gemeinschaft befaßten, gravierende soziale Konsequenzen sowohl für die Verkehrsunternehmen wie für bestimmte Industrien des produzierenden Gewerbes mit sich bringen, eine kurzfristige und verhältnismäßig bedeutende Steigerung der Kanalüberquerungskosten zum Ausgleich des Wegfalls dieser wesentlichen Einnah-

mequelle bedingen und eine unmittelbare Existenzgefährdung für bestimmte Verkehrslinien und Unternehmen darstellen.

Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs werfen die Vorlagefragen in der vorliegenden Rechtssache das Problem auf, ob der Rat die Absicht hatte, Vorschriften zu erlassen, die die Regelungen für Duty-free-Verkäufe unter den angesprochenen Umständen oder überhaupt ändern sollten, oder ob die Mitgliedstaaten die freie Befugnis behielten, in diesem Bereich weiterhin nach ihren eigenen Vorschriften zu verfahren.

2. Einleitende Bemerkungen der Regierung der Republik Irland

Irland betont ebenfalls die Bedeutung des Status von Duty-free-Shops auf regelmäßig verkehrenden Fährschiffen, die im Fall Irlands ausschließlich den Verkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienten.

In einem Anhang zu seinen Erklärungen legt Irland dar, daß die Abschaffung der steuerfreien Verkaufseinrichtungen gravierende Auswirkungen auf die Industrie, die Lage des Arbeitsmarktes sowie auf die finanzielle Lage der betroffenen Schiffahrtsunternehmen hätte.

Irland macht schließlich geltend, es wickele als Insel-Mitgliedstaat seinen gesamten Gemeinschaftsbinnenhandel über See- oder Luftfracht ab und der finanzielle Beitrag von Duty-free-Shops auf den Fährschifflinien sei besonders in Rechnung zu stellen.

3. Einleitende Bemerkungen der Kommission

Die Kommission geht zunächst auf das Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, das Urteil des vorlegenden Gerichts vom 13. Januar 1982 und die Gründe des Vorlagebeschlusses im vorliegenden Fall ein und zeigt sodann auf, welche Maßnahmen sie selbst im Anschluß an das am 7. Juli 1981 ergangene Urteil getroffen habe.

Sie habe zunächst die Regierungen der Mitgliedstaaten ersucht, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um bis spätestens zum 1. April 1982 die Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Urteil zu bringen. Sie habe sodann mit Schreiben vom 2. April 1982 das Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages gegen die Mitgliedstaaten eröffnet und die begründete Stellungnahme am 11. Juni 1982 den Mitgliedstaaten zugeleitet. Alle Mitgliedstaaten hätten daraufhin erklärt, sie würden die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit ab 1. Januar 1983 im innergemeinschaftlichen Verkehr in den Duty-free-Shops der Flughäfen sowie an Bord der Flugzeuge und Schiffe Waren aus Drittstaaten und landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht mehr zoll- und abschöpfungsfrei an Reisende abgegeben würden.

Die Kommission habe schließlich gegen die Bundesrepublik Deutschland noch ein weiteres Verfahren eingeleitet wegen der Fortsetzung der sogenannten Butterfahrten und der dabei erfolgenden steuerfreien Einfuhr von Waren im persönlichen Gepäck der Reisenden.

Dieses Verfahren habe zu einer auf Artikel 169 des Vertrages gestützten Vertragsverletzungsklage geführt, die am 20. Dezember 1982 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden sei (Rechtssache 325/82).

Abschließend betont die Kommission den Unterschied zwischen der vorliegenden Rechtssache und der sogenannten „Butterfahrten"-Rechtssache.

Während es sich bei dem Rechtsstreit, der zum Urteil vom 7. Juli 1981 geführt habe, um Schiffsausflüge ohne oder mit nur symbolischer Auslandsberührung gehandelt habe, habe der vorliegende

Rechtsstreit den zoll- und abgabenfreien Einkauf auf den Schiffen des Linien- und Fährverkehrs sowie die kombinierten Schiffs- und Busreisen zum Gegenstand.

C — Erklärungen zu den eigentlichen Vorlagefragen

1. Zur Befreiung von den Zöllen und landwirtschaftlichen Abschöpfungen

1.1. Im Rahmen der ersten Vorlagefrage: der Reiseverkehr zwischen einem Drittstaat und einem Mitgliedstaat

a) Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens

Sie halten die Frage für entscheidend, ob überhaupt zollrechtliche Abgabenvergünstigungen von solchen Reisenden in Anspruch genommen werden können, die die betreffende Ware weder in einem Mitgliedstaat noch in einem Drittstaat, sondern auf einem Fährschiff erworben haben.

In dieser Hinsicht sei zunächst die Rechtslage für Fährschiffe zu prüfen, die zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat verkehrten.

— In erste Linie berufen sich die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens auf Nummer 1 des Tenors des erwähnten Urteils des Gerichtshofes vom 7. Juli 1981 und leiten hieraus ab, daß solche Reisende erst recht nicht als „aus Drittländern kommende Reisende" angesehen werden könnten, die die Waren, für die sie Abgabenvergünstigungen in Anspruch nehmen wollten, überhaupt nicht im Drittland, sondern erst auf dem Fährschiff erwürben.

— In zweiter Linie tragen sie vor, daß, wie das Finanzgericht mit Recht hervorgehoben habe, für diese Auslegung nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1544/69 spreche. Danach müsse nämlich bei den als Reisegepäck aufgegebenen Waren der Nachweis geführt werden, daß der Reisende die Gepäckstücke bei der Gesellschaft, die ihn befördert habe, als Reisegepäck aufgegeben habe. Diese Regelung spreche zwingend für die Vorstellung des Verordnungsgebers, nur für solche Waren Abgabenbefreiung zu gewähren, die (zusammen mit dem Reisenden) aus einem Drittland eingeführt worden seien.

— Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens schließen hieraus, daß mangels eindeutiger Ausnahmebestimmungen, die im Zweifel eng auszulegen seien, Waren, die auf Fährschiffen erworben worden seien, die zwischen einem Mitgliedstaat (Einfuhrstaat) und einem Drittstaat verkehrten, bei ihrer Einfuhr in die Gemeinschaft uneingeschränkt den Vorschriften des Gemeinsamen Zolltarifs unterlägen.

b) Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission haben Erklärungen im entgegengesetzten Sinne abgegeben

Diese Erklärungen beziehen sich, soweit sie übereinstimmen, in erster Linie auf die Nummer 1 des Tenors des Urteils des Gerichtshofes vom 7. Juli 1981. Hiernach gelte die Zollbefreiung gemäß dem Gemeinschaftsrecht nur für Waren, die im persönlichen Gepäck von aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführt würden, unabhängig von Ursprung und Herkunft der Waren und von den Zöllen und sonstigen Abgaben, die auf sie vor ihrer Einfuhr in das Gemeinschaftsgebiet erhoben worden seien.

Da die Abgabenbefreiungen im Drittlandsreiseverkehr hiernach unabhängig von dem abgabenrechtlichen Status der Waren, von ihrer Herkunft und von den Bedingungen gewährt würden, zu denen sie erworben würden, sei zu folgern, daß sie auch für Waren gälten, die die Rei-

senden an Bord von Fährschiffen unverzollt oder auch unversteuert erworben hätten.

Die Bedenken, die das Finanzgericht hiergegen äußere, erschienen somit nicht begründet.

Die gegenteilige Ansicht lasse sich darüber hinaus weder aus Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 1544/69 noch aus dem Wortlaut ihres Artikels 1 Absatz 1 zweiter Unterabsatz, der den Begriff des persönlichen Gepäcks definiere, herleiten.

Für die Agrarabgaben gelte dasselbe, da die Verordnung Nr. 1818/75 des Rates in ihrem Artikel 1 den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1544/69 auf landwirtschaftliche Abschöpfungen und andere Abgaben bei der Einfuhr, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehen seien, erweitert habe und da folglich für die Befreiung von diesen Abgaben dieselben Bestimmungen gälten wie für die Zollbefreiungen.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland führt weiter aus, eine andere Auslegung der Verordnung Nr. 1544/69 würde der bisherigen Praxis im internationalen Schiffs- und Flugreiseverkehr völlig widersprechen. Auf das am 4. Juni 1954 unterzeichnete Abkommen über die Zollerleichterungen im Touristenverkehr komme es in diesem Zusammenhang nicht an.

Die Abgabenbefreiung nach der Gemeinschaftsregelung sei nämlich weniger eng als diejenige nach dem Abkommen, die für persönliches Reisegut der Touristen gelte, das heißt der vorübergehend einreisenden Personen, die ihr Reisegut aus dem Ausland einführten. Die Gemeinschaftsregelung gelte demgegenüber auch für Waren im persönlichen Gepäck der zurückkehrenden Reisenden.

Ihr Zweck, die Zollabfertigung von Waren im Drittlandsreiseverkehr zu erleichtern, würde nicht erreicht, wenn die Herkunft der Waren ermittelt werden müßte, für die die Zollfreiheit in Anspruch genommen werde.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht ihrerseits geltend, diese Auslegung werde durch die zweite und dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1544/69 gestützt.

Die Kommission trägt dieselben Argumente vor und bemerkt, sie könne deshalb die vom Finanzgericht Hamburg in dieser Hinsicht ausgedrückten Zweifel nicht teilen. Sie führt weiter aus, die Abgabenbefreiungen gälten nur unter der Voraussetzung, daß es sich um einen echten Reiseverkehr mit einem Drittland handele.

1.2. Im Rahmen der zweiten Vorlagefrage: der innergemeinschaftliche Reiseverkehr

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission geben zu diesem Punkt übereinstimmende Erklärungen ab: Wie der Gerichtshof in der erwähnten Rechtssache 158/80 entschieden habe, gelte die Zollbefreiung nach der insoweit ausschließlichen Regelung der Verordnung Nr. 1544/69 nur für Waren, die im persönlichen Gepäck der aus Drittstaaten kommenden Reisenden eingeführt würden. Die Mitgliedstaaten besäßen insoweit keine Zuständigkeit mehr, über die gemeinschaftsrechtlich festgelegten hinausgehende Befreiungen zu gewähren. Im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr sei deshalb kein Raum für derartige Befreiungen.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland trägt zu diesem Punkt ergänzend vor, die deutschen Rechtsvorschriften seien dieser Rechtslage durch eine Verordnung vom 28. September 1982, die unverzollte Waren bei der Ein-

reise von einem anderen Mitgliedstaat oder bei der Einreise von einem deutschen Hafen von der Zollfreiheit ausdrücklich ausschließe, angepaßt worden.

Die Allgemeine Zollordnung sei ebenfalls in diesem Sinne geändert worden und bestimme nunmehr, daß Schiffe, die nicht einen Drittlandshafen anliefen, nicht mit unverzollten Waren beliefert werden dürften, außer wenn diese zum unmittelbaren Verbrauch an Bord bestimmt seien.

Aus dem zollrechtlich freien Verkehr stammende unversteuerte Waren, die im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr eingeführt würden, seien indes auch nach den geänderten deutschen Rechtsvorschriften steuerfrei, wenn sie die für den Drittlandsreiseverkehr geltenden Wert- oder Mengengrenzen nicht überschritten.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs trägt vor, sie sei der Ansicht, daß alle Waren, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft würden, die den innergemeinschaftlichen Reiseverkehr bedienten, die in den Artikeln 9 und 10 des Vertrages festgelegten Voraussetzungen erfüllen müßten.

Das Vereinigte Königreich sei gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten dieser Auslegung der Verordnung gefolgt, indem es für „Duty-free"-Verkäufe an innerhalb der Gemeinschaft Reisende ein derartiges Erfordernis eingeführt habe.

Die Kommission bemerkt ihrerseits, daß sich unter Berücksichtigung des Wortlauts der Verordnung Nr. 1544/69 die Frage zollfreier Verkäufe von Waren im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr nicht stellen dürfte.

Für die Beantwortung der im vorliegenden Fall gestellten Frage sei davon auszugehen, daß derartige Waren auch auf den Fährschiffen, die die Häfen verschiedener Mitgliedstaaten miteinander verbänden, angeboten und gekauft würden.

1.3. Im Rahmen der dritten Vorlagefrage: der kombinierte Schiffs-/Busreiseverkehr innerhalb der Gemeinschaft

a) Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben zu diesem Punkt übereinstimmende Erklärungen abgegeben.

Diese Frage gehe im wesentlichen von denselben Voraussetzungen aus wie die zweite. Der einzige Unterschied bestehe darin, daß die Reisenden nach der Fahrt auf einem Schiff oder Fährschiff von einem Mitgliedstaat zum anderen dort an Land gingen und auf dem Landweg mit einem Reisebus in den Staat des Reiseantritts zurückkehrten und daß weder bei der Ankunft im Hafen des anderen Mitgliedstaats noch bei der Heimkehr in den Staat des Reiseantritts Abgaben für die an Bord des Schiffes abgabenfrei gekauften Waren erhoben würden.

Die Klägerinnen und die Kommission verweisen deshalb insoweit auf ihre Bemerkungen zum Verkauf von Waren im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr unter Befreiung von Zöllen und landwirtschaftlichen Abschöpfungen und sind der Ansicht, daß diese Befreiungen hier ebenfalls nicht gewährt werden dürften.

Die Klägerinnen betonen, bereits der Ankunftsstaat müsse die auf dem Fährschiff gekauften Waren besteuern; jedenfalls müsse aber der Ausgangsstaat Abgaben erheben, wenn der Reisende in ihn zurückkehre und der Ankunftsstaat die Waren, die der betreffende Reisende mit sich geführt habe, nur zur Durchfuhr formlos abgefertigt habe.

Für die Kommission hat der Sachverhalt Ähnlichkeit mit den „Butterfahrten", denn in beiden Fällen handele es sich um organisierte Ausflugsfahrten, die im wesentlichen dem Zweck dienten, den Reisenden die Möglichkeit zu geben, an Bord des Schiffes zoll- und steuerfrei

Waren zu erwerben, und zwar vornehmlich solche Waren, die normalerweise mit hohen Abgaben belastet seien.

Zwar gingen bei den gemischten See-/Landausflügen die Reisenden im Unterschied zu den „Butterfahrten", bei denen entweder überhaupt keine Berührung mit einem Drittstaat oder einem anderen Mitgliedstaat stattfinde oder aber eine solche, die es dem Reisenden nicht erlaube, an Land zu gehen und Einkäufe zu tätigen, in dem Hafen eines anderen Mitgliedstaats an Land.

Es könne jedoch dahinstehen, ob die Ausflügler die Möglichkeit hätten, in dem Ankunftshafen Einkäufe zu tätigen, weil die Vorlagefrage nur von den Waren spreche, die die Reisenden an Bord eines Ausflugsschiffes abgabenfrei gekauft hätten.

b) *Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland* macht zu diesem Punkt folgende Ausführungen: Einleitend und ebenso in bezug auf die beiden anderen Vorlagefragen bemerkt sie, die vom Finanzgericht vorgelegten Fragen dürften sich auf zwei Kategorien von Waren beziehen.

Unter der Bezeichnung „nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche Waren" seien Erzeugnisse aus Drittländern zu verstehen, die nicht den für sie vorgesehenen Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs unterworfen worden seien und die sich also nicht im (zollrechtlich) freien Verkehr eines Mitgliedstaats im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 des Vertrages und der Richtlinien zu seiner Durchführung befänden.

Ihnen gleichzustellen seien die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 222/77 des Rates vom 13. Dezember 1976 (ABl. L 38, S. 1) bezeichneten Waren.

Außer auf diese „unverzollten" Waren ziele die Frage des Finanzgerichts auf Erzeugnisse, die sich zwar im zollrechtlich freien Verkehr befänden, die aber nicht mit Umsatz- oder Sonderverbrauchsteuern eines Mitgliedstats belastet worden seien, und wohl auch auf Waren, die von den Steuern eines Mitgliedstaats entlastet worden seien („unversteuerte" Waren).

Die Ausführungen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Beantwortung dieser Frage behandeln sowohl zollrechtliche Befreiungen als auch Befreiungen von Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Befreiungen von den Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern.

Nach Ansicht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland geht das Finanzgericht bei seiner dritten Frage von der Annahme aus, daß die an Bord eines Schiffes, das zwischen den Häfen mehrerer Mitgliedstaaten verkehre, „abgabenfrei" erworbenen Waren im Gepäck der von Bord gehenden Reisenden im Ankunftshafen nicht zum freien Verkehr, sondern zu einem Verfahren der Durchfuhr abgefertigt würden.

In diesem Fall befinde sich der Mitgliedstaat, in den die Reisenden auf dem Landweg zurückkehrten, in derselben Lage wie der Mitgliedstaat, in dem die Schiffsreise beendet worden sei, wenn dort die Waren zum freien Verkehr abgefertigt würden.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland zieht hieraus folgende Schlußfolgerungen:

— Die nicht aus dem zollrechtlich freien Verkehr eines Mitgliedstaats stammenden Waren müßten dort verzollt werden; Zollfreiheit dürfte nicht gewährt werden.

— Waren, die zwar aus dem zollrechtlich freien Verkehr stammten, die aber unversteuert — nicht zu Binnenmarktbedingungen — erworben worden seien, seien in dem für den Drittlandsreiseverkehr geltenden Rahmen steuerfrei.

— In gleicher Weise seien die Waren im Mitgliedstaat der Wiedereinreise zu behandeln, wenn sie im Ankunftshafen nicht zum freien Verkehr, sondern zur Durchfuhr abgefertigt worden seien.

— Im Ankunftshafen zum freien Verkehr abgefertigte Waren müßten hingegen im Mitgliedstaat der Wiedereinreise in dem in Artikel 2 und Artikel 4 Absatz 1 Spalte II der Richtlinie 69/169/EWG bestimmten Rahmen steuerfrei gelassen werden; dies würde selbst dann gelten, wenn es bei der Abfertigung zum freien Verkehr unterlassen worden sei, etwa entstandene Eingangsabgaben zu erheben.

Allgemein ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland der Ansicht, daß es eine Tatfrage sei, welchen Charakter eine formlose Abfertigung im Ankunftshafen habe — Abfertigung zum freien Verkehr oder zur Durchfuhr —, und daß es für eine Abfertigung zum freien Verkehr spräche, wenn die an Bord gekauften Waren in dem Mitgliedstaat, in dem die Schiffsreise beendet worden sei, an dort wohnende Personen ohne abgabenrechtliche Folgen veräußert werden dürften.

Schließlich komme es auch bei einer solchen Fallgestaltung nicht auf die Belastung der Waren mit den Abgaben eines Drittlandes an.

2. Zur Befreiung von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern

2.1. Die Regierung der Republik Irland har Erklärungen zu den drei Vorlagefragen insgesamt abgegeben

Aus dem Umstand, daß die Richtlinie 69/169/EWG von den Sechs vor dem Beitritt Irlands erlassen worden sei, aus dem Wortlaut der letzten Begründungserwägung der zweiten Richtlinie des Rates (72/230/EWG) und aus den Schlußanträgen in der bereits erwähnten Rechtssache 158/80 folgert die Regierung der Republik Irland, daß sich aus dem Fehlen einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung über Duty-free-Shops auf regelmäßig bedienten Fährschifflinien ein Ermessen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ergebe.

Für diese Ansicht sprächen auch die folgenden sechs Argumente:

— erstens das Bestehen älterer völkerrechtlicher Verpflichtungen insbesondere aufgrund des New Yorker Abkommens, dem Irland vor seiner Mitgliedschaft in der Gemeinschaft beigetreten sei;

— zweitens das Fallenlassen des Kommissionsvorschlags einer dritten Richtlinie vom 22. September 1972 (zur Änderung der Richtlinie 69/169/EWG), der ausdrücklich steuerbefreite Einkaufsmöglichkeiten auf regelmäßig bedienten Fährschiffen einbezogen habe und deren Abschaffung mit sich gebracht hätte;

— drittens der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 169/69, in dem der Halbsatz „unbeschadet der Regelung, die bei Verkäufen in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen der Flughäfen und bei Verkäufen an Bord der Flugzeuge anwendbar ist ..." deren Anwendungsbereich einschränke und die aufgrund nationalen Rechts bestehenden Steuerbefreiungen im Binnenhandel der Gemeinschaft anerkenne. Weil die Gemeinschaft bei Erlaß der Richtlinie noch keine Inseln-Mitgliedstaaten gehabt habe, sei anzunehmen, daß die Verfasser ausdrücklich nur den Ausschluß von „Duty-free-Shops" im Luftverkehr angesprochen hätten, während die rechtliche Intention dahin gegangen sei, „Duty-free-Shops" im Reiseverkehr ganz allgemein, einschließlich derjenigen auf Fähren, auszuschließen;

— viertens seien die einschlägigen Richtlinien des Rates Harmonisierungsmaßnahmen auf der Rechtsgrundlage des Artikels 99 des Vertrages;

— fünftens gälten nach der letzten Begründungserwägung der Richtlinie 72/230/EWG die Richtlinien „im Regelfall", während die hier fragliche Steuerbefreiung Ausnahmecharakter habe;

— sechstens schließlich bringe die Erwähnung der schrittweisen vollständigen Abschaffung der steuerlichen Entlastungen in der letzten Begründungserwägung der Richtlinie 72/230/EWG eine klare Einschränkung des Anwendungsbereichs zum Ausdruck und schließe auf diese Weise die „Duty-free"-Regelungen aus.

Nach Meinung der Regierung der Republik Irland ist zu beachten, daß die bestehenden Steuerbefreiungen auf regelmäßig bedienten Fährschifflinien über ihre wirtschaftlichen Vorteile hinaus der Bevölkerung der Mitgliedstaaten die Realität des Gemeinsamen Marktes stärker zum Bewußtsein brächten, einen Anreiz für die Bürger der Gemeinschaft für Reisen in andere Mitgliedstaaten darstellten und so zur gegenseitigen kulturellen und menschlichen Bereicherung beitrügen.

Ergänzend führt sie aus, der Gerichtshof sollte Duty-free-Shops auf regelmäßig bedienten Fährschifflinien im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr deshalb für außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 69/169/EWG gelegen erklären, weil es den Organen der Gemeinschaft noch nicht gelungen sei, die einschlägigen Maßnahmen zu treffen.

Eine Entscheidung des Gerichtshofes in diesem Sinne würde die Gemeinschaftsorgane veranlassen, den Harmonisierungsprozeß auf diesem Gebiet zu beschleunigen, was nach Meinung Irlands äußerst wünschenswert wäre.

2.2. Die übrigen beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen behandeln die Vorlagefragen einzeln

2.2.1. Im Rahmen der ersten Vorlagefrage: Reiseverkehr zwischen einem Drittstaat und einem Mitgliedstaat

a) *Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* sind der Ansicht, es könne für anläßlich einer derartigen Reise erworbene Waren keine Befreiung zum Zuge kommen, weil der Begriff der „aus Drittländern kommenden Reisenden" im Sinne der Richtlinie 69/169/EWG nicht anders ausgelegt werden könne als der gleiche Begriff der Verordnung Nr. 1544/69.

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens untermauern diese Ansicht mit vier Argumenten.

— Eine Auslegung in diesem Sinne ergebe sich in erster Linie aus der Gesetzgebungsgeschichte, auf die der Gerichtshof auch in seinem Urteil in der Rechtssache 158/80 hinweise.

— Zweitens enthalte auch Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 69/169/EWG die Regelung, daß der Reisende bei aufgegebenen Gepäckstücken nachweisen müsse, daß sie bei seiner Abreise bei der Gesellschaft, die ihn befördert habe, als Reisegepäck aufgegeben worden seien. Daraus ergebe sich, daß im Falle der Steuerbefreiung der Gemeinschaftsgesetzgeber davon ausgehe, daß die Ware, für die Steuerfreiheit in Anspruch genommen werden solle, jedenfalls im Drittstaat erworben worden sei.

— Drittens spreche auch die vierte Begründungserwägung der Richtlinie 69/169/EWG für diese Auslegung, indem sie darauf hinweise, daß eine Steuervergünstigung zum einen deshalb gewährt werden solle, weil die Ware —

im Drittstaat oder in einem anderen Mitgliedstaat — in der Regel steuerbelastet erworben worden sei, und zum anderen, weil eine Doppelbesteuerung verhindert werden solle.

Im vorliegenden Fall werde die Ware vom Schiffseigner oder Schiffsausrüster dagegen in der Regel ohne steuerliche Belastung erworben, und eine Abgabenvergünstigung für diese Ware bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat würde nicht eine Doppelbesteuerung verhindern, sondern ein Abgabeprivileg begründen.

Für auf den Fährschiffen angebotene Ware, die nicht aus der Gemeinschaft stamme, würden derartige Vergünstigungen zusätzlich einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz bedeuten.

— Viertens seien nach den Bestimmungen der sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie 77/288 die Mitgliedstaaten zur Erhebung der Umsatzsteuer bei jeder Einfuhr verpflichtet, es sei denn, es liege einer der Steuerbefreiungstatbestände des Artikels 14 Absatz 1 vor (was hier nicht der Fall sei).

Folglich sei die Richtlinie 69/169/EWG als Ausnahmevorschrift eng auszulegen, und die auf zwischen Drittstaaten und einem Mitgliedstaat verkehrenden Fährschiffen erworbenen Waren seien bei ihrer Verbringung in diesen Mitgliedstaat der Umsatzsteuer und den speziellen Verbrauchsteuern zu unterwerfen.

b) *Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission* vertreten demgegenüber den Standpunkt, die Steuervergünstigungen der Richtlinie 69/169/EWG in ihrer geänderten Fassung gälten für die Waren, auf die sich der Vorlagebeschluß beziehe, soweit diese von Reisenden auf zwischen einem Drittstaat und einem Mitgliedstaat verkehrenden Fährschiffen gekauft worden seien.

Ihre insoweit übereinstimmenden Erklärungen gehen dahin, daß diese Ansicht sich sowohl aus Artikel 1 der Richtlinie 69/169/EWG als auch aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 158/80 (Randnummer 34 der Entscheidungsgründe) ableiten lasse.

Folglich komme es wie im Falle der Zollbefreiungen für die Gewährung der Steuervergünstigung nicht auf den Ort an, an dem der Reisende die in seinem Reisegepäck eingeführten Waren gekauft habe, unabhängig davon, ob dies der fragliche Drittstaat oder das Fährschiff sei.

2.2.2. Im Rahmen der zweiten Vorlagefrage: innergemeinschaftlicher Reiseverkehr

a) *Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* vertreten die Ansicht, die auf dem Gebiet der Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Befreiungen gälten nicht für die Waren, auf die sich der Vorlagebeschluß beziehe und die bei solchen Reisen erworben worden seien.

Zur Untermauerung dieses Standpunkts werden drei Argumente vorgebracht:

— Erstens könne gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 69/169/EWG eine steuerrechtliche Abgabenvergünstigung nur für solche Waren in Anspruch genommen werden, die ein aus einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft kommender Reisender entsprechend den allgemeinen Steuervorschriften des Binnenmarktes eines Mitgliedstaats erworben habe.

Es handele sich hierbei um eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Abgabenfreiheit, die nicht durch eine bloße Verfahrensregel wie Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie beseitigt werden könne.

Waren, die auf einem Fährschiff erworben worden seien, könnten kein Bestandteil des Reisegepäcks von aus einem Mitgliedstaat kommenden Reisenden sein und seien darüber hinaus auch nicht zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten, sondern ausnahmsweise steuerfrei erworben worden.

— In zweiter Linie wird geltend gemacht, Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie gestehe zwar Reisenden mit Herkunft aus Mitgliedstaaten Abgabenvergünstigungen im Rahmen der Drittlandsvergünstigung zu, wenn sie nicht nachweisen könnten, daß sie die in ihrem Gepäck mitgeführten Waren zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben hätten. Diese Vorschrift dürfe im vorliegenden Fall jedoch nicht herangezogen werden. Sie finde auf den Fährverkehr zwischen zwei Mitgliedstaaten keine Anwendung und die beiden Tatbestandsvarianten des Artikels 2 Absatz 4 seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

— Drittens mache der Ausnahmecharakter der Richtlinie 69/169/EWG im Verhältnis zu den allgemeinen Bestimmungen des Gemeinsamen Zolltarifs eine enge Auslegung dieser Richtlinie erforderlich.

b) *Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland* hat zu diesem Punkt des Vorlagebeschlusses folgendes erklärt:

— Erstens handele es sich um eine neue Frage, die weder durch die Nummer 5 noch durch die Nummer 6 des Tenors des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 158/80 vom 7. Juli 1981 entschieden worden sei.

— Zweitens seien unversteuerte Waren, deren Steuerfreiheit nicht mengenbegrenzt sei, im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr nicht im Rahmen der in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 69/169/EWG bestimmten Wertgrenze steuerfrei, weil sie nicht entsprechend den allgemeinen Steuervorschriften des Binnenmarktes eines Mitgliedstaats erworben würden.

— Drittens sei bei Waren, für die die Steuervergünstigung mengenmäßig begrenzt sei (Tabakwaren, alkoholische Getränke, Parfüms, Kaffee, Tee), die einen bedeutenden Anteil der Einkäufe an Bord von Fährschiffen ausmachten, nach dem Gemeinschaftsrecht für die Inanspruchnahme der für den Verkehr zwischen Mitgliedstaaten geltenden Freimengen nicht ausdrücklich vorausgesetzt, daß sie zu Binnenmarktbedingungen eines Mitgliedstaats erworben worden seien.

Aus Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie ergebe sich indes, daß diese Voraussetzung auch für die sogenannten hochsteuerbaren Waren gelte.

— Viertens, seien unversteuerte Waren im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr von den Befreiungen von den bei der Einfuhr erhobenen Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern nach Artikel 2 und 4 der Richtlinie ausgeschlossen, so bedeute dies noch nicht, daß sie auch von den gemäß Artikel 1 und Artikel 4 Absatz 1 Spalte I der Richtlinie für den Drittlandsreiseverkehr geltenden Befreiungen ausgenommen seien. Diese weniger umfangreichen Befreiungen würden in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in den anderen Mitgliedstaaten im innergemeinschaftlichen Fährschiffs- und Flugreiseverkehr gewährt.

Nach Auffassung der Bundesregierung widerspricht diese Praxis nicht der Richtlinie, auch wenn diese keine ausdrückliche Bestimmung über den innergemeinschaftlichen Verkehr mit unversteuerten Waren enthalte.

Wie sich aus dem vorletzten Erwägungsgrund der Richtlinie ergebe, habe der Rat lediglich als Regelfall angenommen, daß die im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr eingeführten Waren im Herkunftsland (Ausreiseland) steuerbelastet erworben worden seien. Die von der Regel abweichenden Fälle hätten dem Rat nicht unbekannt geblieben sein können. Artikel 6 der Richtlinie in ihrer geänderten Fassung bestätige dies, wenn dort die Verkäufe in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen der Flughäfen und die Verkäufe an Bord der Flugzeuge von der allgemeinen steuerlichen Entlastungsregelung für Warenlieferungen an Personen mit innergemeinschaftlichem Reiseziel ausgenommen würden.

Diese Ausnahme, die nur in Zusammenhang mit einer begrenzten Steuerbefreiung im Ankunftsland Sinn ergebe, werde auch auf die gleichartigen Verhältnisse im Fährschiffsreiseverkehr zu übertragen sein.

Wenn diese Waren bei der Ankunft in begrenztem Umfang steuerfrei gelassen würden — nicht jedoch in dem für Einkäufe zu Binnenmarktbedingungen geltenden Rahmen —, so sei dies keine Situation, die sonst im Gemeinschaftsrecht nicht vorkäme. Eine vergleichbare Lage bestehe vielmehr auch bei der Einfuhr von Waren im Reiseverkehr der in einem anderen Mitgliedstaat stationierten Angehörigen der Streitkräfte eines Mitgliedstaats (Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie).

Zur Unterstützung dieses Vorbringens führt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ferner aus, anders als die Zölle seien die besonderen Verbrauchsteuern bisher nicht gemeinschaftsrechtlich gebunden. So seien zur Zeit im wesentlichen weder die Steuerstrukturen noch die Steuersätze harmonisiert. Verbrauchsteuerrechtlich bestehe daher kein Unterschied zwischen Drittlands- und Gemeinschaftseinfuhren.

Mangels einer Harmonisierung der Sonderverbrauchsteuern sei ein sachlicher Grund, in Tax-free-Shops erworbene Waren bei Einfuhren aus der Gemeinschaft schlechter zu behandeln als bei Einfuhren aus Drittländern, nicht ersichtlich.

Die Bundesregierung weist auch die Bedenken, die das vorliegende Gericht hiergegen äußert, zurück, indem sie darlegt, daß weder aus den Vorschriften der Richtlinie noch aus ihrer Begründung hergeleitet werden könne, daß nur in einem Staatsgebiet und nicht an Bord eines Schiffes erworbene Waren im innergemeinschaftlichen Verkehr von den Steuern befreit werden könnten.

Aus der Richtlinie dürfe auch nicht gefolgert werden, daß die Steuerfreiheit ganz entfalle, wenn die in der Richtlinie angeführten Gründe für die Gewährung der — höheren — Freimengen für vollversteuerte Erzeugnisse im innergemeinschaftlichen Verkehr nicht gegeben seien.

Schließlich sei es für die Abgabenfreiheit ohne Bedeutung, ob die an Bord von Verkehrsmitteln im innergemeinschaftlichen Verkehr erworbenen Waren mit den Steuern eines Drittlandes belastet gewesen seien.

c) *Die Regierung des Vereinigten Königreichs* ist der Ansicht, daß die Antwort auf diesen Teil der Vorlagefrage von allergrößter Bedeutung sei. Duty-free-Einrichtungen für Reisende seien völkerrechtlich bereits lange Zeit vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft anerkannt gewesen.

Es sei deshalb nicht vorstellbar, daß derartige Einrichtungen ohne spezifische, unter Beachtung aller Garantien des Vertrages ergangene Rechtsakte der Gemeinschaft abgeschafft werden sollten.

Derartige Rechtsakte bestünden jedoch nicht. Dagegen werde das Weiterbestehen der Regelungen über Duty-free-Shops durch Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 69/169/EWG in ihrer geänderten Fassung ausdrücklich anerkannt.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs stützt diese Ansicht in erster Linie auf die Entstehungsgeschichte des einschlägigen Gemeinschaftsrechts, in zweiter Linie auf den Wortlaut der Richtlinie 69/169/EWG und der sie ändernden Richtlinien sowie drittens darauf, daß eine derartige Auslegung dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 158/80 nicht zuwiderlaufe.

c)1. Entstehungsgeschichte der Regelung

c)1.a) Die Vorarbeiten zur Richtlinie 69/169/EWG und deren Begründung

— Die Regierung des Vereinigten Königreichs verweist zunächst darauf, daß zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Richtlinie der Duty-free-Handel bereits eine bedeutende wirtschaftliche Betätigung dargestellt habe, so daß mangels eines ausdrücklichen Hinweises auf die Absichten in der Präambel oder im Text selbst der Zweck der Richtlinie nicht darin habe bestehen können, diesen Handel auszuschalten.

Wäre das Gegenteil der Fall gewesen, so hätte diese Absicht im Hinblick auf die Artikel 190 und 234 EWG-Vertrag klar zum Ausdruck gebracht werden müssen.

Nun erkenne aber die vierte Begründungserwägung der Richtlinie mit ihrem Hinweis auf dén Regelfall, in dem Waren im Herkunftsland nur steuerbelastet erworben werden könnten, stillschweigend an, daß es zu jener Zeit, im Jahr 1969, unter besonderen Voraussetzungen möglich gewesen sei, Waren aus dem Herkunftsland steuerfrei einzuführen.

Ferner ergebe sich aus der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie, daß mit ihr auch eine weitergehende Liberalisierung der Einfuhrbesteuerung im Reiseverkehr zwischen den Mitgliedstaaten bezweckt worden sei. Eine derartige Begründungserwägung sei recht fehl am Platze gewesen, wenn beabsichtigt worden wäre, die bestehende Duty-free-Praxis für Reisende zu beseitigen.

— Es komme zweitens hinzu, daß die Rechtsgrundlage für die Richtlinie 69/169/EWG und die sie ändernden Richtlinien Artikel 99 EWG-Vertrag über die Harmonisierung der indirekten Steuern einschließlich der Umsatzsteuern und Verbrauchsabgaben sei. Demgegenüber sei die Verordnung Nr. 1544/69 des Rates über Zollbefreiung gemäß Artikel 28 EWG-Vertrag ergangen.

Auch wenn der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache 158/80 zum Ausdruck gebracht habe, daß die Verordnung Nr. 1544/69 für ihren Anwendungsbereich abschließende gemeinschaftliche Vorschriften enthalte, so stellten doch die Richtlinie 69/169/EWG und deren nachfolgende Änderungen eine Regelung zur Harmonisierung der Steuergesetze der Mitgliedstaaten dar. Die unterschiedliche Bedeutung dieser zwei Vertragsartikel liege im übrigen dem Gedankengang des Gerichtshofes unausgesprochen zugrunde.

— Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist drittens der Meinung, daß ungeachtet der über die Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie geäußerten Zweifel und Meinungsverschiedenheiten dieser Artikel in Wirklichkeit lediglich die Erstattung von Steuern auf bereits versteuerte Waren ausschließe, die unter die Befreiung der Richtlinie fielen.

Die Kommission sei nach Prüfung des Problems zu dem Schluß gekommen,

daß es erforderlich sei, weitere Vorschriften vorzuschlagen, um ausdrücklich die Steuerentlastung von Waren einzuschränken, die bereits in den Genuß der Befreiung der Richtlinie gekommen seien.

Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs wurde zu jenem Zeitpunkt kein Zweifel daran gelassen, daß diese Vorschläge nicht Verkäufe unter Zollaufsicht in Flughafenläden oder an Bord von Flugzeugen getätigte Verkäufe beträfen, für die ein weiterer Kommissionsvorschlag vorgesehen gewesen sei.

Diese Ansicht werde bestätigt durch den Vorschlag der Kommission für eine zweite Richtlinie zur Änderung der ursprünglichen Richtlinie (ABl. C 106 vom 23. 10. 1971, S. 16). Die Richtlinie 72/230/EWG habe eine Reihe von Änderungen von Artikel 6 der ursprünglichen Richtlinie vorgenommen und — was von größter Wichtigkeit sei — dem neuen Absatz 2 des Artikels 6 folgenden Vorbehalt vorangestellt: „Unbeschadet der Regelung, die bei Verkäufen in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen der Flughäfen und bei Verkäufen an Bord der Flugzeuge anwendbar ist ..." Diese Formulierung habe eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung der in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Regelungen über Verkäufe in Duty-free-Shops an Reisende dargestellt.

c)1.b) Die späteren Regelungsvorschläge

Nach dem Erlaß der Richtlinie 72/230/EWG vom 12. Juni 1972 habe die Kommission dem Rat am 22. September 1972 einen Vorschlag für eine dritte Richtlinie (ABl. C 113 vom 28. 10. 1972, S. 15) und sodann am 16. November 1972 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates (ABl. C 134 vom 27. 10. 1972) vorgelegt, die Vorschriften über steuerfreie Verkäufe in den Verkaufsstellen der Flughäfen sowie an Bord von Flugzeugen, Schiffen und Luftkissenfahrzeugen enthalten hätten.

Selbst wenn diese Vorschläge nicht aufgegriffen worden seien, deute die bloße Tatsache, daß die Kommission im Jahr 1972 eine besondere Regelung der Duty-free-Shops für erforderlich erachtet habe, unzweifelhaft darauf hin, daß die Richtlinie 69/169/EWG in der durch die Richtlinie 72/230/EWG geänderten Fassung zu keinem Zeitpunkt die Regelungen der Mitgliedstaaten über Duty-free-Verkäufe habe verdrängen sollen oder verdrängt habe.

c)1.c) Die späteren Änderungen der Richtlinie

Weil der „unbeschadet"-Satz in der dritten Richtlinie (78/1032) beibehalten worden sei, deren Präambel keinen Hinweis auf die Situation jener Duty-free-Verkäufe enthalte, ist die Regierung des Vereinigten Königreichs der Aufassung, daß diese Richtlinie ebenfalls die in den Mitgliedstaaten bestehenden Vorschriften nicht berühre.

c)2. Der Wortlaut der Richtlinie 69/169 in ihrer geänderten Fassung

c)2.a) Die Bedeutung des „unbeschadet"-Vorbehalts in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie

Das Vereinigte Königreich hält es für erforderlich, die genaue Tragweite dieses Vorbehalts zu prüfen, um zu entscheiden, ob er — selbst wenn er die Regelungen über Duty-free-Verkäufe unter Zollaufsicht in Verkaufsstellen der Flughäfen und in Flugzeugen unberührt lasse — als geeignet angesehen werden könne, den umsatz- und sonderverbrauchsteuerfreien Verkauf von Waren an Reisende auf Fähren, die zwischen zwei Mitgliedstaaten verkehrten, zu regeln.

Es sei jedoch angemessen und stehe im Einklang mit seinem offensichtlichen Zweck, den Vorbehalt dahin auszulegen, daß sein Geltungsbereich auch Regelungen über an Land getätigte Verkäufe, insbesondere in Läden in den Anlegestellen von Luftkissenfahrzeugen, die unter Zollaufsicht, sowie Verkäufe an Bord von Fährschiffen im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr umfasse.

Der Zweck der Richtlinie bestehe nämlich darin, das allgemeine, von Verkäufen an Bord von grenzüberschreitend verkehrenden Beförderungsmitteln abgeleitete System zu erhalten.

— Der Umstand, daß 1969 und 1972 zwischen den ursprünglichen Mitgliedstaaten noch kein regelmäßiger Fährschiff- oder Luftkissenfahrzeugverkehr bestanden habe, aus dem ein Handel mit Duty-free-Waren hätte entstehen können, spreche für diese Ansicht.

— Praktisch gesehen bestehe kein Unterschied zwischen verschiedenen Vorschriften über Verkäufe in Verkaufsstellen unter Zollaufsicht, gleich, ob diese Anlegestellen von Luftkissenfahrzeugen, in Flughäfen oder an Bord von Flugzeugen oder Fährschiffen getätigt würden.

Das Vereinigte Königreich schließt hieraus, daß eine extensive Auslegung des Vorbehalts den eindeutigen Zweck der Vorschrift richtig zur Geltung bringe.

c)2.b) Die anderen Bestimmungen der Richtlinie 69/169/EWG in ihrer geänderten Fassung

Der vollständige Wortlaut dieser Richtlinie in ihrer geänderten Fassung bestätige die Auslegung, daß zu keinem Zeitpunkt die Absicht bestanden habe, durch Vorschriften der Gemeinschaft die eigenen Regelungen der Mitgliedstaaten über Duty-free-Verkäufe, und zwar sowohl Umsatzsteuer- als Sonderverbrauchsteuervorschriften, außer Kraft zu setzen.

Die Richtlinie 69/169/EWG stelle in ihrer geänderten Fassung, soweit sie sich auf Umsatzsteuern beziehe, eine Ausnahme von dem in der sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates über die Harmonisierung der Umsatzsteuergesetze der Mitgliedstaaten festgelegten Grundprinzip dar, nach dem eine Umsatzsteuer, von der bei der Ausfuhr eine Befreiung gewährt worden sei, bei der Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat erhoben werden solle. Im begrenzten Anwendungsbereich der Richtlinie 69/169/EWG richte sich dagegen das Hauptaugenmerk auf die Steuerentlastung bei der Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat.

Aus diesem Zusammenhang heraus sei auch *Artikel 2 Absatz 1* der Richtlinie 69/169/EWG in ihrer geänderten Fassung zu verstehen.

Er gestatte zwar, Waren bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen von der Besteuerung auszunehmen, jedoch nur, soweit sie entsprechend den allgemeinen Steuervorschriften des Binnenmarktes eines Mitgliedstaates erworben worden seien. Artikel 2 Absatz 1 sehe keine Ausnahme von dieser Voraussetzung vor.

Sein Regelungsgegenstand seien somit die Wertgrenzen von bereits versteuerten Waren, die von einer weiteren Besteuerung ausgenommen werden könnten, wenn sie im Gepäck eines aus einem Mitgliedstaat kommenden Reisenden in einen anderen Mitgliedstaat eingeführt würden. Dies habe mit den Regelungen über Verkäufe in Duty-free-Shops im Staatsgebiet eines Mitgliedstaats oder an Bord eines zwischen zwei Mitgliedstaaten verkehrenden Verkehrsmittels nichts zu tun.

Im übrigen habe dieser Artikel in seiner ursprünglichen Fassung keine derartige Voraussetzung enthalten.

Die Prüfung von Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie, der durch die dritte Richtlinie vom 19. Dezember 1978 eingefügt worden sei und zwei Sonderfälle von Reisen zwischen Mitgliedstaaten behandele, bestätige diese Auslegung.

Was *Artikel 4 Absatz 1* der Richtlinie über die mengenmäßige Begrenzung bei bestimmten Waren angeht, ist das Vereinigte Königreich der Ansicht, daß es wegen des Wortlauts von Artikel 4 Absatz 4, der ebenfalls durch die dritte Richtlinie von 1978 eingefügt worden sei, mit den mengenmäßig begrenzten Waren die gleiche Bewandtnis habe wie mit den nicht mengenmäßig begrenzten Waren.

Artikel 6 Absatz 1, der die Gewährung einer Umsatzsteuerentlastung an Reisende, deren Wohnsitz, gewöhnlicher Aufenthalt oder Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat gelegen sei, verbiete, soweit diese bereits in den Genuß von Steuerbefreiungen auf in einen Mitgliedstaat eingeführte Waren nach Artikel 2 und 4 der Richtlinie gekommen seien, sei in diesem Zusammenhang ebenfalls zu prüfen.

Der Grund für das in dieser Vorschrift enthaltene Verbot sei, daß solche Waren schon zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben sein sollten. Dies sei der begrenzte Regelungsinhalt von Artikel 6 Absatz 1; er behandele etwas ganz anderes als die Regelungen über Verkäufe unter den jeweiligen von den Mitgliedstaaten eingeräumten Duty-free-Bedingungen.

Die übrigen Absätze des Artikels 6 behandelten, abgesehen von dem Vorbehalt des Artikels 6 Absatz 2, ausschließlich gewöhnliche Verkäufe auf der Einzelhandelsstufe in einem Mitgliedstaat und das Verfahren zur Erlangung einer Steuerentlastung. Sie beträfen nur Waren, die nicht unter die Befreiungen nach Artikel 2 Absatz 1 oder Artikel 4 der Richtlinie fielen.

Diese Absätze beträfen somit nicht die Duty-free-Verkäufe. Das im letzten Satz von Artikel 6 Absatz 2 ausgesprochene Verbot einer Entlastung von den Sonderverbrauchsteuern beziehe sich somit nur auf gewöhnliche Verkäufe auf der Einzelhandelsstufe, bei denen eine Entlastung von der Mehrwertsteuer stattfinde.

Aus all diesen Erwägungen und aus den erklärten Absichten der Kommission bei der Vorlage ihrer Änderungsvorschläge folgert das Vereinigte Königreich, daß sich sein Vorgehen trotz des Geltungsbereichs dieser Richtlinie an die Bestimmungen der Richtlinie 69/169/EWG in ihrer geänderten Fassung halte.

Bis zu einer abschließenden Gemeinschaftsregelung auf diesem Gebiet gewähre das Vereinigte Königreich dem Einreisenden, selbst wenn er direkt aus einem anderen Mitgliedstaat komme, nur die in den Artikeln 1 und 4 Absatz 1 Spalte I der geänderten Richtlinie vorgesehenen niedrigeren „Drittländerfreibeträge" für Umsatz- und Sonderverbrauchsteuerbefreiungen, sofern der Reisende nicht nachweisen könne, daß er die Waren, deren Entlastung von den Steuern er begehre, entsprechend den allgemeinen Steuervorschriften des Binnenmarkts eines Mitgliedstaats erworben habe.

Nur in diesem Fall würden dem Reisenden die höheren Freibeträge nach Artikel 2 und 4 Absatz 1 Spalte II der Richtlinie gewährt.

c)3. Die Bedeutung des Urteils vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80

Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist der Ansicht, die Auslegung, die sie dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache empfehle, laufe dem oben genannten Urteil nicht zuwider.

— Erstens erkenne der Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie eine beschränkte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gewährung von Ausnahmen an.

— Zweitens bedeute die Nummer 6 des Tenors des Urteils des Gerichtshofes nicht, daß die bestehenden Richtlinien eine vollständig erschöpfende Regelung dergestalt darstellten, daß sich die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats für die Gewährung von Umsatz- und Sonderverbrauchsteuerbefreiungen ausschließlich aus den Richtlinien in ihrer geänderten Fassung und aus sonst keiner Rechtsgrundlage ergeben könne, sondern, daß es die Absicht des Rates gewesen sei, allmählich eine umfassende Regelung der Umsatz- und Sonderverbrauchsteuerbefreiungen für Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden zu schaffen.

Eine derart umfassende Regelung der Befreiungen sei jedoch noch nicht erreicht, und insbesondere der Duty-free-Bereich sei noch nicht durch das Gemeinschaftsrecht geregelt.

In der Zwischenzeit müsse ein Mitgliedstaat, der Befreiungen von Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern gewähren wolle, die über die in den bestehenden Richtlinien ausdrücklich vorgesehenen hinausgingen, diese Richtlinien und insbesondere den Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie berücksichtigen.

— Drittens sei darauf hinzuweisen, daß, selbst wenn der Gerichtshof in seinem Urteil nichts über die Bedeutung des Vorbehalts in Artikel 6 Absatz 2 gesagt habe, der Generalanwalt in seinen Schlußanträgen Ausführungen in dieser Hinsicht gemacht und dem Vorbehalt einen weiten Regelungsinhalt zugesprochen habe.

Zusammenfassend ist die Regierung des Vereinigten Königreichs der Ansicht, daß die zutreffende Antwort auf diesen Teil der Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt lauten könnte: „Die umsatz- und sonderverbrauchsteuerfreie Einfuhr von Waren durch innerhalb der Gemeinschaft Reisende, die diese an Bord von Schiffen oder Flugzeugen oder in Verkaufsstellen unter Zollaufsicht erworben haben, ist weiterhin den Vorschriften der Mitgliedstaaten vorbehalten, die zu einem beträchtlichen Grad an Rechtsgleichheit führen ... Stehen demgegenüber den Mitgliedstaaten nur noch die beschränkten Zuständigkeiten nach den jeweiligen Richtlinien für die Gewährung von anderen Befreiungen als den in den Richtlinien im einzelnen geregelten zu, würde ein Mitgliedstaat eine in der Richtlinie geregelte Befreiung ordnungsgemäß gewähren, wenn er die in den für analoge Fälle von Einfuhren vorgesehenen Artikeln 2 Absatz 4 und 4 Absatz 4 festgelegten wert- und mengenmäßigen Begrenzungen anwendete."

d) Die Kommission stellt die Entscheidung über diesen Punkt in das Ermessen des Gerichtshofes

d)1. Einleitend stellt sie vier Erwägungen an.

— Nach der Richtlinie 69/169/EWG (Artikel 2 Absatz 1) seien Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden mit Herkunft aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingeführt würden, innerhalb bestimmter Wertgrenzen von der Mehrwertsteuer und den Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr befreit, sofern sie die Bedingungen der Artikel 9 und 10 EWG-Vertrag erfüllten, d. h. daß die Waren sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befänden und entsprechend den allgemeinen Steuervorschriften des Binnenmarkts eines Mitgliedstaats erworben worden seien.

— Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts seien diese Voraussetzungen nicht gegeben, weil es sich bei den auf den

Fährschiffen abgegebenen Waren einmal um Waren aus dritten Ländern, die sich nicht in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befänden, und zum anderen um Waren aus der Gemeinschaft handele, die nicht mit Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern eines Mitgliedstaates belastet seien.

— Die Frage des Finanzgerichts werfe eine neue Rechtsfrage auf, die durch das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 158/80 nicht entschieden worden sei. Dieses habe, was den innergemeinschaftlichen Reiseverkehr angehe, lediglich die Ausnahmefälle des Artikels 2 Absatz 4 behandelt.

Im vorliegenden Fall lägen die Dinge anders, denn die Vorlagefrage präzisiere weder, ob die Reise durch das Gebiet eines Drittlandes führe, noch, ob das Schiff in dem Gebietsteil eines Mitgliedstaats angelegt habe, in dem die allgemeinen steuerlichen Bedingungen nicht zur Anwendung gelangten.

— Die entscheidende Frage für die Vereinbarkeit der steuerfreien Abgabe von Waren auf Fährschiffen im innergemeinschaftlichen Verkehr und die abgabenfreie Einfuhr in den Mitgliedstaat der Bestimmung laute deshalb, ob die Richtlinie 69/169/EWG diese Ausnahme decke oder nicht.

d)2. Sollte es sich ergeben — so meint die *Kommission* —, daß der Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 zugunsten der Duty-free-Shops eine Ausnahme von den Grundsätzen der Richtlinie enthalte, so könnte daran gedacht werden, diese Ausnahme im Rahmen analoger Anwendung auf die steuerfreie Abgabe von Waren an Bord der Fährschiffe zu erstrekken, denn dieser Vorbehalt sei 1972 in die Richtlinie aufgenommen worden, zu einem Zeitpunkt also, als in der Gemeinschaft der Sechs ein Fährverkehr zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft kaum bestanden habe.

d)3. Die entscheidende Frage ist *jedoch nach Ansicht der Kommission*, ob der Vorbehalt des Artikels 6 Absatz 2 bezüglich der Duty-free-Läden eine allgemeine Ausnahme vom System der Richtlinie enthalte.

d)3.a) Argumente der Kommission für die Ansicht, daß der Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 eng auszulegen ist

— In erster Linie macht die Kommission geltend, soweit Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie verlange, daß die betreffenden Waren die Bedingungen der Artikel 9 und 10 des Vertrages erfüllten, d. h. sich im zollrechtlich freien Verkehr in den Mitgliedstaaten befänden, sei auf die Ausführungen zu den im innergemeinschaftlichen Verkehr zulässigen Zollbefreiungen zu verweisen.

— Zweitens hält die Kommission die Richtlinie 69/169/EWG für eine Ausnahme von den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Mehrwertsteuer. Nach der sechsten Richtlinie über die Mehrwertsteuer gelte das Prinzip des Bestimmungslandes, d. h. Waren würden bei der Ausfuhr aus einem Mitgliedstaat von der dort erhobenen Mehrwertsteuer entlastet und bei der Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat mit der in diesem Mitgliedstaat geltenden Mehrwertsteuer belastet.

Die Richtlinie 69/169/EWG schaffe hiervon eine Ausnahme, weil sie für die steuerliche Belastung im Rahmen des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs das Herkunftslandprinzip verwirklicht habe.

Waren, die die Steuern eines Mitgliedstaats getragen hätten, sollten nämlich im Gepäck des Reisenden ohne Formalitäten in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden können.

Aus diesem Grund untersage die Richtlinie in Artikel 6 Absatz 1, daß für Lieferungen an Reisende, deren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat gelegen sei, in der Richtlinie vorgesehene steuerliche Entlastungen gewährt würden.

Zweck dieses Verbots der Entlastung sei es, zu verhindern, daß im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr Waren in einen anderen Mitgliedstaat steuerfrei eingeführt würden, die die Steuern im Staat der Herkunft im Ergebnis nicht getragen hätten.

— Die Kommission führt drittens aus, die Bedeutung des Vorbehalts des Artikels 6 Absatz 2 für Verkäufe in den Duty-free-Shops liege darin, daß sie von dem Verbot der Entlastung von den Sonderverbrauchsteuern im Drittlandverkehr (Artikel 6 Absatz 2 zweiter Satz) und von der Beachtung der in Artikel 6 Absatz 4 festgelegten Förmlichkeiten (Entlastung ex post aufgrund eines Sichtvermerks der Zollbehörde) freigestellt seien.

So sei die rechtliche Bedeutung, die dem Vorbehalt beizumessen sei, verstanden worden. Die Kommission räumt jedoch ein, daß die gesetzestechnisch nicht gerade als glücklich zu bezeichnende Fassung hinsichtlich der Regelung für Sonderverbrauchsteuern (Verbot der Entlastung bei der Ausfuhr) zu der Schlußfolgerung verleiten könnte, insoweit sei — wie für den übrigen Einzelhandel — auch für die Duty-free-Shops eine Steuerentlastung ausgeschlossen.

— Viertens betont die Kommission, dieses Verständnis des Vorbehalts in Artikel 6 Absatz 2 bedeute, daß das absolute Entlastungsverbot für Waren im Reisegepäck, die innerhalb der Freigrenzen lägen, auch für die Verkäufe in den Duty-free-Schops der Flughäfen und an Bord der Flugzeuge gelte.

Folglich stimme die steuerfreie Abgabe von Waren im Rahmen der durch die Artikel 2 und 4 der Richtlinie festgelegten Wert- und Mengengrenzen in den Duty-free-Shops nicht mit den Bestimmungen der Richtlinie 69/169/EWG überein.

Dieses Verständnis finde auch eine Stütze in dem Umstand, daß diese Artikel keine Ausnahmen für die steuerfreie Einfuhr der im Reisegepäck befindlichen unversteuerten Waren in das Bestimmungsland vorsähen.

— Fünftens verweist die Kommission auf die Vorschläge einer dritten Richtlinie und einer Verordnung, die sie dem Rat am 22. September 1972 und am 16. November 1972 zugeleitet habe, die beide darauf abzielten, den Verkauf zoll- und steuerbefreiter Waren nur an Reisende mit einer Fahrkarte oder einem Flugschein für einen Ort eines Drittlandes zu gestatten.

Diese Vorschläge seien schließlich nach einigen Jahren vergeblicher Beratungen, bei denen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Haltungen eingenommen hätten, zurückgezogen worden.

Zusammenfassend führt die Kommission zu diesem Punkt aus, eine derartige Auslegung des in Artikel 6 Absatz 2 enthaltenen Vorbehalts beruhe im wesentlichen auf dem Zusammenhang, in dem er sich befinde — nämlich Entlastungsregeln im Reiseverkehr für die Ausfuhr nach dritten Ländern und innerhalb der Gemeinschaft, soweit es sich um Waren handele, die von den Freigrenzen der Richtlinie nicht gedeckt seien.

Folge der Gerichtshof dieser Auslegung, sei im Hinblick auf den Wortlaut von Nummer 6 des Tenors des Urteils vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80 der Schluß zu ziehen, daß die Mitgliedstaaten keine Befugnis hätten, über die in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen hinaus die steuerfreie Abgabe von Waren

im innergemeinschaftlichen Verkehr zu erlauben. Diese Folgerung müsse zwangsläufig auch für den steuerfreien Verkauf von Waren auf zwischen den Mitgliedstaaten verkehrenden Fährschiffen gelten.

d)3.b) Argumente der Kommission für eine weite Auslegung des Vorbehalts in Artikel 6 Absatz 2

— In erster Linie macht die Kommission geltend, eine enge Auslegung, wie vorstehend dargelegt, würde dem Sinn und Zweck des Vorbehalts nicht gerecht.

Die Möglichkeit, von den Sonderverbrauchsteuern zu entlasten, habe für die Duty-free-Shops weit größere wirtschaftliche Bedeutung als die Entlastung von der Mehrwertsteuer.

Der den Duty-free-Shops durch den Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 zugedachte Sonderstatus würde deshalb seines wesentlichen Inhalts beraubt, wenn auch für sie das Verbot der Entlastung von den Sonderverbrauchsteuern zu gelten hätte.

— Zweitens stehe einer solchen Auslegung der Wortlaut des Vorbehalts nicht entgegen, da eine gemeinschaftsrechtliche Regelung der Verkäufe in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen der Flughäfen und an Bord der Flugzeuge im Jahr 1972 — als diese Bestimmung in die Richtlinie eingefügt worden sei — nicht bestanden habe und es sich somit nur um die Regelungen handeln könne, die die Mitgliedstaaten anwendeten.

Zu jenem Zeitpunkt habe jedoch die steuerfreie Abgabe von Waren in den Duty-free-Shops in den Mitgliedstaaten einer allgemeinen Übung entsprochen.

— Drittens verweist die Kommission darauf, daß der Generalanwalt in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 158/80 dem Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 eine weitreichende Wirkung zuerkannt habe. Er habe ferner die Frage aufgeworfen, ob der Vorbehalt nicht auch dahin verstanden werden könne, daß er allgemein die steuerfreie Abgabe von Waren an Reisende im innergemeinschaftlichen Verkehr umfasse.

— Schließlich macht die Kommission geltend, die Abschaffung der Befreiungen für Duty-free-Shops hätte schwerwiegende wirtschaftliche Folgen und würde zu einer bedeutenden Erhöhung der Preise für Flug- und Fährschiffreisen führen.

Die Kommission schließt hieraus, daß man vertreten könne, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dem in Artikel 6 Absatz 2 enthaltenen Vorbehalt die in den Mitgliedstaaten bestehende Praxis bis zum Erlaß einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung sanktioniert habe.

Gelange der Gerichtshof zu der Auffassung, daß dieser Vorbehalt eine allgemeine Ausnahme vom System der Richtlinie darstelle, so würde daraus folgen, daß die steuerfreie Abgabe von Waren in den Duty-free-Shops im Rahmen der durch die Richtlinie festgelegten Freigrenzen gelte (Verkaufsstellen unter Zollaufsicht der Flughäfen und an Bord von Flugzeugen). Diese Überlegung dürfte auf die steuerfreien Verkäufe an Bord von Fährschiffen im Rahmen der durch die Richtlinie vorgesehenen Freimengen zu übertragen sein.

2.2.3. Im Rahmen der dritten Vorlagefrage: der kombinierte Schiffs-/Busreiseverkehr

a) Die Ausführungen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind oben unter C 1.3.a) wiedergegeben.

b) Die Ausführungen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland sind oben unter C 1.3.b) zusammengefaßt.

c) Die Kommission ist der Ansicht, die Frage, ob die Befreiung von der Umsatz-

steuer und der Sonderverbrauchsteuer im Rahmen einer kombinierten Schiffs-/Busreise innerhalb der Gemeinschaft mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, sei zu verneinen.

— Diese Antwort sei dann eindeutig, wenn der Gerichtshof zu der Ansicht gelange, daß der Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 keine Ausnahme vom allgemeinen System der Richtlinie 69/169/EWG sei.

In diesem Fall müsse nämlich das, was auf den Fährschiffen, die zwischen den Mitgliedstaaten verkehrten, untersagt sei, auch für die Ausflugsschiffe, die im gemischten See-Land-Transport eingesetzt würden, gelten.

— Selbst wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis kommen sollte, daß der Vorbehalt in Artikel 6 Absatz 2 eine Ausnahme vom allgemeinen System der Richtlinie darstelle, könne dieser für kombinierte Ausflugsfahrten nicht gelten. Im Unterschied zu den steuerfreien Verkäufen in den Duty-free-Schops der Flughäfen, an Bord der Flugzeuge und der Fährschiffe, wo der Reisende die Möglichkeit erhalte, aus Anlaß einer Flug- oder Schiffsreise steuerfrei Waren zu erwerben, sei wesentlicher Zweck der gemischten See-Land-Ausflugsreisen — wie im übrigen auch der „Butterfahrten" — nicht die Reise als solche, sondern die Möglichkeit, gegen ein geringes Entgelt für den Transport an Bord des Schiffes von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern befreite Waren erwerben und ohne Belastung durch Abgaben in das Land des Reisebeginns einführen zu können.

Es handele sich hierbei um eine Umgehung abgabenrechtlicher Vorschriften des Gemeinschaftsrechts.

Somit dürfe in diesem Fall keine Abgabenbefreiung gewährt werden.

D — Dem Gerichtshof unterbreitete Vorschläge für die Beantwortung der Vorlagefragen

1. *Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* schlagen vor, die Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

„Die Verordnungen (EWG) Nr. 1544/69 und (EWG) Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975 sowie die Richtlinie des Rates vom 28. Mai 1969 (69/169/EWG), jeweils in der letzten geltenden Fassung, sind dahin auszulegen, daß die jeweils genannten Abgabenvergünstigungen für Zoll, Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern nicht für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Fährschiffe zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat oder zwischen Mitgliedstaaten verkehren."

2. *Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland* schlägt vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

Frage 1:

„Die Verordnung (EWG) Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969 und die Richtlinie 69/169/EWG des Rates vom 28. Mai 1969, beide in der derzeit geltenden Fassung, sind dahin auszulegen, daß die Zoll- und Steuerbefreiungen für Waren im persönlichen Gepäck der aus Drittländern kommenden Reisenden unter den sonstigen Voraussetzungen auch für Erzeugnisse gelten, die an Bord von Fährschiffen gekauft worden sind, welche im Reiseverkehr zwischen einem

Drittland und einem Mitgliedstaat eingesetzt sind. Dabei ist unerheblich, ob oder ob nicht die Erzeugnisse gegebenenfalls mit Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs, mit Agrarabschöpfungen oder zollgleichen Abgaben des Gemeinschaftsrechts, mit Umsatz- oder auch Verbrauchsteuern eines Mitgliedstaats oder mit den Abgaben eines Drittlandes belastet waren oder ob für sie Ausfuhrvergünstigungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährt worden waren."

Fragen 2 und 3:

„Die Richtlinie 69/169/EWG des Rates vom 28. Mai 1969 in der derzeit geltenden Fassung läßt es zu, daß für an Bord von Fährschiffen im Verkehr zwischen Mitgliedstaaten gekaufte Erzeugnisse, die aus dem zollrechtlich freien Verkehr eines Mitgliedstaats stammen, aber nicht mit Umsatz- oder auch Verbrauchsteuern eines Mitgliedstaats belastet waren und die im persönlichen Reisegepäck eingeführt werden, die Steuerbefreiungen für Waren im persönlichen Gepäck der aus Drittländern kommenden Reisenden gewährt werden. Dies gilt auch, wenn die Erzeugnisse nicht in dem Mitgliedstaat, in dem die Schiffsreise beendet worden ist, sondern erst in einem anderen Mitgliedstaat zum freien Verkehr abgefertigt werden. Es ist unerheblich, ob die Erzeugnisse mit den Abgaben eines Drittlandes belastet waren."

3. *Die Regierung des Vereinigten Königreichs* schlägt vor, die Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

Frage 1:

„Die Verordnungen (EWG) Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969, zuletzt in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3313/81 des Rates vom 17. November 1981, Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2780/78 des Rates vom 27. November 1978, sowie die Richtlinie des Rates vom 28. Mai 1969 (69/169/EWG), zuletzt in der Fassung der Richtlinie 81/933/EWG vom 17. November 1981, sind dahin auszulegen, daß die jeweils genannten Abgabenvergünstigungen für Zoll, Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat bedienen."

Frage 2:

„Die in der Frage 2 genannten Bestimmungen sind dahin auszulegen, daß die Abgabenvergünstigungen für Zoll sowie für Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse nicht für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen. Sofern derartige Waren sich im freien Verkehr befinden und alle Zölle und Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse entrichtet worden sind, können die Mitgliedstaaten auch weiterhin in bezug auf die Einfuhr von Waren, die an Reisende auf Fährschiffen verkauft werden, die den Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen, Befreiungen von den Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern gewähren."

4. *Die Regierung der Republik Irland* schlägt folgende Antwort auf die vorgelegten Fragen vor:

„Duty-free-Shops auf regelmäßig bedienten Fährschifflinien im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr liegen schon deshalb außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 69/169/EWG in ihrer geänderten Fassung, weil es den Organen der Gemeinschaft noch nicht gelungen ist, die einschlägigen Maßnahmen zu treffen."

5. Die *Kommission* schlägt vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

„Zu 1: Die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über Abgabenbefreiungen für Waren im Reisegepäck von Reisenden (Verordnung Nr. 1544/69 des Rates, Verordnung Nr. 1818/75 des Rates und Richtlinie 69/169 des Rates) sind dahin auszulegen, daß die Befreiungen von Zöllen, Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder bestimmter landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche oder von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat bedienen.

Zu 2: Die in der Frage 1 genannten Bestimmungen sind dahin auszulegen, daß im Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten die Abgabe von Waren frei von Zöllen und Abschöpfungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse an Reisende an Bord von Fährschiffen sowie ihre abgabenfreie Einfuhr in den Mitgliedstaat, in dem die Reise endet, nicht zulässig ist.

Hinsichtlich der Befreiungen von der Mehrwertsteuer und den Sonderverbrauchsteuern und ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht kommt es nach Auffassung der Kommission auf die Auslegung des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie 69/169 an. Diese Beurteilung stellt die Kommission in das Ermessen des Gerichtshofes.

Zu 3: Im gemischten Ausflugsverkehr See/Land gelten für die Befreiung von Zöllen und landwirtschaftlichen Abschöpfungen die Ausführungen zu Frage 2.

Die Antwort auf die Frage, ob die Befreiung von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, lautet Nein."

III — Mündliche Verhandlung

Die Firmen Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH und Rewe-Markt Herbert Kureit, vertreten durch den Chefsyndikus der Rewe-Central AG Gert Meier, die Regierung der Budesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Arved Deringer als Bevollmächtigten, unterstützt durch Herrn Frank Olbertz als Sachverständigen, die Firma Förde-Reederei GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Walter Seuffert, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Frau G. Dagtoglou und Herrn John Laws als Bevollmächtigte, die Regierung der Republik Irland, vertreten durch Herrn James O'Riley als Bevollmächtigten, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Herrn Gerard Boivineau als Bevollmächtigten, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Erich Zimmermann als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 20. September 1983 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. November 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Finanzgericht Hamburg hat mit Beschluß vom 4. August 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Oktober 1982, gemäß Artikel 117 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969 über die zolltarifliche Behandlung von Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt werden, (ABl. L 181, S. 1) in ihrer geänderten Fassung, der Richtlinie 69/169 des Rates vom 28. Mai 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Befreiung von den Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr im grenzüberschreitenden Reiseverkehr (ABl. L 133, S. 6) in ihrer geänderten Fassung und der Verordnung Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975 über die landwirtschaftlichen Abschöpfungen, Ausgleichsbeträge und sonstigen Abgaben bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und von bestimmten landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen im persönlichen Gepäck von Reisenden (ABl. L 185, S. 3) in ihrer geänderten Fassung zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen sind in einem Rechtsstreit zwischen einem Groß- und einem Einzelhändler, die in der Bundesrepbulik Deutschland ansässig sind, und den für den Bereich der Nord- und Ostseeküste zuständigen Hauptzollämtern des Landes Schleswig-Holstein aufgeworfen worden. Die Klage der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens war ursprünglich auf eine Verurteilung dieser Hauptzollämter gerichtet, es zu unterlassen, Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden von Schiffsreisen mitgebracht werden, abgabenfrei abzufertigen.

3 Der Rechtsstreit, der ursprünglich im wesentlichen die sogenannten „Butterfahrten" betraf, d. h. kurze Fahrten und Ausflüge auf See ohne oder nur mit einem symbolischen Landgang, wurde in der mündlichen Verhandlung vor dem Finanzgericht auf die zoll- und steuerrechtliche Behandlung von auf Schiffen des Linien- und Fährverkehrs zoll- und abgabenfrei eingekauften Waren bei der Einfuhr erstreckt. Das Finanzgericht erhielt ferner davon Kenntnis, daß Schiffe von Häfen der Bundesrepublik Deutschland aus nach Dänemark fahren, von wo die Reisenden, ohne daß in diesem Land auf die während der Schiffsreise abgabenfrei erworbenen Waren Eingangsabgaben erhoben werden, mit dem Bus in die Bundesrepublik Deutschland zurückkehren, wo ihnen ebenfalls Abgabenvergünstigungen gewährt werden.

4 Wie dem Vorlagebeschluß zu entnehmen ist, haben die Klägerinnen vor dem Finanzgericht vorgetragen, durch diese kurzen Überfahrten werde dem örtlichen Groß- und Einzelhandel ein bedeutender Anteil der Kaufkraft der Bewohner der Nord- und Ostseeküste zugunsten der diese Fahrten organisierenden Schiffahrtsunternehmen entzogen.

5 Die Kägerinnen beantragten daher vor dem Finanzgericht festzustellen, daß die betroffenen Zollbehörden verpflichtet sind, es zu unterlassen, unter den vorstehend geschilderten Umständen eingeführte Waren abgabenfrei abzufertigen.

6 Das mit diesem Rechtsstreit befaßte Finanzgericht hat dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Sind die Verordnungen (EWG) Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969, zuletzt in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3313/81 des Rates vom 17. November 1981, Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2780/78 des Rates vom 27. November 1978, sowie die Richtlinie des Rates vom 28. Mai 1969 (69/169/EWG), zuletzt in der Fassung der Richtlinie 81/933/EWG vom 17. November 1981, dahin auszulegen, daß die jeweils genannten Abgabenvergünstigungen für Zoll, Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat bedienen?

2. Sind die in der Frage zu 1. genannten Bestimmungen dahin auszulegen, daß die in Betracht kommenden Abgabenvergünstigungen auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Fährschiffen gekauft worden sind, die den Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen?

3. Sind die in der Frage zu 1. genannten Bestimmungen dahin auszulegen, daß die in Betracht kommenden Abgabenvergünstigungen auch für nicht im freien Verkehr der Mitgliedstaaten befindliche bzw. von Umsatzsteuern und Sonderverbrauchsteuern der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten

nicht belastete Waren gelten, die von Reisenden auf Schiffen gekauft worden sind, wenn die Reise von einem Hafen eines Mitgliedstaates aus in den Hafen eines anderen Mitgliedstaates führt, die Reisenden dort an Land gehen und daraufhin, ohne daß im Ankunftsland Abgaben erhoben werden, auf dem Landweg in den Mitgliedstaat des Reiseantritts zurückkehren?"

Zur Anwendung von Artikel 177

7 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind der Ansicht, der Gerichtshof habe sich in seinem Urteil vom 7. Juli 1981, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH gegen Rewe-Markt Steffen (Rechtssache 158/80, Slg. 1981, 1805), das aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens desselben Finanzgerichts ergangen ist, bereits unmißverständlich gegen die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit der sogenannten „Butterfahrten" ausgesprochen, und zwar sowohl im Zusammenhang mit der Nichterhebung von Zöllen als auch im Zusammenhang mit der Nichterhebung von Verbrauchsteuern. Sie machen geltend, die Klageanträge in dem dem genannten Urteil zugrundeliegenden Ausgangsverfahren seien identisch mit denjenigen des Ausgangsverfahrens in der vorliegenden Rechtssache und das vorlegende Gericht begehre vom Gerichtshof ein Urteil, dessen Gegenstand im wesentlichen dem Urteil vom 7. Juli 1981 entspreche. Die mit dem Vorlagebeschluß erbetene Vorabentscheidung sei deshalb nicht erforderlich im Sinne von Artikel 177 EWG-Vertrag.

8 Wie bereits entschieden worden ist, ist es nicht Aufgabe des Gerichtshofes, sich zur Erforderlichkeit des Vorabentscheidungsersuchens zu äußern. Im Rahmen der in Artikel 177 EWG-Vertrag vorgenommenen Aufgabenverteilung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof obliegt es nämlich dem nationalen Gericht, das allein eine unmittelbare Kenntnis des Sachverhalts wie auch der von den Parteien vorgetragenen Argumente besitzt und das die Verantwortung für die zu erlassende Entscheidung zu übernehmen hat, in voller Sachkenntnis zu beurteilen, ob die in dem vor ihm anhängigen Rechtsstreit aufgeworfenen Rechtsfragen erheblich sind und ob eine Vorabentscheidung erforderlich ist, um ein Urteil erlassen zu können.

9 Jedenfalls ist hervorzuheben, daß sich das genannte Urteil vom 7. Juli 1981 auf die zoll- und steuerrechtliche Behandlung bei der Einfuhr von Waren bezog, die anläßlich von eigens zur Erlangung von Abgabenbefreiungen organisierten Schiffsfahrten („Butterfahrten") erworben worden sind. Der Vorlagebeschluß im vorliegenden Fall betrifft hingegen die zoll- und steuerrecht-

liche Behandlung bei der Einfuhr von Waren, die auf Fährschiffen oder anläßlich kombinierter Fährschiffs-/Busreisen erworben worden sind.

Zur Beantwortung der einzelnen Vorlagefragen

10 Vorweg ist zu bemerken, daß die vom vorlegenden Gericht formulierten Fragen drei Arten von Befreiungen betreffen, in deren Genuß die Waren im persönlichen Gepäck der Reisenden, die aus einem Drittland oder aus einem Mitgliedstaat kommen, bei der Einfuhr gelangen können:

1. Zollbefreiungen nach der genannten Verordnung Nr. 1544/69 des Rates;

2. Befreiungen von landwirtschaftlichen Abschöpfungen und anderen Abgaben bei der Einfuhr, die für landwirtschaftliche Erzeugnisse und bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse gelten, nach der genannten Verordnung Nr. 1818/75 des Rates vom 10. Juli 1975 in ihrer geänderten Fassung;

3. Befreiungen von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern nach der genannten Richtlinie 69/169 des Rates vom 28. Mai 1969 in ihrer geänderten Fassung.

11 Für den Reiseverkehr zwischen Drittländern und Mitgliedstaaten können jedoch die Fragen nach den Zollbefreiungen und die nach den Befreiungen von den in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten landwirtschaftlichen Abschöpfungen und anderen Abgaben bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen gemeinsam beantwortet werden. Aufgrund dieser Bestimmung gilt nämlich die Verordnung Nr. 1544/69 auch für landwirtschaftliche Abschöpfungen und für andere Abgaben bei der Einfuhr von Waren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden in die Gemeinschaft eingeführt werden.

12 Ebenso können für den innergemeinschaftlichen Reiseverkehr die Fragen nach den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und nach den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten Befreiungen von den anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse andererseits gemeinsam beantwortet werden. Aufgrund dieser Bestimmung wird für landwirtschaftliche Erzeugnisse und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, die im persönlichen Gepäck von Reisenden aus einem Mitgliedstaat eingeführt werden, eine Befreiung von den Abgaben bei der Einfuhr gewährt, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik oder im

Rahmen der nach Artikel 235 EWG-Vertrag anwendbaren spezifischen Regelungen vorgesehen sind. Diese Abgabenbefreiung entspricht hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Voraussetzungen der in der Richtlinie 69/169 festgelegten Abgabenbefreiung.

1. Zur ersten Frage nach dem Schiffsreiseverkehr zwischen Drittländern und Mitgliedstaaten

13 Diese Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob im Rahmen des Reiseverkehrs zwischen einem Drittland und einem Mitgliedstaat Waren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden enthalten sind und die sich nicht im freien Verkehr befinden oder mit Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern belastet sind, bei der Einfuhr in diesen Mitgliedstaat in den Genuß der in den genannten Verordnungen und Richtlinien vorgesehenen Befreiungen von Zöllen, landwirtschaftlichen Abschöpfungen und anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse einerseits sowie von Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern andererseits kommen können.

a) Zu den Befreiungen von Zöllen, landwirtschaftlichen Abschöpfungen und anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse

14 Insoweit hat der Gerichtshof in seinem erwähnten Urteil vom 7. Juli 1981 bereits festgestellt, daß die Verordnung Nr. 1544/69 für Waren im Gepäck von aus Drittländern kommenden Reisenden „unabhängig von Ursprung und Herkunft der Waren und von den Zöllen und sonstigen Abgaben, die auf sie vor ihrer Einfuhr in das Gemeinschaftsgebiet erhoben worden sind", gilt.

15 Das Finanzgericht, das der Auffassung ist, diese Feststellung betreffe nur Waren aus Drittländern, stellt die Frage nach der Auslegung von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1544/69 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 1818/75 erneut in bezug auf Waren, die auf Fährschiffen im Reiseverkehr zwischen einem Drittland und einem Mitgliedstaat erworben worden sind, weil — so der Vorlagebeschluß — die Fährschiffe in der Gemeinschaft, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, Waren an Bord nehmen könnten, auf die weder Zölle noch Verbrauchsteuern erhoben worden seien. Lege man den Wortlaut sowie den Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 1544/69 zugrunde, spricht nach Ansicht des Finanzgerichts manches dafür, diese Bestimmung dahin auszulegen, daß nur solche Waren in den dort genannten Grenzen abgabenfrei eingeführt werden könnten, die im Staatsgebiet eines Drittlandes eingekauft worden seien.

16 Insoweit ist zu betonen, wie der Gerichtshof bereits in seinem erwähnten Urteil vom 7. Juli 1981 festgestellt hat, daß die Verordnung Nr. 1544/69 die Zollabfertigung von Waren erleichtern soll, die im persönlichen Gepäck der aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführt werden; dieses Ziel würde nicht erreicht, wenn die Zollbehörden bei der Einfuhr die Herkunft der Waren ermitteln müßten, für die Zollfreiheit in Anspruch genommen wird. Diese Überlegung gilt auch für den im vorliegenden Fall vom nationalen Gericht geschilderten Sachverhalt. Dieser kann somit an der im Urteil vom 7. Juli 1981 gegebenen Antwort nichts ändern.

17 Auf diesen ersten Teil der Frage ist daher zu antworten, daß im Rahmen des Reiseverkehrs mit Fährschiffen zwischen Drittländern und Mitgliedstaaten die in der Verordnung Nr. 1544/69 (in ihrer durch die Verordnung Nr. 3061/78 geänderten Fassung) und in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1818/75 (in seiner durch die Verordnung Nr. 2780/78 geänderten Fassung) vorgesehenen Befreiungen für Waren, die im persönlichen Gepäck der aus einem Drittland kommenden Reisenden eingeführt werden, unabhängig von Ursprung und Herkunft der Waren und von den Zöllen und sonstigen Abgaben, die auf sie vor ihrer Einfuhr in das Gebiet der Gemeinschaft erhoben worden sind, gelten.

b) Zu den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern

18 Auf diese Frage hat der Gerichtshof in seinem erwähnten Urteil vom 7. Juli 1981 bereits geantwortet, daß die Befreiung von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern nach der erwähnten Richtlinie 69/169 nur den Reisenden gewährt wird, die das Zollgebiet der Gemeinschaft aus einem Drittland kommend erreichen, und daß es in diesem Fall „für die Gewährung der Befreiung nicht darauf an[kommt], unter welchen Bedingungen die Waren erworben worden sind".

19 Auch hier bezieht sich das Finanzgericht auf die oben geschilderten Umstände, unter denen die Fährschiffseigner für ihre Schiffe Waren beziehen können; es ist der Auffassung, daß die in der Richtlinie 69/169 vorgesehene Befreiung sich nur auf die Waren bezieht, die im Herkunftsland und nicht auf einem Fährschiff erworben worden sind.

20 Die gleichen Gründe, die oben in bezug auf die Zollbefreiungen dargelegt worden sind, gelten jedoch auch für die Steuerbefreiungen. Der Gerichtshof

sieht somit keinen Grund, die früher auf diese Frage gegebene Antwort nicht auch auf Waren, die auf einem Fährschiff erworben worden sind, anzuwenden.

21 Auf diesen zweiten Teil der Frage ist daher zu antworten, daß im Rahmen des Reiseverkehrs mit Fährschiffen zwischen Drittländern und Mitgliedstaaten die in der Richtlinie 69/169 des Rates vom 28. Mai 1969 vorgesehene Befreiung den Reisenden gewährt wird, die das Zollgebiet der Gemeinschaft aus einem Drittland kommend erreichen, und daß es für die Gewährung der Befreiung nicht darauf ankommt, unter welchen Bedingungen die Waren erworben worden sind.

2. Zur zweiten Frage nach dem innergemeinschaftlichen Reiseverkehr mit Fährschiffen

22 Diese Frage des nationalen Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob im Rahmen eines derartigen Reiseverkehrs nicht zum freien Verkehr abgefertigte oder nicht mit Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern belastete Waren im persönlichen Gepäck der Reisenden bei der Einfuhr in den Bestimmungsstaat in den Genuß der vorgesehenen Befreiungen

— von Zöllen,

— von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern,

— von den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse

kommen können.

a) Zu den Befreiungen von Zöllen

23 Diese Frage des vorlegenden Gerichts ist, was die vorher gemäß Artikel 10 EWG-Vertrag zum freien Verkehr abgefertigten Waren angeht, gegenstandslos, weil im Rahmen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs kein Zoll erhoben wird.

24 Für den Fall, daß Waren aus Drittländern, die nicht gemäß Artikel 10 EWG-Vertrag zum freien Verkehr abgefertigt sind, im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr mit Fährschiffen an Reisende verkauft werden sollten, ist je-

doch daran zu erinnern, daß — wie der Gerichtshof in seinem erwähnten Urteil vom 7. Juli 1981 entschieden hat — die Verordnung Nr. 1544/69 des Rates vom 23. Juli 1969 eine abschließende Regelung über die Zollfreiheit von im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführten Waren enthält und daß diese Befreiung nur für die Waren gelten kann, die im Gepäck der aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten sind daher nicht mehr dafür zuständig, im Regelungsbereich dieser Verordnung über das in ihr vorgesehene Maß hinaus Zollfreiheit zu gewähren.

25 Daraus ergibt sich, daß im innergemeinschaftlichen Fährverkehr keine Befreiung von Zöllen gewährt werden kann, wenn noch nicht zum freien Verkehr abgefertigte Waren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden enthalten sind, in einen Mitgliedstaat eingeführt werden.

b) Zu den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten Befreiungen von anderen Abgaben bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen andererseits

26 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 69/169 in ihrer geänderten Fassung wird für Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden aus anderen Mitgliedstaaten enthalten sind, bis zu einer bestimmten, wertmäßig festgelegten Grenze eine Befreiung von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern gewährt. Diese Befreiung wird jedoch nur gewährt, wenn drei Voraussetzungen gegeben sind: Die fraglichen Waren müssen die Bedingungen der Artikel 9 und 10 EWG-Vertrag erfüllen, also sich bereits im freien Verkehr befinden, sie müssen zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben worden sein, und die Einfuhr darf keinen kommerziellen Charakter haben.

27 In ihren schriftlichen Erklärungen haben einige Mitgliedstaaten geltend gemacht, die zitierten Bestimmungen des Artikels 2 der Richtlinie 69/169 fänden auf den innergemeinschaftlichen Fährverkehr keine Anwendung; hierfür haben sie drei verschiedene Argumente vorgebracht.

28 In erster Linie haben die Regierungen Irlands und des Vereinigten Königreichs vorgetragen, die zitierten Bestimmungen der Richtlinie 69/169 seien unanwendbar, weil ältere zwischenstaatliche Verpflichtungen bestünden, und zwar insbesondere die Bestimmungen des am 4. Juni 1954 in New York un-

terzeichneten Abkommens über die Zollerleichterungen im Touristenverkehr, dem alle Mitgliedstaaten angehörten (Recueil des Traités des Nations Unies, Band 276, Jahrgang 1957, S. 231).

29 Dieses Argument ist nicht stichhaltig. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 27. Februar 1962 (Kommission/Italienische Republik, Rechtssache 10/61, Slg. S. 1) entschieden, daß der „EWG-Vertrag ... auf den von ihm geregelten Gebieten den vor seinem Inkrafttreten zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vor[geht]". Es ist klar, daß dieselbe Wirkung den Akten des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts zuerkannt werden muß. Die Richtlinie 69/169 hätte somit auf jeden Fall die Bestimmungen des New Yorker Abkommens in bezug auf den Schiffsverkehr zwischen Mitgliedstaaten rechtswirksam verdrängen können.

30 In zweiter Linie haben die Bundesrepublik Deutschland, Irland und das Vereinigte Königreich geltend gemacht, die Mitgliedstaaten behielten die Befugnis, nach ihrem Ermessen Befreiungen für Waren zu gewähren, die in Taxfree-Shops oder auf Fährschiffen verkauft würden, solange auf diesem Gebiet noch keine gemeinschaftliche Regelung bestehe.

31 Dieses Argument ist ebenfalls zurückzuweisen. Wie nämlich der Gerichtshof in seinem erwähnten Urteil vom 7. Juli 1981 ausgeführt hat, „[wollte] der Rat ... durch die Richtlinie 69/169, ergänzt durch die Zweite Richtlinie vom 12. Juni 1972 und durch die Dritte Richtlinie vom 10. Dezember 1978, schrittweise eine vollständige Regelung der Befreiungen der im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführten Waren von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern treffen; den Mitgliedstaaten verbleibt daher auf diesem Gebiet nur die ihnen in den Richtlinien eingeräumte begrenzte Zuständigkeit für die Gewährung von Befreiungen, die von den in den Richtlinien festgelegten Befreiungen abweichen". Daraus ergibt sich, daß die gemeinschaftliche Regelung auf diesem Gebiet abschließend ist und die Mitgliedstaaten nur die ihnen in den Bestimmungen der genannten Richtlinien selbst eingeräumte begrenzte Zuständigkeit behalten haben.

32 Drittens haben sich die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Irlands und des Vereinigten Königreichs, um die Anwendung von Artikel 2 der Richtlinie 69/169 auszuschließen, auf Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 derselben Richtlinie berufen. Danach können „unbeschadet der Regelung, die bei Verkäufen in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen der Flug-

häfen und bei Verkäufen an Bord der Flugzeuge anwendbar ist, ... die Mitgliedstaaten in bezug auf die Verkäufe auf der Einzelhandelsstufe ... die steuerliche Entlastung von den Umsatzsteuern für Waren gestatten, die im persönlichen Gepäck der Reisenden mitgeführt werden, die aus einem Mitgliedstaat ausreisen". Sie vertreten den Standpunkt, diese Bestimmungen räumten den Mitgliedstaaten eine zwar begrenzte, aber ausreichende Zuständigkeit dafür ein, um Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern auf Waren zu gewähren, die in den abgabefreien Verkaufsstellen der den Linienverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienenden Fährschiffe verkauft und im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt würden.

33 Hierzu ist zu bemerken, daß der genannte Artikel 6 ausschließlich die Abgabenbefreiung für solche Waren regelt, die im Gepäck von Reisenden mitgeführt werden, welche einen Mitgliedstaat verlassen, und daß der in Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 enthaltene Vorbehalt lediglich bezweckt, abweichend von dem durch die anderen Bestimmungen des Artikels 6 eingeführten allgemeinen System der Steuerbefreiung die Fortsetzung der abgabefreien Einkäufe in Flughäfen und Flugzeugen an Reisende, die einen Mitgliedstaat verlassen, zu ermöglichen.

34 Sowohl aus dem Gegenstand des beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits als auch aus der Formulierung der Vorlagefrage ergibt sich aber, daß sich der Gerichtshof nicht zur Rechtmäßigkeit der den Reisenden, die aus einem Mitgliedstaat ausreisen, gestatteten abgabefreien Verkäufe zu äußern hat, sondern zur Rechtmäßigkeit der Befreiungen, die den Reisenden, die in einen Mitgliedstaat einreisen, aufgrund der Artikel 1 bis 5 der Richtlinie 69/169 gewährt werden.

35 Keine der Bestimmungen des Artikels 6 der Richtlinie 69/169 kann also im vorliegenden Fall in zweckdienlicher Weise angeführt werden, um die Frage nach den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern für die im Gepäck der Reisenden, die in einen Mitgliedstaat einreisen, eingeführten Waren zu beantworten.

36 Daraus läßt sich jedoch nicht, wie dies die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens tun, der Schluß ziehen, daß keinerlei Befreiung von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr der genannten Waren gewährt werden könne, weil diese Waren nach der in der Vorlagefrage selbst unterstellten Fallgestaltung nicht zum freien Verkehr abgefertigt und nicht zu den

allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben worden sind.

37 Für den innergemeinschaftlichen Reiseverkehr enthält nämlich Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie 69/169 in der Fassung der Dritten Richtlinie 78/1032 des Rates vom 19. Dezember 1978 eine Regelung für die Fälle, in denen die Reise von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat durch das Gebiet eines Drittlands führt oder als Ausreise aus einem Gebietsteil eines anderen Mitgliedstaats erfolgt, in dem die Steuern, auf die sich die Richtlinie bezieht, nicht zur Anwendung auf die darin verbrauchten Waren gelangen. In diesen Fällen muß der Reisende nachweisen können, daß die in seinem Gepäck mitgeführten Waren zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben worden sind und daß für sie keine Erstattung von Umsatzsteuer oder Sonderverbrauchsteuern gewährt wird. Kann der Reisende diesen Nachweis nicht erbringen, so kann er dennoch in den Genuß der (dem Wert nach) begrenzteren Befreiung für den Reiseverkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft kommen.

38 Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie enthält entsprechende Bestimmungen für die mengenmäßig ausgedrückten Befreiungen von Waren.

39 Die vorstehend erwähnten Bestimmungen und insbesondere die zweiten Gedankenstriche der genannten Absätze zeigen, daß die in Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehenen wert- und mengenmäßig begrenzten Befreiungen nicht ausschließlich den aus Drittländern kommenden Reisenden vorbehalten sind, sondern unter besonderen Bedingungen auch für aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft kommende Reisende gelten, auch wenn nicht nachgewiesen ist, daß die Voraussetzung, von der die Gewährung der weiter gehenden Befreiung für den Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten abhängt, nämlich der Erwerb der Waren zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten, erfüllt ist.

40 Unter diesen Umständen ist anzunehmen, daß diese begrenzten Befreiungen auch für Waren gelten müssen, die in den abgabefreien Verkaufsstellen auf Fährschiffen, die einen Linienverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen, verkauft werden. Die in den Artikeln 2 Absatz 1 und 4 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehenen weiter gehenden Befreiungen können hingegen nur gewährt werden, wenn alle Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 1 erfüllt sind.

41 Aus all diesen Gründen ist auf diesen Teil der Frage zu antworten, daß die Richtlinie 69/169 in ihrer geänderten Fassung dahin auszulegen ist, daß im Rahmen des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs für Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt werden und in abgabefreien Verkaufsstellen auf Fährschiffen, die einen Linienverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen, erworben worden sind, bei der Einfuhr die Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und eine Befreiung von den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse andererseits gelten, die sowohl wert- als auch mengenmäßig auf die Befreiungen begrenzt sind, die den aus einem Drittland kommenden Reisenden gewährt werden.

3. Zur dritten Frage nach dem innergemeinschaftlichen kombinierten Reiseverkehr mit Fährschiff und Autobus

42 Die vom nationalen Gericht angesprochene Fallgestaltung betrifft Schiffe, die einen Hafen eines Mitgliedstaats (hier: der Bundesrepublik Deutschland) mit einem Hafen eines anderen Mitgliedstaats (hier: Dänemarks) verbinden und auf denen die Reisenden unter Befreiung von Zöllen, Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern Waren kaufen, die sich nicht im freien Verkehr befinden und nicht mit Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern belastet sind; nachdem sie im Hafen des zweiten Mitgliedstaats an Land gegangen sind, kehren die Fahrgäste auf dem Landweg in den Mitgliedstaat des Reiseantritts zurück.

43 Die Frage des nationalen Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob diese während der Überfahrt gekauften Waren bei der Einfuhr in den Mitgliedstaat, in dem die Reise angetreten wurde und in den die Reisenden zurückkehren, in den Genuß der für Zölle einerseits und für Umsatzsteuer, Sonderverbrauchsteuern sowie die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten anderen Abgaben auf landwirtschaftliche Erzeugnisse andererseits vorgesehenen Befreiungen kommen können.

a) Zu den Befreiungen von Zöllen

44 Die vom nationalen Gericht geschilderte Fallgestaltung stellt lediglich einen besonderen Fall des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs dar; aus den oben unter 2a) dargelegten Gründen ist festzustellen, daß keine Befreiung gewährt werden kann.

b) Zu den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse andererseits

45 Hierzu ist zu bemerken, daß sich sowohl aus den Zielen der Richtlinie 69/169 als auch aus den Bestimmungen ihres Artikels 2 Absatz 1 selbst ergibt, daß die Abgabenbefreiungen, die die Richtlinie für Waren vorsieht, die im persönlichen Gepäck der Reisenden im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr eingeführt werden, den „aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft kommenden" Reisenden vorbehalten sind, d. h. den Reisenden, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen einreisen, nachdem sie in der Lage waren, im Mitgliedstaat des Reiseantritts tatsächlich Einkäufe zu tätigen.

46 Daraus ergibt sich, daß derjenige nicht als Reisender im Sinne der erwähnten Bestimmungen angesehen werden kann, der während einer Schiffsreise von einem Hafen eines Mitgliedstaats aus in einem anderen Mitgliedstaat nicht oder nur symbolisch an Land geht, ohne sich dort lange genug aufzuhalten, um tatsächlich Einkäufe vornehmen zu können.

47 Wenn also — was im allgemeinen zutrifft — der innergemeinschaftliche kombinierte Reiseverkehr mit Fährschiff und Bus so organisiert ist, daß die Reisenden in dem Mitgliedstaat, in dem sie vor ihrer Rückkehr auf dem Landweg an Land gehen, tatsächlich Einkäufe vornehmen können, kann davon ausgegangen werden, daß es sich um wirkliche Reisende im Sinne der Richtlinie 69/169 in ihrer geänderten Fassung handelt. Folglich gilt hier die gleiche Lösung, wie sie oben im Zusammenhang mit dem innergemeinschaftlichen Linienverkehr dargelegt wurde, also die Gewährung einer wert- und mengenmäßig begrenzten Befreiung, die den Befreiungen entspricht, die den aus einem Drittland kommenden Reisenden gewährt werden, auch wenn die fraglichen Waren nicht zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben worden sind.

48 Sollte demgegenüber ein derartiger kombinierter Reiseverkehr ausnahmsweise so organisiert sein, daß die Reisenden während des Aufenthalts in dem Mitgliedstaat, durch welchen sie durchreisen, keine Einkäufe vornehmen können, so wäre anzunehmen, daß es sich nicht um Reisende im Sinne der Richtlinie 69/169 handelt, und die während einer solchen Überfahrt erworbenen Waren könnten nicht in den Genuß einer Befreiung kommen.

49 Aus dem Vorstehenden folgt, daß dieser Teil der dritten Frage dahin zu beantworten ist, daß für die im innergemeinschaftlichen kombinierten Reiseverkehr mit Fährschiff und Bus umsatzsteuer- und sonderverbrauchsteuerfrei erworbenen Waren grundsätzlich die begrenzten Befreiungen gelten müssen, die den aus Drittländern kommenden Reisenden gewährt werden. Keine Befreiung kann jedoch für diese Waren gewährt werden, wenn der Aufenthalt in dem Mitgliedstaat, durch den die Durchreise stattfindet, lediglich symbolischen Charakter hat und keine Möglichkeit bietet, tatsächlich Einkäufe vorzunehmen.

Kosten

50 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung des Vereinigten Königreichs, der irischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 4. August 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Das Gemeinschaftsrecht über die Befreiung von Zöllen, Umsatzsteuer, Sonderverbrauchsteuern sowie landwirtschaftlichen Abschöpfungen und anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die für Waren gelten, die im persönlichen Gepäck von Reisenden enthalten sind, ist wie folgt auszulegen:

1. Im Rahmen des Reiseverkehrs mit Fährschiffen zwischen Drittländern und Mitgliedstaaten

a) Zu den Befreiungen von Zöllen, landwirtschaftlichen Abschöpfungen und anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die in der Verordnung Nr. 1544/69 (in ihrer durch die Verordnung Nr. 3061/78 geänderten Fassung) und in Artikel 1 der Verordnung

Nr. 1818/75 (in seiner durch die Verordnung Nr. 2780/78 geänderten Fassung) vorgesehenen Befreiungen gelten für Waren, die im persönlichen Gepäck der aus einem Drittland kommenden Reisenden enthalten sind, unabhängig von Ursprung und Herkunft der Waren und von den Zöllen und sonstigen Abgaben, die auf sie vor ihrer Einfuhr in das Gebiet der Gemeinschaft erhoben worden sind.

b) Zu den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern

Die in der Richtlinie 69/169 des Rates vom 28. Mai 1969 vorgesehene Befreiung wird den Reisenden gewährt, die das Zollgebiet der Gemeinschaft aus einem Drittland kommend erreichen; für die Gewährung der Befreiung kommt es nicht darauf an, unter welchen Bedingungen die Waren erworben worden sind.

2. Im Rahmen des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs mit Fährschiffen

a) Zu den Befreiungen von Zöllen

Eine Befreiung von Zöllen kann nicht gewährt werden, wenn noch nicht zum freien Verkehr abgefertigte Waren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden enthalten sind, in einen Mitgliedstaat eingeführt werden.

b) Zu den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten Befreiungen von anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse andererseits

Die Richtlinie 69/169 in ihrer geänderten Fassung ist dahin auszulegen, daß im Rahmen des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs für Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt werden und in abgabefreien Verkaufsstellen auf Fährschiffen, die einen Linienverkehr zwischen Mitgliedstaaten bedienen, erworben worden sind, bei der Einfuhr die Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und eine Befreiung von den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse andererseits gelten, die sowohl wert- als auch mengenmäßig auf die Befreiungen begrenzt sind, die den aus einem Drittland kommenden Reisenden gewährt werden.

3. Im Rahmen des innergemeinschaftlichen kombinierten Reiseverkehrs mit Hinreise in einen Mitgliedstaat auf einem Fährschiff und Rückreise in den Ausgangsmitgliedstaat auf dem Landweg (Autobus)

a) Zu den Befreiungen von Zöllen

Für Waren, die im persönlichen Gepäck der Reisenden enthalten sind, kann bei ihrer Einfuhr anläßlich der Rückkehr in den Ausgangsmitgliedstaat auf dem Landweg keine Befreiung von Zöllen gewährt werden.

b) Zu den Befreiungen von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern einerseits und den in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1818/75 genannten anderen Abgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse andererseits

Für die im innergemeinschaftlichen kombinierten Reiseverkehr mit Fährschiff und Bus umsatzsteuer- und sonderverbrauchsteuerfrei erworbenen Waren müssen grundsätzlich die begrenzten Befreiungen gelten, die den aus Drittländern kommenden Reisenden gewährt werden. Keine Befreiung kann jedoch für diese Waren gewährt werden, wenn der Aufenthalt in dem Mitgliedstaat, durch den die Durchreise stattfindet, lediglich symbolischen Charakter hat und keine Möglichkeit bietet, tatsächlich Einkäufe vorzunehmen.

Mertens de Wilmars Koopmans Galmot Pescatore

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Due Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Februar 1984.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars