bygning og formulering kan fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem retsaktens adressat og tredjemand.

2. Ved at pålægge medlemsstaterne pligten til ikke samtidig at anvende det fælles omsætningsafgiftssystem og de særlige afgifter, som opkræves i stedet for omsætningsafgift, kan artikel 4, stk. 2 i Rådets beslutning af 13. maj 1965 sammen med Rådets direktiver af 11. april 1967 og 9. december 1969 fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne, som beslutningen er rettet til, og deres retsundergivne og medføre ret for de sidstnævnte til at gøre bestemmelserne gældende ved domstolene.

3. Forbudet mod at anvende det fælles omsætningsafgiftssystem samtidig med ordninger med særlige afgifter har virkning fra den i Rådets tredje direktiv af 9. december 1969 fastsatte dato, den 1. januar 1972.

4. Selv om artikel 4, stk. 2 bestemmer, at særlige afgifter skal afskaffes for at sikre et fælles og sammenhængende omsætningsafgiftssystem, er dette mål ikke til hinder for, at der pålægges transport andre afgifter af afvigende art og med formål, som afviger fra, hvad der tilstræbes med det fælles omsætningsafgiftssystem. En afgift, som ikke rammer handelskontrakter men den blotte godstransport ad landeveje, og hvis beregningsgrundlag ikke er vederlaget for en ydelse men den fysiske byrde, udtrykt i tonkilometer, som den afgiftsbelagte virksomhed belaster vejene med, svarer ikke til den sædvanlige slags omsætningsafgift, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2 i beslutningen af 13. maj 1965.

5. Det tilkommer ikke Domstolen efter proceduren i EØF-traktatens artikel 177 at bedømme en af en medlemsstat truffet foranstaltning i forhold til fællesskabsretten. Domstolen er imidlertid kompetent til at fortolke fællesskabsretten for at sætte den nationale ret i stand til at anvende den korrekt på den omtvistede foranstaltning.

I sag 9/70

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Finanzgericht München for i en sag, der verserer for nævnte ret mellem

FRANZ GRAD, Linz — Urfahr (Østrig)

og

FINANZAMT TRAUNSTEIN

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4 i Rådets beslutning nr. 65/271/EØF af 13. maj 1965 og artikel 1 i Rådets direktiv nr. 67/227 /EØF af 11. april 1967 og subsidiært af EØF-traktatens artikler 5, 74, 80, 92 og 93,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene R. Monaco og P. Pescatore og dommerne A. M. Donner (refererende), A. Trabucchi, W. Strauß og J. Mertens de Wilmars,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

1. Ved kendelse af 23. februar 1970, indgået til Domstolens justitskontor den 16. marts 1970, har Finanzgericht München i medfør af artikel 177 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab forelagt flere spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4 i Rådets beslutning af 13. maj 1965 om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1965—1966, s. 60; org.ref. JO 1965, s. 1500) og af artikel 1 i Rådets første direktiv af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (EFT 1967, s. 12; org.ref. JO 1967, s. 1301);

   for så vidt Domstolen skulle besvare disse spørgsmål benægtende, har Finanzgericht subsidiært stillet andre spørgsmål, navnlig vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 80 og 92.

Vedrørende det første spørgsmål

2. Finanzgericht Münchens første spørgsmål til Domstolen er, om beslutningens artikel 4, stk. 2, jf. direktivets artikel 1, har direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne og private, således at de nævnte bestemmelser skaber individuelle rettigheder, som det påhviler de nationale domstole at beskytte.

3. Spørgsmålet omhandler den samlede virkning af bestemmelser i henholdsvis en beslutning og et direktiv;

   ifølge EØF-traktatens artikel 189 er en beslutning bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til;

   ifølge samme artikel er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men det overlades de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

4. Forbundsregeringen har i sine indlæg gjort gældende, at artikel 189 ved at sondre mellem virkningerne af på den ene side forordninger og på den anden side beslutninger og direktiver udelukker, at beslutninger og direktiver kan have de i spørgsmålet omhandlede virkninger, som således er forbeholdt forordningerne.

5. Selv om forordninger i henhold til artikel 189 gælder umiddelbart, og følgelig på grund af deres karakter kan have direkte virkning, følger det ikke heraf, at andre af de i artiklen nævnte retsakter aldrig kan have lignende virkninger;

   især bestemmelsen, hvorefter beslutninger er bindende i alle enkeltheder for dem, de angiver at være rettet til, rejser det spørgsmål, om den af beslutningen flydende forpligtelse kun kan gøres gældende af fællesskabsinstitutionerne over for den, til hvem den er rettet, eller om enhver, som har interesse i gennemførelsen af denne forpligtelse, har en sådan ret;

   det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 189 tillægger en beslutning, principielt at udelukke, at den deri indeholdte forpligtelse kan påberåbes af berørte personer;

   især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved beslutning måtte have pålagt en medlemsstat eller alle medlemsstaterne en vis handlemåde, ville den med en sådan foranstaltning tilsigtede virkning svækkes, dersom den pågældende stats befolkning ikke kunne gøre den gældende ved domstolene, og de nationale retter ikke kunne anvende den som en del af fællesskabsretten;

   selv om en beslutnings retsvirkninger ikke kan være de samme som for en forordningsbestemmelse, udelukker denne forskel ikke, at slutresultatet, nemlig privates ret til at gøre den gældende ved domstolene, bliver det samme som for en forordningsbestemmelse med direkte virkning.

6. Desuden forudsættes det i artikel 177, hvorefter de nationale retter kan anmode Domstolen om at afgøre spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af alle retsakter fra en hvilken som helst institution, at disse retsakter kan påberåbes af de retsundergivne for de nævnte retter;

   det må således i det enkelte tilfælde undersøges, hvorvidt den pågældende bestemmelses karakter, opbygning og formulering kan fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem retsaktens adressat og tredjemand.

7. Rådets beslutning af 13. maj 1965, som er rettet til alle medlemsstaterne, er især støttet på traktatens artikel 75, som med henblik på iværksættelsen af en fælles transportpolitik bemyndiger Rådet til at fastsætte »fælles regler«, »adgangsbetingelser« og »alle andre formålstjenlige bestemmelser«;

Rådet har således udstrakt frihed i valget af de foranstaltninger, det vil træffe;

som helhed fastsætter beslutninger de mål, der skal nås inden for rammerne af en politik til harmonisering af de nationale bestemmelser, såvel som det tempo, hvori målene skal realiseres:

med henblik på disse mål bestemmer artikel 4, stk. 1, at når et fælles system for omsætningsafgifter er vedtaget af Rådet og sat i kraft i medlemsstaterne, anvender medlemsstaterne dette system på godstransporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje efter derom nærmere fastsatte bestemmelser;

artiklens stk. 2 bestemmer, at det nævnte fælles system for omsætningsafgifter senest ved sin ikrafttræden træder i stedet for de ordninger med særlige afgifter, som opkræves i stedet for omsætningsafgifter, for så vidt godstransporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje er underkastet disse ordninger.

8. Denne bestemmelse pålægger således medlemsstaterne to forpligtelser, for det første at anvende det fælles system for omsætningsafgifter på godstransporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje senest på et bestemt tidspunkt, og for det andet at lade dette system erstatte de ordninger med særlige afgifter, som nævnes i stk. 2 senest ved dets ikrafttræden;

denne sidstnævnte forpligtelse indebærer et klart forbud mod at indføre eller genindføre sådanne ordninger, således at det undgås, at det fælles system for omsætningsafgifter på transportområdet anvendes samtidig med tilsvarende eller supplerende afgiftsordninger.

9. Det fremgår af de af Finanzgericht fremsendte sagsakter, at rettens spørgsmål især angår den nævnte anden forpligtelse;

denne forpligtelse er på grund af sit indhold bindende og generel, selv om bestemmelsen lader fastsættelsen af dens ikrafttrædelsesdato stå åben;

den forbyder således udtrykkeligt medlemsstaterne at anvende det fælles system for omsætningsafgifter samtidig med ordninger med særlige afgifter, som opkræves i stedet for omsætningsafgift;

denne forpligtelse er ubetinget og tilstrækkeligt klar og utvetydig til at kunne fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne.

10. Ikrafttrædelsestidspunktet for den nævnte forpligtelse er fastsat i Rådets direktiver om harmonisering af lovgivningerne om omsætningsafgift, idet disse direktiver angiver den dato, fra hvilken medlemsstaterne senest skal have indført det fælles merværdiafgiftssystem;

bestemmelsens fulde virkning berøres ikke af, at denne dato er fastsat i et direktiv;

forpligtelsen i artikel 4, stk. 2 i beslutningen af 13. maj 1965 er således blevet fuldstændig ved det første direktiv ;

følgelig pålægger bestemmelsen medlemsstaterne forpligtelser — især til ikke fra en vis dato at anvende det fælles system samtidig med de nævnte særlige afgifter — som kan fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne og medføre ret for de sidstnævnte til at gøre bestemmelsen gældende ved domstolene.

Vedrørende det andet spørgsmål

11. Finanzgericht Münchens andet spørgsmål til Domstolen er, om beslutningens artikel 4, jf. direktivets artikel 1, før den 1. januar 1970 var til hinder for, at en medlemsstat, som allerede havde iværksat det fælles merværdiafgiftssystem og afskaffet de særlige afgifter på godstransporten, på ny kunne indføre særlige afgifter i stedet for omsætningsafgift;

spørgsmålet omhandler klart artikel 1 i det første direktiv, som ændret ved Rådets tredje direktiv af 9. december 1969 om samme emne, (EFT 1969 II, s. 535; org.ref. JO L 320, 1969, s. 34), der har erstattet datoen den 1. januar 1970 med den 1. januar 1972.

12. Efter en sproglig fortolkning af beslutningens artikel 4 kunne det antages, at denne bestemmelse omhandler det tidspunkt, hvor den pågældende stat skal have iværksat det fælles system på sit eget territorium.

13. En sådan fortolkning ville imidlertid ikke være i overensstemmelse med de nævnte direktivers formål;

disse direktiver har nemlig til formål at sikre, at det fælles merværdiafgiftssystem anvendes i hele fællesmarkedet fra en given dato;

så længe dette tidspunkt ikke er kommet, har medlemsstaterne fuld handlefrihed i den her omhandlede henseende.

14. Desuden kan målet med beslutningen af 13. maj 1965 kun nås på fællesskabsplan og ikke ved hjælp af harmoniseringsforanstaltninger, som de enkelte medlemsstater træffer på forskellige datoer og i forskelligt tempo;

15. spørgsmålet skal derfor besvares således, at forbudet i beslutningens artikel 4, stk. 2 først har virkning fra den 1. januar 1972.

Vedrørende det tredje spørgsmål

16. Finanzgericht Münchens tredje spørgsmål til Domstolen er, om Forbundsrepublikken Tysklands afgift på godstransport ad landevej (Straßengüterverkehrssteuer) skal betragtes som en særlig afgift på godstransport, der opkræves i stedet for omsætningsafgift, og som følge heraf falder ind under forbudet i artikel 4, stk. 2 i beslutningen af 13. maj 1965.

17. Det tilkommer ikke Domstolen i en sag efter traktatens artikel 177 at bedømme en af en medlemsstat indført afgift i forhold til fællesskabsretten;

Domstolen er imidlertid kompetent til at fortolke fællesskabsretten for at sætte den nationale ret i stand til at anvende den korrekt på den omtvistede afgift.

18. Artikel 4 bestemmer, at »særlige afgifter« skal afskaffes for at sikre et fælles og sammenhængende omsætningsafgiftssystem;

ved således at fremme transportmarkedets gennemskuelighed bidrager denne bestemmelse til, at konkurrencevilkårene tilpasses hinanden, og den må betragtes som en vigtig foranstaltning til harmonisering af medlemslandenes fiskale lovgivning for transportområdet;

dette mål er ikke til hinder for, at der pålægges transport andre afgifter af afvigende art og med formål, som afviger fra, hvad der tilstræbes med det fælles omsætningsafgiftssystem.

19. En afgift af den af Finanzgericht beskrevne art, som ikke rammer handelskontrakterne men en særlig virksomhed uden i øvrigt at sondre mellem virksomhed på egen og virksomhed på andres regning, og hvis beregningsgrundlag ikke er vederlaget for en ydelse men den fysiske byrde, udtrykt i tonkilometer, som den afgiftsbelagte virksomhed belaster vejene med, svarer ikke til den sædvanlige slags omsætningsafgift;

afgiftens mål, en nyudvikling af virksomheden på transportområdet, er i øvrigt ligeledes medvirkende til at adskille den fra de særlige afgifter i artikel 4, stk. 2;

det er således under denne synsvinkel, at spørgsmålet skal besvares.

Vedrørende spørgsmål 4 til 11

20. Finanzgericht har kun stillet disse spørgsmål subsidiært for det tilfælde, hvor de tre første spørgsmål skulle blive besvaret benægtende;

da dette ikke er tilfældet, bl.a. ikke for det første spørgsmåls vedkommende, vil de nævnte spørgsmål ikke være at besvare.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som Finanzgericht München ved kendelse af 23. februar 1970 har forelagt den, for ret:

1. **Ved at pålægge medlemsstaterne pligten til ikke samtidig at anvende det fælles omsætningsafgiftssystem og de særlige afgifter, som opkræves i stedet for omsætningsafgift, kan artikel 4, stk. 2 i Rådets beslutning af 13. maj 1965 sammen med Rådets direktiver af 11. april 1967 og 9. december 1969 fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne, som beslutningen er rettet til, og deres retsundergivne og medføre ret for de sidstnævnte til at gøre bestemmelserne gældende ved domstolene.**

2. **Forbudet mod at anvende det nævnte fælles system samtidig med ordninger med særlige afgifter har virkning fra den i Rådets tredje direktiv af 9. december 1969 fastsatte dato, den 1. januar 1972.**

3. **En afgift af den Finanzgericht beskrevne art, som ikke rammer handelskontrakter men den blotte godstransport ad landeveje, og hvis beregningsgrundlag ikke er vederlaget for en ydelse, men den fysiske byrde, udtrykt i tonkilometer, som den afgiftsbelagte virksomhed belaster vejene med, svarer ikke til den sædvanlige slags omsætningsafgift, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2 i beslutningen af 13. maj 1965.**

Lecourt Monaco Pescatore
Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 1970.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident