nævnte forhold, kan han kun opnå den mere begrænsede afgiftsfritagelse, som gælder for rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet.

5. Rådet har ved udstedelsen af direktiv 69/169 som ændret ved direktiverne 72/230 og 78/1032 gradvis villet indføre en fuldstændig ordning vedrørende fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter for varer i rejsendes personlige bagage; medlemsstaterne beholder som følge heraf på dette område alene den begrænsede kompetence, som direktiverne tillægger dem med hensyn til at indrømme afgiftsfritagelser, der er forskellige fra de i direktiverne fastlagte.

6. Der er ganske vist ved EØF-traktaten skabt et antal muligheder for direkte søgsmål, som private i påkommende tilfælde kan rejse for Domstolen, men det har ikke været meningen et skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten end dem, som findes i national ret. Den retsbeskyttelsesordning, som er gennemført ved traktaten, og som navnlig kommer til udtryk i artikel 177, indebærer derimod, at enhver søgsmålstype, som findes i national ret, skal kunne anvendes til sikring af overholdelsen af de fællesskabsregler, som har direkte virkning, under de samme formalitetsbetingelser og efter de samme regler for sagens videre behandling, som gælder, når der er tale om at sikre overholdelsen af national ret.

I sag 158/80

angående en anmodning, som Finanzgericht Hamburg, IV. afdeling, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

1. REWE-HANDELSGESELLSCHAFT NORD MBH,

2. REWE-MARKT STEFFEN, Kiel,

mod

HAUPTZOLLAMT KIEL,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1544/69 af 23. juli 1969 om toldbehandling af varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage (EFT 1969 II, s. 334), af Rådets direktiv 69/169 af 28. maj 1969 om harmonisering af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218) samt af gyldigheden af Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 om

foranstaltninger med henblik på at bringe misbrug ved salg af landbrugsprodukter ombord på skibe til ophør (EFT L 358, 1977, s. 2),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due og A. Chloros,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, som er indgivet til Domstolen i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

De faktiske omstændigheder

Forskellige rederier organiserer såkaldte »smørture« (Butterfahrten) fra havne på østersøkysten (Slesvig-Holsten). Tilsvarende ture bliver arrangeret fra den tyske nordsøkyst. Turene varer op til otte timer. De går ud over søtoldgrænsen inden for søterritoriet eller ud på det åbne hav uden for det tyske territorium. Efter at søtoldgrænsen er forladt, lægges der af og til til i danske havne for et kort ophold, hvor passagerne har lejlighed til at gå i land. Under turene har passagerne lejlighed til at købe varer såsom spiritus, smør, kød, tobak, parfumerivarer m.v. Inden for visse beløbsgrænser pålægges der ikke nogen afgift ved indførslen af varerne ved den tyske grænse. Da varerne forlader Fællesskabets geografiske område, subsidieres de herudover af Fællesskabet gennem midler fra Udviklings- og Garantifonden, for så vidt som

der ydes eksportrestitutioner og monetær udligning, f.eks. for smør og kød.

Ifølge Kommissionen for De europæiske Fællesskaber beløb salget af landbrugsprodukter på de tyske både sig i 1977 til ca. 14 000 tons smør, 4 000 tons ost, 2 500 tons kød og 400 tons sukker. Rederne anslår imidlertid, at der i 1977 blev solgt 8 160 tons smør, 2 825 tons ost og 1 650 tons kød. I 1978 og 1979 konstateredes en følelig nedgang i salget af landbrugsprodukter ombord på skibene som følge af vedtagelsen af Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 om foranstaltninger med henblik på at bringe misbrug ved salg af landbrugsprodukter ombord på skibe til ophør (EFT L 358, s. 2). Ifølge tyske oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, blev følgende mængder solgt:

	1978	1979
Smør	6 260 t	5 985 t
Ost	1 990 t	1 645 t
Kød	708 t	1 090 t

Ifølge Kommissionens oplysninger er afgiftsfritagelsen i de andre medlemsstater udelukkende begrænset til sædvanlige færgeruter. I forbindelse med »specialudflugter« ud i det åbne hav yder disse medlemsstater ingen afgiftsfritagelse af denne karakter.

Ifølge meddelelser fra disse stater er de solgte mængder på de egentlige færgeruter følgende:

	Belgien		Nederlandene		Irland	
	1978	1979	1978	1979	1978	1979
Smør	151 t	244 t	—	110 t	—	—
Ost	—	—	—	12 t	—	—
Kød	—	—	—	—	—	34 t

Rederne, små værfter samt visse badesteder på kysten har haft udbytte af denne situation. Til gengæld betyder disse udflugter, som sagsøgerne i hovedsagen anfører, at en væsentlig del af efterspørgslen fra indbyggerne ved østersøkysten er trukket bort fra de lokale engros- og detailforretninger.

Fællesskabsordningen

Efter forordning nr. 1544/69 fritages varer, som indføres i den personlige bagage af rejsende fra tredjelande, inden for visse kvantitative og værdimæssige grænser for told.

Direktiv 69/169 som suppleret ved det andet direktiv af 12. juni 1970 (JO L 139, 1970, s. 28) og ved det tredje direktiv af 19. december 1978 (EFT L 366, 1978, s. 28) bestemmer, at den import, som foretages af rejsende fra tredjelande, fritages for omsætningsafgifter og punktafgifter, hvilket i det

væsentlige sker inden for grænserne af toldfriheden (artikel 1).

Ved Rådets forordning nr. 1818/75 af 10. juli 1975 om landbrugsimportafgifter, udligningsbeløb og andre importbelastninger for landbrugsvarer og visse varer fremstillet heraf, som indføres af rejsende i deres personlige bagage, (EFT L 185, 1975, s. 3), blev anvendelsen af forordning nr. 1544/69 udvidet til importafgifter og andre importbelastninger på landbrugsvarer, og der indførtes endvidere, i rejsetrafikken mellem to medlemsstater, en fritagelse for udligningsbeløb og andre importbelastninger, som med hensyn til begrænsninger og gennemførelsesbetingelser svarede til den ved direktiv 69/169 indførte fritagelse (artikel 2).

Endelig blev medlemsstaterne ved Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 (EFT L 358, 1977, s. 2) bemyndiget til at indrømme fritagelse for importafgifter for visse landbrugsvarer,

»som sælges eller uddeles ombord på skibe, der har forladt en fællesskabshavn og på ny lægger til i en fællesskabshavn uden at have anløbet en havn uden for Fællesskabets toldområde, og

— som i forbindelse med deres udførsel fra Fællesskabet har givet anledning til toldformaliteter ved udførsel med henblik på ydelse af restitutioner eller andre eksportgodtgørelser inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, eller

— som ved deres indladning i skibene ikke befinder sig i en af de to situationer, der er nævnt i artikel 9, stk. 2, i traktaten«

(artikel 1, stk. 1).

Ved »importafgifter« forstås i denne forordning told og afgifter med tilsvarende virkning samt landbrugsimportafgifter og andre importafgifter, som anvendes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (artikel 2).

Den tyske ordning

Hjemmelen for den afgiftsfritagelse, de tyske toldmyndigheder yder ved indførsel, er bekendtgørelsen af 3. december 1974 om afgiftsfritagelse for varer, som rejsende ved indrejsen medbringer i deres personlige bagage (Bundesgesetzblatt I, s. 3377) senest ændret ved bekendtgørelse af 12. december 1979 (Bundesgesetzblatt I, s. 2150).

I tysk ret sondres der mellem indførsel fra andre medlemsstater, som defineres på samme måde som i fællesskabsretten, og »anden indførsel«. Kategorien »anden indførsel« i tysk ret er mere omfattende end kategorien indførsler fra tredjelande i fællesskabsretten. Den omfatter ligeledes indførsel af varer, som de rejsende erhverver

— i luftrejsetrafikken inden for Fællesskabet, i »tax free shops« i afgangslufthavnen (i en anden medlemsstat) eller ombord på flyet under en flyvning, hvor afgangsstedet befinder sig i en anden medlemsstat,

— på sørejser inden for Fællesskabet ombord på et fartøj, når sørejsens afgangssted

  — er en havn i en anden medlemsstat (herunder ligeledes den internationale færgetrafik),

— er en tysk havn, idet afgangs- eller ankomsthavnen i øvrigt kan være den samme.

Med hensyn til de importerede varer kan det i begge tilfælde dreje sig om:

— enten varer med oprindelse i et tredjeland, som endnu ikke er fortoldet og tidligere oplagt på et toldoplag eller i en frihavn under toldvæsnets opsyn,

— eller fællesskabsvarer, som helt eller delvis er fritaget for omsætnings- eller punktafgifter, og landbrugsprodukter i fri omsætning, som har nydt godt af eksportlettelser.

Ifølge § 2, stk. 1, i den tyske bekendtgørelse om rejsendes bagage er varer, som rejsende i deres personlige bagage indfører lejlighedsvis og udelukkende til deres eller deres husstands personlige brug eller som gaver, inden for visse kvantitative og værdimæssige grænser, fritaget for indførselsafgifter eller told. Bekendtgørelsen sondrer mellem afgiftsfritagelse for en stor »transitration« og en lille »transitration«.

Afgiftsfritagelse for den store transitration afhænger af, om skibet ved indrejsen over søtoldgrænsen kommer fra det åbne hav og enten har forladt en udenlandsk havn eller har befundet sig i mindst otte timer uden for toldområdet (artikel 3, stk. 5).

Afgiftsfritagelsen for den lille transitration forudsætter kun, at varerne indføres over søtoldgrænsen, altså efter såkaldte »Stichfahrten« (småture) fra tyske havne ud i søterritoriet. Afgiftsfriheden forudsætter ikke, at båden sejler ud i det åbne hav, eller at den anløber en udenlandsk havn, eller at den har opholdt sig i mindst otte timer uden for toldområdet. Afgiftsfritagelsen for den lille transitration er mindre end for den store transitration.

Retsforhandlingen og de præjudicielle spørgsmål

Sagsøgerne i hovedsagen, som driver henholdsvis engros- og detailforretninger, har anlagt sag ved Finanzgericht Hamburg, hvor de har gjort gældende, at disse smørture er i strid med fællesskabsretten.

Ved kendelse af 5. juni 1980 har Finanzgericht Hamburg, IV. afdeling, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

I — *Vedrørende told*

1. Skal Rådets forordning (EØF) nr. 1544/69 af 23. juli 1969, som senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3061/78 af 19. december 1978, fortolkes således, at den deri fastsatte toldfritagelse kun gælder for varer, som stammer fra et tredjelands toldområde, og som eventuelt også i toldretlig henseende har været i fri omsætning dér, eller er det tilstrækkeligt, at varerne stammer fra medlemsstater og indføres over den pågældende medlemsstats søtoldgrænse eller over medlemsstatens søterritorium fra det åbne hav?

2. Indeholder forordning (EØF) nr. 1544/69, som senest ændret ved forordning (EØF) nr. 3061/78, eventuelt sammen-

holdt med EØF-traktatens artikel 28 — idet der ses bort fra de varer, som omfattes af Rådets forordning (EØF) nr. 3023/77 af 20. december 1977 — en udtømmende regulering af spørgsmålet om toldfritagelse for varer i rejsendes personlige bagage, eller kan medlemsstaterne selvstændigt yde toldfritagelse i videre omfang end fastsat i forordning (EØF) nr. 1544/69 — idet der ses bort fra de varer, som omfattes af forordning (EØF) nr. 3023/77?

3. Kan tilsidesættelse af en fællesskabsforordning skabe umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en medlemsstats retsregler og administrative bestemmelser eller disses gennemførelse, der er i strid med forordningen, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades eller at de fællesskabsretsstridige regler overholdes?

4. Er forordning (EØF) nr. 3023/77 ugyldig som stridende mod overordnet fællesskabsret (f.eks. lighedsgrundsætningen, forbudet mod forskelsbehandling, ligestilling i konkurrencemæssig henseende, proportionalitetsprincippet)?

5. I tilfælde af bekræftende svar på spørgsmål 4: skabes der umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en i en medlemsstat i henhold til forordning nr. 3023/77 fastsat retsregel eller administrativ bestemmelse eller disses gennemførelse, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav, om at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades?

II — *Vedrørende omsætningsafgifter og punktafgifter*

1. Skal Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 som senest ændret ved Rådets direktiv 78/1032/EØF af 19. december 1978 fortolkes således, at den deri fastsatte fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter kun gælder for varer, som indføres af de rejsende i deres personlige bagage, og som stammer fra et tredjelands toldområde (artikel 1), eller, såfremt varen har oprindelse i en medlemsstat, fra Fællesskabets toldområde (artikel 2), og som eventuelt også i toldretlig henseende har været i fri omsætning i et tredjeland henholdsvis i en medlemsstat, eller er det tilstrækkeligt, at varerne indføres over den pågældende medlemsstats søtoldgrænse eller over medlemsstatens søterritorium fra det åbne hav?

2. Indeholder direktiv 69/169/EØF som senest ændret en udtømmende regulering af spørgsmålet om fritagelse for omsætningsafgift og punktafgifter for varer, som indføres af de rejsende i deres personlige

bagage, eller kan medlemsstaterne selvstændigt yde fritagelse for omsætningsafgiften og punktafgifterne for varer i rejsendes personlige bagage i videre omfang end fastsat i direktivet?

3. Kan tilsidesættelse af direktiv 69/169/EØF som senest ændret skabe umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en medlemsstats retsregler eller administrative bestemmelser eller disses gennemførelse, der er i strid med direktivet, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades, eller at de fællesskabsretlige regler overholdes?

Finanzgericht anfører, at forordning nr. 1544/69 sagligt hænger sammen med den internationale konvention af 4. juni 1954 vedrørende toldlettelser i turisttrafikken (New York-turistkonventionen). Ifølge denne konvention skal der ydes toldfritagelse for turisters rejsegods. Konventionen definerer som turist enhver person, som besøger en kontraherende stats område, hvor vedkommende ikke har sin sædvanlige bopæl (artikel 1 b). Efter Finanzgericht's opfattelse kan der ikke være nogen tvivl om, at såfremt rejsende med sædvanlig bopæl inden for Fællesskabets toldområde efter at have påbegyndt en sørejse inden for Fællesskabets toldområde og uden at have berørt tredjelands toldområde eller højhedsområde, atter rejser ind over grænsen til en medlemsstats højhedsområde henholdsvis over toldgrænsen i søterritoriet, kan de ikke gøre krav på fritagelse i henhold til forordning nr. 1544/69.

Finanzgericht mener, at der dog hersker tvivl, for så vidt angår varerne. De pågældende bestemmelser regulerer ikke udtrykkeligt spørgsmålet om, hvorvidt de af de rejsende medtagne varer ligeledes skal stamme fra et tredjelands toldområde og eventuelt have været i fri omsætning dér.

Ifølge Finanzgericht's opfattelse gælder forordning nr. 1544/69 hverken for »Stichfahrten«, som finder sted fra havne på den tyske østersøkyst, eller for sejlads ud i det åbne hav, der finder sted uden berøring med et tredjeland, eller for sejladser, som kun indebærer en ren symbolsk berøring med medlemsstaten Danmark. Det spørgsmål opstår, om forordning nr. 1544/69 — bortset fra de af forordning nr. 3023/77 omfattede varer — indeholder en udtømmende regulering af den ikke-tarifmæssige toldfritagelse for personlig bagage, eller om det står medlemsstaterne frit for i et videre omfang at yde fritagelse for rejsendes personlige bagage. Efter Finanzgericht's opfattelse følger det af den omstændighed, at forordning nr. 1544/69 hviler på bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 28, at Fællesskabet betragter de såkaldte ikke-tarifmæssige fritagelser som et spørgsmål, der henhører under den fælles toldtarif. Rådet træffer afgørelse om ændringer og suspensioner i den fælles toldtarif. Derfor kan medlemsstaterne ikke vedtage egne regler for ikke-tarifmæssige toldfritagelser.

I henhold til praksis ved Bundesverfassungsgericht (dom af 20. 7. 1954, 1 BvR 459/52 m.fl. — investeringshjælp — Afgørelser fra Bundesverfassungsgericht, bind 4, s. 7) og ved Bundesverwaltungsgericht (dom af 30. 8. 1968 VII C 122/66, Afgørelser fra Bundesverwaltungsgericht, bind 30, s. 191) strider økonomiske love, som udstedes i enkelte gruppers interesse, og som ændrer konkurrencesituationen, mod lighedsgrundsætningen, hvis de ikke er påbudt af hensyn til almenvellet, og når de vilkårligt strider mod andre gruppers beskyttelsesværdige interesser. Hvis der foreligger en overtrædelse af lighedsgrundsætningen i denne betydning, kan den krænkede ifølge tysk ret hævde sine rettigheder ved domstolene.

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 9. juli 1980.

I henhold til artikel 20 i statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol er der afgivet skriftelige indlæg af Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH og Rewe-Markt Steffen, ved Gert Meier, ledende juridisk rådgiver hos Rewe-Zentral AG, af den tyske regering, ved A. Deringer, advokat ved Oberlandesgericht Köln, og M. Seidel, Ministerialrat i forbundsøkonomiministeriet, af regeringen for Det forenede Kongerige, ved R. D. Munrow, Treasure Solicitor's Department, som befuldmægtiget, af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Jörn Sack, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og af Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved Bernhard Schloh, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, at forordning nr. 1544/69 bør fortolkes således, at den deri fastsatte toldfritagelse kun finder anvendelse på varer, som stammer fra et tredjelands toldområde, hvor de har været i fri omsætning.

Forordning nr. 1544/69 har hjemmel i artikel 28 i EØF-traktaten, som vedrører de autonome ændringer eller suspensioner af toldsatser i toldtariffen. Forordninger i henhold til traktatens artikel 28 må derfor vedrøre den fri bevægelighed af varer og ikke af personer mellem Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og tredjelande på den anden side. Derfor angår forordning nr. 1544/69 den toldmæssige behandling af varer i rejsendes personlige bagage og dermed den fri bevægelighed af varer mellem tredjelande og Fællesskabet. Formålet er således at afskaffe de forhindringer — på grund af opgørelsen efter den fælles toldtarif — i rejsetrafikken, som kunne følge af den tarifmæssige behandling af varer med oprindelse i tredjelande.

Forordningen regulerer udtømmende toldfritagelser for varer i rejsendes personlige bagage. Den 1. januar 1970 overgik lovgivningskompetencen vedrørende den fælles toldtarif til Fællesskabet. Ifølge traktatens artikel 28 er det kun Rådet, som kan give bemyndigelser til toldfritagelse i forhold til medlemsstaterne. I dette omfang disse bemyndi-

gelser ikke findes, gælder den fælles toldtarif helt og ensartet i hele Fællesskabet, uden at der er mulighed for toldfritagelser ved ensidige nationale foranstaltninger. Det følger heraf, at i det omfang den tyske bekendtgørelse om rejsendes bagage fastsætter toldfritagelsesbestemmelser, som ikke er indeholdt i Rådets vedtagelser inden for rammerne af den fælles toldtarif, er disse ugyldige på grund af overtrædelse af traktatens artikel 28.

Da fællesskabsforordningerne gælder internt, skal de nationale retter ex officio tage hensyn til, at medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der strider mod en sådan forordning, er ugyldige (dom af 17. 5. 1972, sag 93/71, Leonesio, Sml. 1972, s. 77).

Forordning nr. 3023/77 er ugyldig, fordi den strider mod de grundlæggende rettigheder til fri erhvervsudøvelse, til fri personlig udfoldelse og til lige behandling. Den fri erhvervsudøvelse er en del af erhvervsfriheden, der beskyttes som en grundrettighed i Fællesskabet. For så vidt angår erhvervet som engros- og detailhandler med fødevarer, omfatter erhvervsfriheden retten til selv at bestemme varesortimentet og fastsætte salgsprisen herfor. Forordning nr. 3023/77 gør indgreb i denne som grundrettighed beskyttede frihed.

For at kunne konkurrere med de varer, som sælges på smørbådene, må varen sælges til en pris, som er betydelig lavere end indkøbsprisen. Da dette ikke er forsvarligt, medfører fritagelsen efter forordning nr. 3023/77 nødvendigvis, at sagsøgeren Rewe-Markt Steffen må afstå fra at sælge de varer, der er opregnet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 3023/77. Endvidere er de mængder, som kan indføres afgiftsfrit, så store, at sagsøgeren Rewe-Handelsgesellschaft Nord må begrænse denne del af varesortimentet betydeligt.

Der er sket overtrædelse af den grundlæggende ret til fri personlig udfoldelse, dvs. retten til at udøve handelsvirksomhed uden konkurrenceforvridende indgreb fra Fællesskabets myndigheder. Rent konkret er det princippet om en lige behandling af de varer, som overskrider Fællesskabets toldgrænse, der er overtrådt. Forordning nr. 3023/77 giver kun medlemsstaterne mulighed for at yde eller nægte fritagelse for importafgifter. Således skaber fællesskabslovgiveren selv muligheden for forskelsbehandling, dvs. en ikke ensartet behandling i de forskellige medlemsstater af varer, som udefra overskrider Fællesskabets toldgrænse. Forordning nr. 3023/77 krænker den grundlæggende ret til lige behandling, idet en bestemt gruppe af nationale erhvervsdrivende, nemlig ejerne af de både, der gennemfører smørturene, bliver favoriseret.

Direktiv 69/169 skal fortolkes således, at den deri fastsatte fritagelse for omsætnings- og punktafgifter kun finder anvendelse på varer, som findes i rejsendes personlige bagage, og som har oprindelse i et tredjelands toldområde eller i en medlemsstat, hvor varerne har været i fri omsætning.

Direktiv 69/169 er direkte anvendeligt i intern ret med den følge, at alle love

eller administrative bestemmelser i medlemsstaterne, som strider mod bestemmelserne i dette direktiv, er ugyldige. De nationale retter skal ex officio tage hensyn til denne ugyldighed, når de træffer afgørelse i en sag, der anlægges af en erhvervsdrivende, der er krænket i sine rettigheder.

Den tyske regering er enig med Finanzgericht om, at den i forordning nr. 1544/69 fastsatte fritagelse for told kun kan tilkomme rejsende fra tredjelande. Det samme gælder for direktiv 69/169. Rejsende på de før beskrevne bådfarter kan derfor hverken kræve fritagelse for told efter forordning nr. 1544/69 eller fritagelse for omsætnings- og punktafgifter efter direktiv 69/169.

Det er dog regeringens opfattelse, at varerne, for at kunne indføres afgiftsfrit, ikke nødvendigvis skal komme fra et tredjeland eller oven i købet have været i fri omsætning dér. De kan derimod også komme fra Fællesskabets toldområde, men være blevet erhvervet i en tax free shop eller under en båd- eller flyrejse.

Fællesskabsbestemmelserne vedrørende afgifts- og toldfritagelse er ikke udtømmende, hvorfor medlemsstaterne kan vedtage supplerende bestemmelser. Hjemmelen for forordning nr. 1544/69 er traktatens artikel 28, som giver Fællesskabet en omfattende kompetence til at regulere alle spørgsmål, som vedrører anvendelsen af den fælles toldtarif, herunder kompetence til at fastsætte toldfritagelser. I det omfang Fællesskabet har fastsat bestemmelser, kan medlemsstaterne ikke vedtage egne foranstaltninger, der fraviger fællesskabsbestemmelserne.

Inden for toldlovgivningen findes der fortsat et stort antal områder, som ikke er reguleret af fællesskabsretten, og som derfor fortsat hører under medlemsstaternes kompetence. Toldfritagelser er et sådant område, der endnu ikke udtømmende er reguleret af fællesskabsretten.

Direktiv 69/169 har hjemmel i traktatens artikel 99, som vedrører en gradvis harmonisering af de forskellige medlemsstaters lovgivninger vedrørende omsætningsafgifter, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter, hvorfor medlemsstaterne fortsat har ret til at fastsætte bestemmelser for alle de områder, der ikke dækkes af fællesskabsretten. Derfor bestemmer artikel 14, stk. 2, jf. stk. 1, litra d), i det sjette direktiv om harmonisering af omsætningsafgifterne (Rådets sjette direktiv 77/388 af 17. 5. 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag, EFT L 145, 1977, s. 1), at medlemsstaterne indtil fællesskabsreglernes ikrafttræden kan opretholde fritagelser for den endelige indførsel af goder, som er berettiget til anden toldfritagelse end den, der følger af den fælles toldtarif.

Forordning nr. 1818/75 har hjemmel i traktatens artikler 43 og 235. Disse to artikler giver ikke Fællesskabet en enekompetence, men giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage supplerende eller selvstændige bestemmelser i det omfang, fællesskabsretten ikke på udtømmende måde har reguleret området.

De for tiden gældende fællesskabsregler for import uden told, skatter og import-

afgifter af varer i rejsendes personlige bagage er ikke udtømmende, men indeholder lakuner, som medlemsstaterne kan udfylde. Både for afgifter og told har Kommissionen i 1972, dvs. efter vedtagelsen af direktiv 69/169 og forordning nr. 1544/69, fremsat forslag til en fællesskabsordning, hvilket viser, at Kommissionen selv er af den opfattelse, at disse områder endnu ikke er dækket af fællesskabsretten.

Den tyske regering gør gældende, at der for import i forbindelse med rejser inden for Fællesskabet kun ydes den såkaldte »afgiftsfri mængde fra tredjelande«, hvis den rejsende er udrejst fra et område på en medlemsstats område, i hvilken der ikke anvendes omsætningsafgifter og/eller punktafgifter på varer, som forbruges dér, og hvis det ikke kan godtgøres, at de varer, som han medfører i sin bagage, er erhvervet under almindelige beskatningsbetingelser for hjemmemarkedet, og at de ikke er omfattet af nogen afgiftsfritagelse (artikel 2, stk. 4, artikel 4, stk. 4, i direktiv 69/169). Dette princip, som finder anvendelse på rejsetrafikken inden for Fællesskabet fra én medlemsstat til en anden, skal ligeledes anvendes — og måske i endnu højere grad — hvis de rejsende i forbindelse med »udflugtsture« eller sejladser, der går til en anden medlemsstats havne, medtager varer, som er erhvervet afgiftsfrit ombord under en gennemrejse af internationale farvande eller den zone, som findes mellem territorialgrænsen og søtoldgrænsen for den stat, hvor rejsen afsluttes. Området mellem det tyske søterritoriums grænse mod det åbne hav og søtoldgrænsen er efter tysk ret ikke en del af området for opkrævning af omsætningsafgifter og punktafgifter; det falder derfor ind under definitionen i artikel 2, stk. 4, 2. led, og artikel 4, stk. 4, 2. led, i direktiv 69/169.

Regeringen for Det forenede Kongerige ønsker ikke at udtale sig om, hvorvidt den rigtige fortolkning og virkning af de forordninger og direktiver, som er til behandling i den foreliggende sag, medfører, at de forskellige undtagelser fra anvendelsen af den fælles toldtarif, som er tilladt af toldmyndighederne i den tyske Forbundsrepublik, og som er genstand for søgsmålet, er uforenelige med fællesskabsretten. Det forenede Kongerige går ud fra, at de forordninger, der indeholder den fælles toldtarif og herfra gældende undtagelser, som er til behandling i den foreliggende sag, er direkte anvendelige i medlemsstaterne og egnet til at give borgerne rettigheder, som de nationale retter skal beskytte. Det problem, som interesserer Det forenede Kongerige, er, om disse forordninger kan give rettigheder til private, som befinder sig i sagsøgernes situation. Sagsøgerne har blot gjort gældende, at andre har nydt godt af en undtagelse, der går ud over det af fællesskabsretten tilladte, og de kræver, at disse andre overholder deres forpligtelser.

Ifølge Det forenede Kongerige kan en medlemsstats undladelse af at anvende en speciel fællesskabsbestemmelse korrekt i forhold til personer, som hører under statens domsmyndighed, i visse tilfælde være en retskrænkelse, mod hvilken det korrekte middel er et sagsanlæg anlagt efter fællesskabsretten af Fællesskabets institutioner eller af en anden medlemsstat. Det drejer sig ikke om en retskræn-

kelse, mod hvilken fællesskabsretten som sådan giver den enkelte borger mulighed for at anlægge sag ved de nationale retter. Selv om borgeren materielt set forurettes, er der ikke sket krænkelse af nogen ret, som han har fået direkte i henhold til fællesskabsretten. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke kan forekomme tilfælde, hvor den private kan have søgsmålsret ved de nationale retter. Det kan tænkes, at ugyldigheden af de nationale myndigheders handling (eller passivitet), som skyldes en med fællesskabsretten uforenelig adfærd, giver ham en klageadgang og visse retsmidler, hvis visse betingelser er opfyldt. Men uanset om dette er tilfældet, hvilke betingelser, der må stilles, og hvilke søgsmålstyper, der kan være tale om, skal afgøres af nationale domstole i henhold til national ret. I Det forenede Kongerige gør reglerne om privates ret til at forpligte de offentlige myndigheder til at handle for at anvende loven eller privates ret til at opnå en dom, der konstaterer forpligtelsen til at anvende loven, den privates klageadgang i så henseende betinget af, at han godtgør en særlig individuel interesse, som går ud over den almindelige offentlige interesse.

I kendelsens anden del, der vedrører omsætnings- og punktafgifter, drejer det sig om et direktiv og ikke om direkte anvendelige forordninger. Ikke desto mindre hævder Det forenede Kongerige, at de vedrørende forordningerne fremsatte betragtninger ligeledes finder anvendelse, når den pågældende retsakt er et direktiv.

Det påhviler medlemsstaterne at gennemføre direktiverne, idet de kan vælge formen for og midlet til gennemførelsen. Direktiver er rettet til medlemsstaterne og kan klart ikke binde de private direkte, og så meget mindre sætte en privat i stand til gennem et privat søgsmål for en medlemsstats domstole at udvirke, at en lov, som teoretisk endnu ikke eksisterer, gennemføres i forhold til andre privatpersoner.

Regeringen for Det forenede Kongerige anfører, at Domstolen ofte har anerkendt, at direktiver, hvis de er tilstrækkelige præcise, uden videre giver borgeren ret til at påberåbe sig deres bestemmelser over for en medlemsstat, som på retsstridig vis søger at anvende modstående nationale foranstaltninger mod ham (dom af 5. 4. 1979, sag 148/78, Anklagemyndigheden mod Ratti, Sml. 1979, s. 1629, dom af 23. 11. 1977, sag 38/77, Enka Bv mod Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Sml. 1977, s. 2203). Men dette er meget forskelligt fra det forhold, hvor en privat gennem en individuel retssag søger at få forpligtet en medlemsstat til at råde bod på sin forsømmelse i almindelighed. Ifølge Det forenede Kongerige kan kun Kommissionen gennemføre et sådant almindeligt søgsmål gennem en sag anlagt i henhold til traktatens artikel 169.

Kommissionen anfører, at forordning nr. 1544/69 ikke indeholder regler om de begunstigede varers oprindelse eller toldmæssige status, men at forordning nr. 3061/78, artikel 1, stk. 1, udtrykke-

ligt bestemmer, at toldfritagelsen er begrænset til rejsende, der kommer fra tredjelande. Dette synspunkt støttes af den syvende betragtning i forordning nr. 3061/78. Endelig fremhæves det udtrykkeligt i den anden betragtning til forordning nr. 3023/77, at forordning nr. 1544/69 ikke finder anvendelse på varer, der indføres efter en rejse med skib fra en medlemsstat, under hvilken der ikke har været berøring med et tredjelands toldområde. At man blot forlader Fællesskabets toldområde, som på de tyske kyster for det meste falder sammen med kystlinjen, og efterfølgende vender tilbage til det samme område kan ikke betragtes som en rejse til et tredjeland.

Ifølge Kommissionens opfattelse er det også et spørgsmål, om det efter omstændighederne er tilstrækkeligt, at et tredjelands område er blevet passeret ad vandvejen, altså om båden, med hvilken genindrejsen på Fællesskabets toldområde er blevet foretaget, har gennemsejlet søterritoriet til en stat, som ikke er medlem af Fællesskabet. Kommissionen mener, at et tredjeland i dette tilfælde begrebsmæssigt er blevet berørt under rejsen, men anfører dog, at indholdet af og formålet med forordning nr. 1544/69 kræver, at toldfritagelsen heller ikke finder anvendelse under disse omstændigheder.

Når det under en rejse ikke fra begyndelsen har været påregnet, at der skal være mulighed for at foretage indkøb i et tredjeland, er der ingen grund til at yde de i forordning nr. 1544/69 fastsatte toldfritagelser ved hjemkomsten, idet disse fritagelser ifølge Kommissionen netop ydes for at give rejsende lejlighed til fra tredjelande at indføre små mængder rejsesouvenirs eller varer, som er bestemt til forbrug under rejsen eller kort tid herefter, uden at de rejsende skal betale afgifter eller opfylde komplicerede formaliteter. Det er derfor heller ikke tilstrækkeligt, at et skib kun lægger symbolsk til i et tredjeland, og der ikke er mulighed for at gå i land og foretage indkøb. Et sådant tilfælde er heller ikke omfattet af forordning nr. 1544/69.

For at fritagelse i henhold til forordning nr. 1544/69 kan ske, skal der foreligge et ophold af en vis varighed i et tredjeland, hvorunder der faktisk består mulighed for at foretage indkøb i dette land. Hvis denne mulighed foreligger, skal forordning nr. 1544/69 finde anvendelse selv i det tilfælde, hvor rejsens eneste formål er at foretage indkøb i tredjelandet.

Kommissionen anfører, at varernes oprindelse og status ikke har nogen betydning, og at det eneste, som tæller, er, ved hvilken lejlighed de er blevet indført. I virkeligheden er det ud fra et praktisk synspunkt ofte vanskeligt at afgøre, hvor varerne faktisk er blevet købt. Forenklingen af toldformaliteterne for små mængder ville i vidt omfang blive gjort illusorisk, hvis tolderne skulle kontrollere, hvor og under hvilke omstændigheder en vare er blevet erhvervet.

Endvidere understreges det udtrykkeligt i artikel 2, stk. 1, i direktiv 69/169, som omhandler afgiftsfritagelse i den internationale rejsetrafik for rejsende i Fællesskabet, at det skal dreje sig om varer i fri omsætning, som skal være erhvervet i overensstemmelse med de almindelige beskatningsbestemmelser, som gælder på en medlemsstats hjemmemarked. På grund af ligheden mellem told- og afgiftsfritagelser kan man slutte, at fællesskabslovgiveren må have været fuldstændig klar over problemet om varernes oprindelse og status og ikke have haft til hensigt at træffe en afgørelse, for så vidt angår varernes oprindelse og status, men udelukkende for så

vidt angår de rejsendes oprindelse. Det ville være uden mening, hvis en vare ikke skulle fortoldes, når den blev indført direkte fra det tredjeland, hvor den har sin oprindelse, og det samtidig blev forlangt, at den skulle have været i fri omsætning, såfremt den blev importeret over et andet tredjeland end oprindelseslandet.

Sammenfattende har Kommissionen fortolket forordning nr. 1544/69 således, at den heri fastsatte toldfritagelse kun finder anvendelse for rejsende, der kommer fra et tredjeland, og som har haft ophold dér af en sådan beskaffenhed, at de har haft mulighed for at købe varerne. Spørgsmålet er ikke, om de ved indrejsen i Fællesskabet medbragte varer er blevet købt i eller oven i købet har været i fri omsætning i det pågældende tredjeland.

Forordning nr. 1544/69 regulerer på en udtømmende måde toldfritagelserne for varer, som befinder sig i rejsendes personlige bagage. Det er derfor medlemsstaterne forbudt på egen hånd at yde toldfritagelser i sådanne tilfælde, som går ud over anvendelsesområdet for denne forordning.

Traktatens artikel 28 bestemmer, at Rådet træffer beslutning om alle autonome ændringer eller suspensioner af toldsatser i den fælles toldtarif. De her omhandlede toldfritagelser i rejsetrafikken er ligeledes omfattet heraf. Medlemsstaterne har derfor ikke kompetence på dette område. For så vidt det drejer sig om ændringer eller suspensioner fastsat i henhold til aftaler indgået med tredjelande, er Fællesskabet også enekompetent, jf. traktatens artikel 113. Med hensyn til fritagelse for importafgifter og andre afgifter fastsat i medfør af landbrugspolitikken er Fællesskabet enekompetent i henhold til traktatens artikel 43 i forbindelse med markedsordningerne for landbruget. Der er altså i intet tilfælde mulighed for nationale bestemmelser på dette område.

Vedrørende det fjerde spørgsmål fra Finanzgericht har Kommissionen anført, at hvis man vil betragte forordning nr. 3023/77 som en endelig regulering, er der visse grunde, der taler for forordningens ugyldighed. Som følge af forordningen sker der nemlig det, at den ensartede anvendelse af fælles toldtarif brydes i forbindelse med import efter rejser med visse transportmidler, uden at der foreligger nogen saglig begrundelse, der gør denne permanente undtagelse berettiget. Bestemmelserne i den fælles toldtarif bør imidlertid anvendes ensartet ved Fællesskabets ydre toldgrænse, uafhængig af det af de rejsende anvendte transportmiddel.

Forordning nr. 3023/77 indebærer en forskelsbehandling af forbrugerne i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, fordi den giver de forbrugere i en medlemsstat, som bor i nærheden af kysten, mulighed for at købe landbrugsvarer til priser, som ofte svarer til den lavere verdensmarkedspris, mens andre forbrugere skal betale de højere priser, som følger af den fælles landbrugspolitik.

Domstolen har udtalt, at det almindelige princip om ligebehandling er en integrerende del af fællesskabsretten (dommene af 19. 10. 1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel m.fl. mod Hauptzollamt Hamburg, Sml. 1977, s. 1753, og 124/76 og 20/77, SA Moulins et Huileries m.fl. mod ONIC, Sml. 1977, s. 1795). Derfor mener

Kommissionen, at det vil være betænkeligt at begunstige bestemte former for salg af landbrugsprodukter (salg på skibe), samtidig med, at de samme fordele nægtes ved andre former for salg (detailhandel på fastlandet).

Efter Kommissionens opfattelse kan forordning nr. 3023/77 imidlertid kun være en overgangsløsning, som er et første skridt mod den endelige udbedring af visse mangler, der stammer fra tiden før den fuldstændige ikrafttræden af den fælles toldtarif, uden dog at være til økonomisk skade for de pågældende personer. Kommissionen har tydeligt fremhævet dette forhold i sine bemærkninger i Rådets protokol i forbindelse med vedtagelsen af forordningen. Derfor er forordning nr. 3023/77 stadig berettiget som en overgangsordning til forhindring af, at bestemte personer påføres en økonomisk skade.

Med hensyn til det tredje spørgsmål fra Finanzgericht vedrørende privates rettigheder anfører Kommissionen, at spørgsmålet er formuleret for generelt. Spørgsmålet må præciseres i forhold til hovedsagens problemstilling således, at et svar kun er nødvendigt i det omfang, det drejer sig om rettigheder, som private måtte aflede af Fællesskabets toldtarif. Finanzgericht's spørgsmål kan herefter præciseres til et spørgsmål om, hvorvidt bestemmelserne i den fælles toldtarif, især de bestemmelser, som vedrører opkrævningen af en bestemt told ved indførsel i Fællesskabet, giver erhvervsdrivende, som udøver deres aktiviteter under denne toldbeskyttelse, et krav mod de nationale myndigheder om, at disse faktisk skal anvende den fastsatte importtold, og om disse erhvervsdrivende i påkommende tilfælde kan gøre dette krav gældende ved de nationale domstole.

Kommissionen mener, at det er første gang, at Domstolen forelægges en så usædvanlig sag, hvori sagsøgerne anmoder de nationale myndigheder om at anvende afgiftsregler på en tredjemand, som ifølge sagsøgerne hidtil er blevet begunstiget af de nationale myndigheder i strid med fællesskabsretten. Situationens specielle karakter understreges endvidere af den omstændighed, at den sagsøgerne påførte skade ikke følger af, at tredjemand (dvs. de rejsende) er begunstiget, men indirekte af, at de afgiftsfritagelser, der ydes de rejsende, fører til konkurrencemæssige fordele for sagsøgernes konkurrenter, dvs. sælgerne af visse varer ombord på skibe. Det må derfor undersøges, om bestemmelserne i den fælles toldtarif tillægger sagsøgerne individuelle rettigheder. Kommissionen anfører, at Domstolen i hovedparten af tilfældene har knyttet spørgsmålet om privates individuelle rettigheder efter fællesskabsretten sammen med spørgsmålet om dennes direkte virkning. Når en fællesskabsretsregel er tilstrækkelig klar og præcis, og når den derfor ikke overlader hverken fællesskabsinstitutionerne eller medlemsstaterne noget skøn med hensyn til gennemførelsen, har reglen ifølge Domstolen direkte virkninger i medlemsstaternes retsorden. Heraf følger almindeligvis, at den private, der er omfattet af reglen, kan påberåbe sig den ved de nationale domstole, som skal respektere de rettigheder, reglen giver ham (dom af 17. 5. 1972, sag 93/71, Leonesio, Sml. 1972, s. 77, dom af 19. 12. 1968, sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553,

dom af 17. 12. 1969, sag 33/70, Sace, Sml. 1970, s. 277). Reglen skal imidlertid have det faktiske formål at beskytte enkeltpersoners eller virksomheders interesser (dom af 22. 1. 1976, sag 60/75, Russo mod AIMA, Sml. 1976, s. 45).

Der er ingen tvivl om, at toldsatserne i den fælles toldtarif er tilstrækkelig klare og bestemte, og at de derfor har direkte virkning i medlemsstaternes retsordener. Men for så vidt angår toldsatserne i den fælles toldtarif er der udelukkende tale om beskyttelsestold, som kun generelt beskytter økonomien eller bestemte erhvervssektorer i Fællesskabet, og som ikke er blevet udformet med henblik på at beskytte enkelte virksomheders eksistens. De erhvervsdrivende er ikke som enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder beskyttet af tolden.

For at understøtte dette synspunkt anfører Kommissionen, at det er tilstrækkeligt at undersøge, hvilke retsplejemæssige følger, en så vidtgående ret for enkeltpersoner ville have. Hvis man anerkendte, at der bestod et individuelt retskrav på, at den fastsatte told anvendes, ville enkeltpersoner kunne kræve en national retsafgørelse ved en medlemsstats overtrædelse af traktaten, og dette ikke blot i tilfælde, der vedrører dem direkte, men helt generelt. Men den ved traktaten indførte retsorden medfører, at kun Domstolen kan træffe afgørelse om, hvorvidt en medlemsstat overtræder traktaten, og en sådan sag kan kun indledes efter anmodning fra Kommissionen eller en anden medlemsstat. Som følge af disse betragtninger kan Kommissionen ikke anerkende, at der foreligger en individuel ret i den i det præjudicielle spørgsmål angivne betydning.

Men dette betyder imidlertid ikke, at enkeltpersoner i sådanne tilfælde ikke har nogen rettigheder. Forelæggelseskendelsen viser, at det efter national ret udmærket kan gøres gældende, at der er sket en retskrænkelse ved en myndigheds adfærd i strid med fællesskabsretten eller ved ugyldige nationale love. Det er i denne forbindelse ikke nødvendigt at påberåbe sig en særlig individuel ret med hjemmel i fællesskabsretten. Som allerede fastlået af Domstolen kræver fællesskabsretten ikke i alle tilfælde en national retsbeskyttelse (dom af 6. 5. 1980, sag 152/79, Lee mod Landbrugsministeriet, Sml. 1980, s. 1495). Kun må fællesskabsrettens grundlæggende gyldighed ikke drages i tvivl (dom af 21. 1. 1976, sag 60/75, Russo mod AIMA, Sml. 1976, s. 45).

Med hensyn til det femte spørgsmål anfører Kommissionen, at de nationale myndigheder ifølge Domstolens praksis er forpliget til at anvende en fællesskabsbestemmelse, sålænge den ikke er blevet kendt ugyldig af Domstolen (dom af 13. 2. 1979, sag 101/78 Granaria mod Hoofdproduktschap, Sml. 1979, s. 623).

Kommissionen anfører, at et krav mod de nationale myndigheder ikke i den foreliggende sammenhæng kan støttes på de grundrettigheder, som også anerkendes i fællesskabsretten, da disse af fællesskabsretten flydende grundrettigheder naturligvis kun kan gøres gældende over for fællesskabsinstitutionerne og ikke over for de nationale myndigheder, selv når sidstnævnte udfører opgaver, som er pålagt dem af Fællesskabet.

Vedrørende den anden del af forelæggelseskendelsen, der omhandler omsætningsafgiften og punktafgifterne, foreslår Kommissionen at svare, at artiklerne 1 og 2 i direktiv 69/169 skal fortolkes således, at den deri fastsatte fritagelse for omsætnings- og punktafgifter kun finder anvendelse på varer, der befinder sig i den personlige bagage hos rejsende, der kommer fra et tredjeland eller en anden medlemsstat, efter omstændighederne ved passage over det åbne hav, men ikke ved den blotte tilbagekomst fra det åbne hav alene. Hvis indrejsen finder sted fra en anden medlemsstat, efter omstændighederne efter passage over det åbne hav eller gennem et tredjeland, er det en yderligere betingelse for afgiftsfritagelsen, at varerne skal have været i fri omsætning i en medlemsstat, jf. traktatens artikler 9 og 10, og være erhvervet under almindelige beskatningsbetingelser for hjemmemarkedet i en medlemsstat.

Kommissionen anfører, at direktiv 69/169 indeholder en udtømmende regulering, for så vidt angår fritagelse for omsætnings- og punktafgifter for varer, der transporteres i rejsendes personlige bagage i den internationale rejsetrafik. Medlemsstaterne har ikke ret til at give yderligere fritagelser af denne art i den internationale rejsetrafik. Direktiv 69/169 giver ikke private ret til at kræve, at en medlemsstats myndigheder opkræver afgifter i de tilfælde, hvor direktivet ikke fastsætter nogen fritagelse for omsætnings- og punktafgifter. Hvis en medlemsstat ikke forlanger, at de rejsende betaler de i reglerne fastsatte afgifter ved indførslen af varer på dens område, overtræder den fællesskabsretten, hvis og i det omfang det i fællesskabsretten er fastsat, at opkrævning af afgifterne er obligatorisk. Direktiv 69/169 samt det sjette momsdirektiv pålægger medlemsstaterne en sådan forpligtelse. Denne pligt for staterne giver imidlertid ikke private ret til at kræve, at disse afgifter bliver opkrævet. På samme måde som private efter de nationale retssystemer nemlig ikke har ret til at kræve, at andre enkeltpersoner faktisk betaler deres skatter, indeholder fællesskabsretten heller ingen hjemmel for sådanne rettigheder.

For så vidt angår forordning nr. 1544/69 om told, er *Rådet* af den opfattelse, at der må sondres mellem de personer, som importerer varerne og de importerede varer selv. For så vidt angår personerne, må det dreje sig om rejsende, som rejser ind i Fællesskabet fra et tredjeland. For så vidt angår varer, som indføres af rejsende, der kommer fra et trejeland, kræver forordning nr. 1544/69 ikke, at varerne kommer fra et tredjelands toldområde, og ej heller at de i toldmæssig henseende har været i fri omsætning i dette land. Hvorvidt varerne stammer fra en medlemsstat eller et tredjeland, har ingen betydning.

I sin opbygning og sit indhold er direktiv 69/169 i vidt omfang identisk med forordning nr. 1544/69. I begge tilfælde drejer det sig nemlig om afgiftsfritagelser i forbindelse med grænseoverskridende rejsetrafik. De af Rådet fremsatte betragtninger vedrørende forordning nr. 1544/69 er derfor ligeledes gyldige med hensyn til direktiv 69/169.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 3023/77 er ugyldig, fordi den strider mod en fællesskabsbestemmelse af højere rang, henviser Rådet til det svar, det har givet den 19. juli 1978 på den skriftlige forespørgsel nr. 1316/77 fra medlem af Forsamlingen, Notenboom, som bl.a. havde spurgt:

»2. Hvilke forsvar af politisk, økonomisk og juridisk art kan Rådet anføre som støtte for bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 3023/77 . . .?«

Rådet besvarede dette spørgsmål således:

»2. Rådet finder, at det ud fra målet om at undgå misbrug med sin forordning (EØF) nr. 3023/77 har taget problemernes politiske, økonomiske og juridiske aspekter i betragtning og i dette øjemed har bestræbt sig på på begrænset og ikke endegyldig måde:

— at tage hensyn til sådanne foranstaltningers virkning på den økonomiske aktivitet og på beskæftigelsen i visse egne i Fællesskabet, der grænser op til tredjelande, og som inden for samme aktivitetsområder er udsat for konkurrence fra disse;

— at undgå skadelige økonomiske virkninger såvel for fællesskabsvarer som for varer, der indføres fra tredjelande og bringes i fri omsætning i Fællesskabet, samt enhver fordrejning af konkurrencevilkårene mellem handlende og forskelsbehandling af Fællesskabets forbruger, især når det drejer sig om landbrugsvarer, hvoraf der er overskud i Fællesskabet;

— at indføre lige konkurrencevilkår for Fællesskabets landbrugsvarer i forhold til samme varer fra tredjelande, som sælges om bord på skibe;

— at varetage Fællesskabets budgetmæssige interesser ved at begrænse den afgiftsfritagelse, der tillades i forordningen, til meget begrænsede mængder for ganske bestemte varer, og ved i øvrigt kun at indføre en mulighed for medlemsstaterne.«

(EFT C 199, 1978, s. 16)

Forordning nr. 3023/77 krænker hverken lighedsprincippet eller princippet om forbud mod forskelsbehandling. Hvad for det første forbrugerne angår, kan alle deltage i de pågældende ture og således nyde godt at fritagelsesordningen, når en medlemsstat har gjort brug af muligheden for at yde fritagelse for indførselsafgifter, som det er tilfældet for Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende. Denne mulighed for at deltage i turene er hverken retligt eller faktisk forbeholdt indbyggere i kystområderne, hvor skibene afgår fra. En stor del af deltagerne kommer fra egne af hele Nordtyskland, der ligger langt fra kysten. Det er klart, at enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet over for statsborgere i andre medlemsstater (traktatens artikel 7) ligeledes er udelukket.

Rådet anfører, at smørturene ikke indebærer en krænkelse af princippet om konkurrencelighed. I 1976 anmodede redere, som organiserer endagsture i Østersøen, professor Jürgensen fra Hamburg om at udarbejde en rapport om denne trafiks struktur og virkninger samt om en vurdering heraf. Denne rapport er dateret den 24. februar 1977, altså inden vedtagelsen af forordning nr. 3023/77. Det fremgår af rapporten, at i 1976 kom gennemsnitlig 4,5 % af passa-

gererne til bådene til fods, 20,7 % i bil, 73,6 % i bus og 1,2 % med jernbane. Rapporten anslår det af levnedsmiddeldetailhandlerne lidte tab i de »relevante amter (Kreise) og byer uden for amterne« i Slesvig-Holsten, fra Flensburg over Kiel til Lübeck, til 0,3 % af deres omsætning eller for tobaksdetailhandlernes vedkommende til 1,1 %. Ifølge rapporten bør denne branche være i stand til at bære sådanne tab.

Efter Rådets opfattelse påvirker salget ombord på skibene kun detail- og engroshandelen i kystområderne i lille udstrækning. Påvirkningen holder sig »inden for fornuftige grænser« Selv om f.eks. smørsalget er gået ned, sker der en vis udligning i kraft af sæsonforlængelsen på feriestederne ved Østersøen, købekraften hos de søfolk, som fortsat er beskæftiget dér hele året, købekraften hos det personel, som varetager salget om bord på bådene, ja endog behovet for friske produkter på bådene.

Proportionalitetsgrundsætningen er heller ikke blevet overtrådt. Det valgte middel er afpasset situationen. Fritagelsesordningen kan kun finde anvendelse for meget begrænsede mængder.

Andre mere generelle økonomiske overvejelser taler også for den foreliggende ordning: én-dags turene er med til at forlænge den ellers relativt korte turistsæson ved den tyske østersøkyst. Disse ture forhindrer, at arbejdskraften udvandrer fra disse i regional henseende ugunstigt beliggende områder; endvidere tjener de til at bevare og skabe arbejdspladser. Uden disse én-dags udflugter måtte størstedelen af de omhandlede skibe ligge stille, »oplægges«, i vinterhalvåret. Det antages, at det antal personer, der arbejder hele året ombord på skibene, er i størrelsesordenen 1 000. Hertil kommer der personer, som er ansat at busselskaberne, skibsproviantering sforretninger og skibsværfter.

Ifølge Rådets opfattelse består der sandsynligvis adskillige spørgsmål, som bør undersøges samlet, hvoraf salg ombord på skibe er ét. Rådet henviser herved til lufthavnenes »tax free shops« og forsyningen med proviant til fortæring ombord på skibe (og internationale tog).

For så vidt angår »tax free shops«, har det trods flere forsøg endnu ikke været muligt at indføre en ordning på fællesskabsniveau. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at Europa-Parlamentet under et møde den 18. april 1980 i en udtalelse til et forslag fra Kommissionen til Rådet om et femte direktiv om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om ordningen vedrørende omsætningsafgifter og punktafgifter i den internationale rejsetrafik, har udtalt, at det

»anmoder Kommissionen om en redegørelse for de problemer, der knytter sig til eksistensen af 'tax free shops' og om det ønskelige i eventuelt at få disse forbudt i forbindelse med rejser mellem medlemsstaterne.« (punkt 8 i beslutningen med udtalelse, EFT C 117, 1980, s. 83).

I det foreliggende tilfælde er der tale om en »tredjemand«, dvs. en person, som kun på anden hånd er berørt af, om medlemsstaten anvender eller ikke anvender fællesskabsbestemmelser til fordel for den direkte berørte person. Heraf kan der som en refleksvirkning følge virkning for tredjemand, for hvem

Finanzgericht har stillet spørgsmålet om mulighederne for retsbeskyttelse.

Rådets foreslår Domstolen at svare benægtende på de dele af spørgsmålene, der vedrører privates beskyttelse ved domstolene. Der findes rigelige midler i så henseende i traktaten. Muligheden for at forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til traktatens artikel 177 er i denne forbindelse tilstrækkelig. I øvrigt fremgår det af bestemmelserne i artikel 173, stk. 2, artikel 175, stk. 3, og artikel 184 i traktaten, at private kun inden for snævre rammer kan anfægte generelle fællesskabsretsakter. Alt dette medfører ikke nogen formindskelse af domstolsbeskyttelsen, eftersom de nationale retsmidler — i forbindelse med traktatens artikel 177 — samt muligheden for skadeserstatning i henhold til artikel 215, stk. 2, fortsat består i fuldt omfang.

III — Mundtlig forhandling

Der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1981 af Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH og Rewe-Markt Steffen, Kiel, ved Gert Meier, juridisk chefkonsulent hos Rewe-Zentral AG, Forbundsrepublikken Tysklands regering ved A. Deringer, Köln, den franske regering, ved H. Marty-Gauquié som befuldmægtiget, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, juridisk tjeneste, som befuldmægtiget, og Rådet for De europæiske Fællesskaber ved Bernhard Schloh, juridisk konsulent, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. marts 1981.

Præmisser

1 Ved kendelse af 5. juni 1980, indgået til Domstolen den 9. juli 1980, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1544/69 af 23. juli 1969 om toldbehandling af varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage (EFT 1969 II, s. 334), af Rådets direktiv 69/169 af 28. maj 1969 om harmonisering af de administrativt eller ved lov fastsatte betemmelser om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218) samt af gyldigheden af Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 om foranstaltninger med henblik på at bringe misbrug ved salg af landbrugsprodukter ombord på skibe til ophør (EFT L 358, s. 2).

2 Disse spørgsmål er rejst under en sag, der verserer mellem på den ene side en engrosvirksomhed og en detailvirksomhed, der begge har hjemsted i Forbundsrepublikken Tyskland, og på den anden side Hauptzollamt Kiel, hvori det spørgsmål er rejst, om de »smørture«, som foranstaltes af forskellige rederier fra havne på østersøkysten, er i strid med fællesskabsretten.

3 »Smørturene« går ud over søtoldgrænsen inden for søterritoriet eller ud på det åbne hav uden for det tyske søterritorium. Under turene har skibenes passagerer lejlighed til at købe varer såsom spiritus, smør, kød, tobak og parfumeriartikler. Inden for visse beløbsgrænser pålægges der ingen afgift ved indførsel af varerne ved den tyske grænse. »Smørturene« er af stor økonomisk betydning for de virksomheder, som foranstalter dem.

4 Den ene af sagsøgerne i hovedsagen er en engrosvirksomhed med hjemsted i nærheden af Kiel i Forbundsrepublikken Tyskland. Virksomheden handler med bl.a. de samme produkter, som sælges under turene. Dens kunder, hvortil hører den anden af sagsøgerne i hovedsagen, er detailforretninger med hjemsted i østersøkystområdet.

5 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgerne for Finanzgericht har gjort gældende, at turene medfører, at en betydelig del af østersøkystbeboernes købekraft bliver trukket væk fra de lokale detail- og engrosforretninger og overført til de rederier, som arrangerer turene. Da rederierne kan sælge varer afgiftsfrit eller med støtte, får de en betydelig konkurrencemæssig fordel på bekostning af engros- og detailhandlerne, hvilket medfører konkurrencefordrejning.

6 Sagsøgerne har oprindeligt nedlagt påstand om, at det statueres, at sagsøgte er forpligtet til at undlade at toldbehandle de omhandlede varer uden afgift. Sagsøgerne har efterfølgende påstået, at det pålægges sagsøgte at undlade at lade rejsende, som passerer grænsen med varer, der på de såkaldte smørture er erhvervet afgiftsfrit eller med støtte, toldekspedere uden erlæggelse af afgift.

7 Finanzgericht har stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»*Vedrørende told*

1. Skal Rådets forordning (EØF) nr. 1544/69 af 23. juli 1969 som senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3061/78 af 19. december 1978 fortolkes således, at den deri fastsatte toldfritagelse kun gælder for varer, som stammer fra et tredjelands toldområde, og som eventuelt også i toldretlig henseende har været i fri omsætning dér, eller er det tilstrækkeligt, at varerne stammer fra medlemsstater og indføres over den pågældende medlemsstats søtoldgrænse eller over medlemsstatens søterritorium fra det åbne hav?

2. Indeholder forordning (EØF) nr. 1544/69 som senest ændret ved forordning (EØF) nr. 3061/78, eventuelt sammenholdt med EØF-traktatens artikel 28 — idet der ses bort fra de varer, som omfattes af Rådets forordning (EØF) nr. 3023/77 af 20. december 1977 — en udtømmende regulering af spørgsmålet om toldfritagelse for varer i rejsendes personlige bagage, eller kan medlemsstaterne selstændigt yde toldfritagelse i videre omfang end fastsat i forordning (EØF) nr. 1544/69 — idet der ses bort fra de varer, som omfattes af forordning (EØF) nr. 3023/77?

3. Kan tilsidesættelse af en fællesskabsforordning skabe umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en medlemsstats retsregler og administrative bestemmelser eller disses gennemførelse, der er i strid med forordningen, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades, eller at de fællesskabsretlige regler overholdes?

4. Er forordning (EØF) nr. 3023/77 ugyldig som stridende mod overordnet fællesskabsret (f.eks. lighedsgrundsætningen, forbudet mod forskelsbehandling, ligestilling i konkurrencemæssig henseende, proportionalitetsprincippet)?

5. I tilfælde af bekræftende svar på spørgsmål 4: Skabes der umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en i en medlemsstat i henhold til forordning nr. 3023/77 fastsat retsregel eller administrativ bestemmelse eller disses gennemførelse, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades?

Vedrørende omsætningsafgifter og punktafgifter

6. Skal Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 som senest ændret ved Rådets direktiv 78/1032/EØF af 19. december 1978 fortolkes således, at den deri fastsatte fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter kun gælder for varer, som indføres af de rejsende i deres personlige bagage, og som stammer fra et tredjelands toldområde (artikel 1), eller, såfremt varen har oprindelse i en medlemsstat, fra Fællesskabets toldområde (artikel 2), og som eventuelt også i toldretlig henseende har været i fri omsætning i et tredjeland henholdsvis i en medlemsstat, eller er det tilstrækkeligt, at varerne indføres over den pågældende medlemsstats søtoldgrænse eller over medlemsstatens søterritorium fra det åbne hav?

7. Indeholder direktiv 69/169/EØF som senest ændret en udtømmende regulering af spørgsmålet om fritagelse for omsætningsafgift og punktafgifter for varer, som indføres af de rejsende i deres personlige bagage, eller kan medlemsstaterne selvstændigt yde fritagelse for omsætningsafgiften og punktafgifterne for varer i rejsendes personlige bagage i videre omfang end fastsat i direktivet?

8. Kan tilsidesættelse af direktiv 69/169/EØF som senest ændret skabe umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en medlemsstats retsregler eller administrative bestemmelser eller disses gennemførelse, der er i strid med direktivet, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades, eller at de fællesskabsretlige regler overholdes?«

I — Toldafgifterne

Spørgsmål 1 (fortolkning af forordning nr. 1544/69 — toldfritagelser)

8 Forordning nr. 1544/69 som senest ændret ved forordning nr. 3061/78 (EFT L 366, s. 3) fastlægger regler om toldbehandling af varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage.

9 Formålet med forordning nr. 1544/69 er ifølge forordningens betragtninger at lette arbejdet for medlemsstaternes toldforvaltninger ved at fritage dem for de komplicerede problemer, som opstår på grund af den store trafik mellem tredjelande og Fællesskabet og de mange forskellige slags varer, som rejsende indfører. Med dette formål for øje bestemmes det i forordningen, at

der gives en begrænset toldfrihed for varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage, for så vidt indførslen ikke har erhvervsmæssig karakter.

10 I forordning nr. 1544/69 som ændret ved forordning nr. 3061/78 er der intet bestemt om oprindelsen af de varer, som fritages for told. Artikel 1 bestemmer, at varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage, fritages for told efter den fælles toldtarif, for så vidt indførslen ikke har erhvervsmæssig karakter. I artiklens stk. 1, 2. afsnit, bestemmes det, at der ved personlig bagage i forordningen forstås den samlede bagage, som den rejsende kan fremvise i tolden ved ankomsten, samt den bagage, som han senere fremviser samme sted, såfremt det godtgøres, at den ved afrejsen blev indskrevet som rejsegods hos det selskab, der har varetaget hans befordring.

11 Forordningen angår små varemængder, som har en ringe afgiftsværdi. Forordningens formål, som er at lette fortoldningen af varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage, ville ikke blive nået, hvis toldmyndighederne ved indførslen var forpligtet til at fastlægge oprindelsen af de varer, for hvilke der anmodes om toldfritagelse.

12 Det må således konstateres, at forordning nr. 1544/69 finder anvendelse på den bagage, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medbringer, uanset de nævnte varers oprindelse og herkomst, og uafhængigt af, hvilke told- og andre afgifter, de er blevet pålagt før indførslen på Fællesskabets område.

13 Det bemærkes i øvrigt, at det i forordningens syvende betragtning hedder, at det for at undgå enhver misfortolkning udtrykkeligt bør anføres, »at fritagelsen for told efter den fælles toldtarif kun gælder for rejsende, der kommer fra et tredjeland«. Rådets vilje til at forhindre misbrug fremgår klart af denne betragtning. Derfor kan en person, som under en sørejse fra en havn i en medlemsstat ikke — eller kun symbolsk — går i land i et tredjeland uden at gøre et egentligt ophold, dvs. et ophold, hvorunder han faktisk har mulighed for at foretage sine indkøb, ikke anses for rejsende fra et tredjeland, der har ret til fritagelse for told efter den fælles toldtarif.

14 Det første spørgsmål bør herefter besvares således, at den toldfritagelse, der er fastsat i forordning nr. 1544/69 som senest ændret ved forordning nr. 3061/78 kun gælder for varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage. Denne toldfritagelse gælder uanset varernes oprindelse og herkomst og uanset den told og de afgifter, de er blevet pålagt før deres indførsel på Fællesskabets område. Som rejsende fra et tredjeland i forordningens forstand kan imidlertid ikke anses en person, som under en sørejse fra en havn i en medlemsstat ikke — eller kun symbolsk — går i land i et tredjeland uden at gøre et ophold, under hvilket han faktisk har mulighed for at foretage sine indkøb.

Spørgsmål 2 (fortolkning af forordning nr. 1544/69 — toldfritagelser)

15 Det bestemmes i traktatens artikel 3, litra b), at Fællesskabets virke bl.a. skal indebære indførelse af en fælles toldtarif. I artikel 9 er det nærmere fastsat, at Fællesskabets grundlag er en toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjelande. Traktatens artikel 28 bestemmer, at Rådet træffer beslutning om alle autonome ændringer eller suspensioner af toldsatser i den fælles toldtarif.

16 Det fremgår klart af disse bestemmelser, at det på de i traktaten fastsatte betingelser tilkommer Rådet at træffe afgørelse om afgiftsfritagelser, som visse produkter under bestemte forudsætninger kan være omfattet af som en undtagelse fra den fælles toldtarif. Heraf følger, at der, i hvert fald fra det tidspunkt, hvor Rådet for et nærmere bestemt område har fastsat regler vedrørende afgiftsfritagelse, som skal anvendes ensartet — således reglerne i forordning nr. 1544/69 — ikke er overladt medlemsstaterne nogen kompetence til på dette område at indrømme toldfritagelse i videre omfang end fastsat i fællesskabsbestemmelserne.

17 Det andet spørgsmål bør herefter besvares således, at forordning nr. 1544/69 udtømmende regulerer spørgsmålet om toldfritagelse for varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage, og ikke overlader medlemsstaterne nogen kompetence til på det af forordningen omfattede område at yde toldfritagelse i videre omfang end fastsat i forordningen.

Spørgsmål 4 (gyldigheden af forordning nr. 3023/77 — fritagelse for landbrugsimportafgifter)

18 I spørgsmål 4 spørges der, om Rådets forordning nr. 3023/77 er ugyldig, fordi den strider mod overordnet fællesskabsret (f.eks. lighedsgrundsætningen, forbudet mod forskelsbehandling, ligestilling i konkurrencemæssig henseende, proportionalitetsprincippet).

19 Førend der sker en prøvelse efter disse kriterier, bør det imidlertid undersøges, om forordningen opfylder begrundelseskravene i traktatens artikel 190.

20 Ved Rådets forordning nr. 1818/75 af 10. juli 1975 (EFT L 185, s. 3) udvidedes de afgiftsfritagelser, som skal indrømmes i henhold til forordning nr. 1544/69, til at omfatte de landbrugsimportafgifter og andre importbelastninger, som er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik eller inden for rammerne af de særlige ordninger, der i henhold til traktatens artikel 235 finder anvendelse på visse varer, som er fremstillet af landbrugsprodukter, og som indføres i Fællesskabet af rejsende i deres personlige bagage.

21 Efter at have konstateret, at denne udvidelse af afgiftsfritagelserne gav anledning til misbrug, udstedte Rådet den 20. december 1977 forordning nr. 3023/77 om »foranstaltninger med henblik på at bringe misbrug ved salg af landbrugsprodukter ombord på skibe til ophør«. I betragtningerne til denne forordning anføres det først, at forordning nr. 1544/69 (egentlige toldfritagelser) ikke finder anvendelse på varer, der indføres efter en rejse, der er udgået fra en medlemsstat, og under hvilken der ikke har været berøring med et tredjelands toldområde. I betragtningerne udtales det herefter, at erfaringen har vist, at landbrugsprodukter fra Fællesskabet, som har modtaget eksportrestitutioner, og landbrugsprodukter fra tredjelande er blevet solgt eller uddelt ombord på skibe, der forlader en fællesskabshavn og på ny lægger til i en fællesskabshavn uden at have anløbet en havn uden for Fællesskabets toldområde, med henblik på at blive bragt ind i Fællesskabet med toldfritagelse som fastsat i Rådets forordninger (EØF) nr. 1544/69 og (EØF) nr. 1818/75.

22 Det fremgår af disse betragtninger, at Rådet fandt, at adgang til Fællesskabets toldområde med fritagelse for told og landbrugsimportafgifter for varer,

der var erhvervet af rejsende på den i de nævnte betragtninger nævnte måde, ikke var i overensstemmelse med formålet for de ovennævnte forordninger. Da formålet med indrømmelsen af eksportrestitutioner er at åbne mulighed for, at landbrugsprodukter fra Fællesskabet kan konkurrere med tredjelandes produkter på de ydre markeder, ville det være uforeneligt med fællesskabsforordningen vedrørende eksportrestitutioner at yde sådanne restitutioner til eksport, som ikke er bestemt for markedet i et tredjeland, men til genindførsel i Fællesskabet med fritagelse for de afgifter, som almindeligvis opkræves ved indførsel af landbrugsprodukter. Sådanne forhold kan føre til et betydeligt tab for Udviklings- og Garantifonden for Landbruget og fordreje konkurrencen på det indre marked.

23 I den femte betragtning til forordning nr. 3023/77 udtaler Rådet imidlertid følgende:

»det er nødvendigt at klarlægge den juridiske situation på dette område; med henblik herpå bør medlemsstaterne bemyndiges til, for de i bilag II til traktaten nævnte varer, som sælges eller uddeles ombord på skibe under ovennævnte betingelser, at yde toldfritagelse for meget begrænsede mængder, udover hvilke disse varer kun kan indbringes i Fællesskabet mod betaling af gældende importtold«.

24 Som følge heraf bemyndiges medlemsstaterne til at yde fritagelse for indførselstold for nærmere bestemte mængder af produkter, som er angivet i forordningens artikel 1, stk. 2, på de i betragtningerne beskrevne betingelser.

25 Traktatens artikel 190 bestemmer, at »Rådets og Kommissionens forordninger, direktiver og beslutninger skal begrundes og henvise til de forslag og udtalelser, som skal indhentes i henhold til denne traktat. »Denne artikel kræver, at sådanne retsakter indeholder en angivelse af de grunde, som har bevæget institutionen til at vedtage dem, således at Domstolen kan udøve sin kontrolbeføjelse, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere får kendskab til de betingelser, under hvilke fællesskabsinstitutionerne har anvendt traktaten.

26 Begrundelsen for forordning nr. 3023/77 opfylder ikke denne forpligtelse. Den giver nemlig ingen som helst forklaring på grunden til, at Rådet, efter at have konstateret, at forordning nr. 1544/69 i strid med en allerede fast praksis ikke fandt anvendelse under de ovenfor anførte omstændigheder, fandt det nødvendigt at gennemføre en særlig fritagelsesordning for tilfælde af denne art. En sådan selvmodsigende begrundelse er så meget alvorligere som den vedrører en regel, der bemyndiger medlemsstaterne til at indrømme afgiftsfritagelse, om end i ganske ringe omfang, for importafgifter, der er en væsentlig del af den fælles landbrugspolitik. Begrundelsen giver herefter ingen som helst retlig støtte for de anfægtede bestemmelser i forordningen, og det findes herefter ikke nødvendigt at undersøge realiteten med henblik på at afgøre, om de er forenelige med fællesmarkedets regler.

27 Det er herefter tilstrækkeligt at konstatere, at forordning nr. 3023/77 ikke er begrundet i overensstemmelse med reglerne i traktatens artikel 190, og at den derfor er ugyldig.

II — Omsætningsafgift og punktafgifter

Spørgsmålene 6 og 7 (fortolkning af direktiv 69/169 — fritagelse for moms og punktafgifter)

28 Direktiv 69/169 som affattet ved Rådets andet direktiv af 11. juni 1972 (EFT 1972 II, s. 544) og Rådets tredje direktiv af 10. december 1978 (EFT L 366, s. 28) om harmonisering af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om ordningen vedrørende omsætningsafgifter og punktafgifter i den internationale rejsetrafik bestemmer, at varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage i rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet, fritages for disse afgifter inden for visse beløbsmæssige grænser.

29 Direktivet bestemmer tillige, at varer, som rejsende, der kommer fra Fællesskabets medlemsstater, medfører i deres personlige bagage, fritages for disse afgifter ved indførslen under forudsætning af, at de opfylder betingelserne i artikel 9 og 10 i traktaten, og at de er erhvervet under almindelige beskatningsbetingelser for hjemmemarkedet i en af medlemsstaterne.

30 I direktivets artikel 4 er det bestemt, at hver medlemsstat, uden i øvrigt at dette berører de enkelte medlemsstaters bestemmelser for rejsende med bopæl uden for Europa, fastsætter de i direktivet nævnte kvantitative begrænsninger i fritagelsen for omsætningsafgifter og punktafgifter på visse i direktivet opregnede varer (tobak, spiritus, parfume og toiletvand samt kaffe og the). Grænserne er fastsat lavere for rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet end for rejsetrafikken mellem medlemsstaterne.

31 Direktivet giver i øvrigt medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en lavere værdi eller mængde for varer, der kan indføres afgiftsfrit af grænsearbejdere og visse andre personer.

32 Direktivet indeholder herudover regler om den afgiftsfritagelse, medlemsstaterne indrømmer for varer, der medtages i den personlige bagage af rejsende, som forlader en medlemsstat.

33 Det fremgår af betragtningerne til de to ændringsdirektiver til direktiv 69/169, at Rådet har vedtaget dem til gennemførelse af resolution af 22. marts 1971, afgivet af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, om en gradvis udvidelse af de afgiftsfritagelser, der indrømmes privatpersoner ved passage af grænserne mellem Fællesskabets lande. Rådet fandt det ønskeligt på et første trin at fastsætte visse fælles regler, der med hensyn til typiske afgiftslettelser i detailleddet skulle gælde for personer, som er bosat inden for Fællesskabets område.

34 Med hensyn til rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet fremgår det af selve direktivets tekst, at afgiftsfritagelse kun indrømmes rejsende, som når Fællesskabets toldområde fra et tredjeland, og at de betingelser, hvorunder varerne er erhvervet, i dette tilfælde er uden betydning for indrømmelsen af afgiftsfritagelsen.

35 Vedrørende rejsetrafikken inden for Fællesskabets område er der ved det tredje direktivs artikel 2, litra d), til direktiv 69/169 føjet en bestemmelse, som siger, at når rejsen fra et medlemsland til et andet foretages gennem et tredjelands område eller fra en del af en anden medlemsstats område, i hvilken de afgifter, som direktivet omhandler, ikke anvendes på varer, der

forbruges i den pågældende stat, skal den rejsende kunne bevise, at de varer, som han medfører i sin bagage, er erhvervet under almindelige beskatningsbetingelser for hjemmemarkedet i en af medlemsstaterne, og at de ikke er omfattet af en refusion af omsætningsafgifter eller punktafgifter. Kan den rejsende ikke præstere det ovennævnte bevis, kan han alene opnå den mere begrænsede afgiftsfritagelse, som gælder for rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet.

36 Det fremgår af såvel de pågældende direktivers betragtninger som af reglerne heri, at Rådet gradvis har villet indføre en fuldstændig ordning vedrørende fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter for varer i rejsendes personlige bagage, og at medlemsstaterne som følge heraf på dette område alene beholder den begrænsede kompetence, som direktiverne tillægger dem med hensyn til at indrømme afgiftsfritagelser, der er forskellige fra de i direktiverne fastlagte.

37 Det sjette spørgsmål bør herefter besvares således:

a) Den afgiftsfritagelse, der er fastsat i Rådets direktiv 69/169, ydes, hvad angår trafikken mellem tredjelande og Fællesskabet, kun til rejsende, som ankommer til Fællesskabets toldområde fra et tredjeland, og i dette tilfælde er det uden betydning for ydelsen af afgiftsfritagelsen, under hvilke betingelser varerne er erhvervet.

b) Med hensyn til trafikken inden for Fællesskabet skal den rejsende i tilfælde af, at rejsen fra et medlemsland til et andet sker ved transit via et tredjelands område eller fra en del af en anden medlemsstats område, hvor de afgifter, som direktivet angår, ikke finder anvendelse på varer, som forbruges der, kunne godtgøre, at de varer, der medbringes i hans bagage, er blevet købt under almindelige skatte- og afgiftsbetingelser på en af medlemsstaternes indenlandske marked og ikke giver ret til godtgørelse af omsætningsafgifter eller punktafgifter. Hvis den rejsende ikke kan bevise ovennævnte forhold, kan han kun opnå den mere begrænsede afgiftsfritagelse, som gælder for rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet.

38 Det syvende spørgsmål bør herefter besvares således, at Rådet ved udstedelsen af direktiverne gradvis har villet indføre en fuldstændig ordning vedrørende fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter for varer i rejsendes personlige bagage, og at medlemsstaterne som følge heraf på dette område alene beholder den begrænsede kompetence, som direktiverne tillægger dem med hensyn til at indrømme afgiftsfritagelser, der er forskellige fra de i direktiverne fastlagte.

Spørgsmålene 3, 5 og 8 (privates søgsmålsret i henhold til de i sagen omhandlede forordninger og direktiver)

39 De nævnte tre spørgsmål drejer sig om, hvorvidt private, hvis interesser berøres, enten af nationale lovbestemmelser, som er uforenelige med fællesskabsretten, eller af anvendelsen af en ulovlig fællesskabsretsakt, kan rejse sag ved de nationale domstole med henblik på at få nedlagt forbud mod foranstaltninger, som er i strid med fællesskabsretten.

40 I sin forelæggelseskendelse har Finanzgericht anført, at erhvervsregulerende love, som udstedes i enkelte gruppers interesser, og som ændrer konkurrencesituationen, ifølge Bundesverfassungsgericht's og Bundesverwaltungsgericht's praksis strider mod lighedsgrundsætningen, hvis de ikke er påbudt af hensyn til almenvellet og vilkårligt strider mod andres beskyttelsesværdige interesser. Det er oplyst, at enhver berørt person i et sådant tilfælde har søgsmålsret i henhold til tysk lov. I denne forbindelse drejer de af den nationale domstol rejste spørgsmål sig i det væsentlige om, hvorvidt der består en sådan søgsmålsret under tilsvarende betingelser inden for Fællesskabets retsorden, navnlig om en privat, der som undergivet fællesskabsretten lider en økonomisk skade derved, at enten en medlemsstat eller Fællesskabets myndigheder ikke anvender en fællesskabsregel på tredjemand, kan rejse sag for domstolene i en medlemsstat med henblik på at få de nationale myndigheder tilpligtet at anvende den pågældende regel eller at afholde sig fra at tilsidesætte den.

41 Det bemærkes først, at en forordning i henhold til traktatens artikel 189 »er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver Medlemsstat«. Et direktiv er »med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver Medlemsstat, som det rettes til«, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Ifølge Domstolens praksis indebærer direktivets bindende karakter, at en national myndighed ikke over

for en privat kan håndhæve en national lov- eller administrativ bestemmelse, som ikke er i overensstemmelse med en direktivbestemmelse, der opviser de nødvendige karakteristiske træk for at kunne anvendes af nationale domstole.

42 Det følger af det anførte, at en privat for de nationale domstole kan hævde de rettigheder, han har i henhold til en forordning.

43 På samme måde kan en national myndighed ikke over for en privat håndhæve lov- og administrative bestemmelser, der ikke er i overensstemmelse med en ubetinget og tilstrækkeligt præcis forpligtelse i et direktiv.

44 Vedrørende erhvervsdrivendes ret til ad retslig vej at kræve, at myndighederne i en medlemsstat gennemtvinger overholdelsen af fællesskabsreglerne i en nærmere bestemt retlig situation over for tredjemand, uanset den nævnte erhvervsdrivende er udenforstående, men skades økonomisk af, at fællesskabsretten ikke overholdes, bemærkes først, at der ganske vist ved traktaten er skabt et antal muligheder for direkte søgsmål, som private i påkommende tilfælde kan rejse for Domstolen, men at det ikke har været meningen at skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten end dem, som findes i national ret. Den retsbeskyttelsesordning, som er gennemført ved traktaten, og som navnlig kommer til udtryk i artikel 177, indebærer derimod, at enhver søgsmålstype, som findes i national ret, skal kunne anvendes til sikring af overholdelsen af de fællesskabsregler, som har direkte virkning, under de samme formalitetsbetingelser og efter de samme regler for sagens videre behandling, som gælder, når der er tale om at sikre overholdelsen af national ret.

45 Specielt for så vidt angår forordning nr. 3023/77 bemærkes, at forordningen ikke i sig selv giver ret til afgiftsfritagelse. Det tillægger de nationale myndigheder muligheden for at indrømme en begrænset afgiftsfritagelse. Da forordningen er ugyldig, er de nationale foranstaltninger, som er truffet på grundlag af forordningen, herefter ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten.

46 Det tredje, femte og ottende spørgsmål bør herefter besvares således:

»Den retsbeskyttelsesordning, som er gennemført ved traktaten, og som navnlig kommer til udtryk i artikel 177, indebærer, at enhver søgsmålstype, som findes i national ret, skal kunne anvendes til sikring af overholdelsen af de fællesskabsregler, som har direkte virkning, under de samme formalitetsbetingelser og efter de samme regler for sagens videre behandling, som gælder, når der er tale om at sikre overholdelsen af national ret«.

Sagens omkostninger

47 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering, Den franske Republiks regering, Det forenede Kongeriges regering, Rådet for De europæiske Fællesskaber og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 5. juni 1980, for ret:

1. **Den toldfritagelse, der er fastsat i forordning nr. 1544/69 som senest ændret ved forordning nr. 3061/78 gælder kun for varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage. Denne toldfritagelse gælder uanset varernes oprindelse og herkomst og uanset den told og de afgifter, de er blevet pålagt før deres indførsel på Fællesskabets område. Som rejsende fra et tredjeland i forordningens forstand kan imidlertid ikke anses en person, som under en sørejse fra en havn i en medlemsstat ikke — eller kun symbolsk — går i land i et tredjeland uden at gøre et ophold, under hvilket han faktisk har mulighed for at foretage sine indkøb.**

2. Rådets forordning nr. 1544/69 af 23. juli regulerer udtømmende spørgsmålet om toldfritagelse for varer, som rejsende, der kommer fra tredjelande, medfører i deres personlige bagage, og overlader ikke medlemsstaterne nogen kompetence til på det af forordningen omfattede område at yde toldfritagelse i videre omfang end fastsat i forordningen.

3. Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 om foranstaltninger med henblik på at bringe misbruget ved salg af landbrugsprodukter ombord på skibe til ophør er ikke tilstrækkeligt begrundet og er derfor ugyldig.

4. Den afgiftsfritagelse, der er fastsat i Rådets direktiv 69/169 af 28. maj 1969 om harmonisering af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik ydes, hvad angår trafikken mellem tredjelande og Fællesskabet, kun til rejsende, som ankommer til Fællesskabets toldområde fra et tredjeland, og i dette tilfælde er det uden betydning for ydelsen af afgiftsfritagelsen, under hvilke betingelser varerne er erhvervet.

5. Med hensyn til trafikken inden for Fællesskabet skal den rejsende i tilfælde af, at rejsen fra et medlemsland til et andet sker ved transit via et tredjelands område eller fra en del af en anden medlemsstats område, hvor de afgifter, som direktivet angår, ikke finder anvendelse på varer, som forbruges der, kunne godtgøre, at de varer, der medbringes i hans bagage, er blevet købt under almindelige skatte- og afgiftsbetingelser på en af medlemsstaternes indenlandske marked og ikke giver ret til nogen godtgørelse af omsætningsafgifter eller punktafgifter. Hvis den rejsende ikke kan bevise ovennævnte forhold, kan han kun opnå den mere begrænsede afgiftsfritagelse, som gælder for rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet.

6. Rådet har ved udstedelsen af direktiv 69/169 som ændret ved det andet og det tredje direktiv af hhv. 12. juni 1972 og 10. december 1978 gradvis villet indføre en fuldstændig ordning vedrørende fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter for varer i rejsendes

personlige bagage; medlemsstaterne beholder som følge heraf på dette område alene den begrænsede kompetence, som direktiverne tillægger dem med hensyn til at indrømme afgiftsfritagelser, der er forskellige fra de i direktiverne fastlagte.

7. **Den retsbeskyttelsesordning, som er gennemført ved traktaten, og som navnlig kommer til udtryk i artikel 177 indebærer, at enhver søgsmålstype, som findes i national ret, skal kunne anvendes til sikring af overholdelsen af de fællesskabsregler, som har direkte virkning, under de samme formalitetsbetingelser og efter de samme regler for sagens videre behandling, som gælder, når der er tale om at sikre overholdelsen af national ret.**

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 18. MARTS 1981 [1]

Høje Domstol.

1. Ved kendelse af 5. juni 1980 har Finanzgericht Hamburg forelagt Domstolen adskillige præjudicielle spørgsmål — nærmere bestemt otte — som er rejst under en temmelig enestående sag. Som sammenfatning af sagens faktiske

1 — Oversat fra italiensk.