YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
7 päivänä heinäkuuta 1981 *

Asiassa 158/80,

jonka Finanzgericht Hamburgin IV jaosto on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

1. **Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH**

2. **Rewe-Markt Steffen**, Kiel,

vastaan

Hauptzollamt Kiel (Kielin päätullitoimipaikka)

ennakkoratkaisun matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullikohtelusta 23 päivänä heinäkuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1544/69 (EYVL 1969, N:o L 191, s. 1) ja kansainvälisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa tuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 28 päivänä toukokuuta 1969 annetun neuvoston direktiivin 69/169/ETY (EYVL 1969, N:o L 133, s. 6) tulkinnasta sekä tietyistä toimenpiteistä maataloustuotteiden myynnistä laivoilla johtuvan väärinkäytön lopettamiseksi 20 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3023/77 (EYVL 1977, N:o L 358, s. 2) pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti J. Mertens de Wilmars, jaostojen puheenjohtajat P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart ja T. Koopmans sekä tuomarit A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due ja A. Chloros,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: F. Capotorti,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Finanzgericht Hamburg on esittänyt 5.6.1980 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.7.1980, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ennakkoratkaisukysymyksiä matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullikohtelusta 23 päivänä heinäkuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1544/69 (EYVL N:o L 191, s. 1) ja kansainvälisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa tuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 28 päivänä toukokuuta 1969 annetun neuvoston direktiivin 69/169/ETY (EYVL N:o L 133, s. 6) tulkinnasta sekä tietyistä toimenpiteistä maataloustuotteiden myynnistä laivoilla johtuvan väärinkäytön lopettamiseksi 20 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3023/77 (EYVL N:o L 358, s. 2) pätevyydestä.

2 Kysymykset esitettiin asiassa, jonka asianosaisina ovat Saksan liittotasavaltaan sijoittautunut tukkukauppias ja vähittäiskauppias sekä Hauptzollamt Kiel (Kielin päätullitoimipaikka) ja jossa esitettiin kysymys siitä, ovatko useiden varustamoiden järjestämät Itämeren rannikon satamista lähtevät "voiristeilyt" ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

3 "Voiristeilyt" suuntautuvat tullialueen ulkopuolella sijaitseville aluevesille tai avomerelle Saksan alueen ulkopuolelle. Risteilyn aikana laivan matkustajilla on mahdollisuus ostaa alkoholia, voita, lihaa, tupakkaa, hajuvesituotteita ja muita tavaroita. Tiettyjen enimmäismäärien rajoissa tavaroiden tuonnista ei kanneta mitään maksuja Saksan rajalla. "Voiristeilyillä" on huomattava taloudellinen merkitys yrityksille, jotka niitä järjestävät.

4 Pääasian ensimmäinen kantaja on tukkukauppias, jonka päätoimipaikka sijaitsee Kielin lähellä Saksan liittotasavallassa. Yritys pitää kaupan muun muassa samoja tuotteita kuin risteilyillä on myynnissä. Yrityksen asiakkaat,

joista yksi on pääasian toinen kantaja, ovat Itämeren rannikon alueelle sijoittautuneita vähittäiskauppiaita.

5 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kantajat väittivät Finanzgerichtissä, että risteilyjen johdosta paikalliset vähittäis- ja tukkukauppaa harjoittavat yritykset ovat menettäneet suuren osan Itämeren rannikon asukkaiden ostovoimasta, joka oli siirtynyt risteilyjä järjestävien varustamojen hyödyksi. Koska varustamot pystyvät myymään tullittomia ja verottomia tai subventoituja tavaroita, ne saavat tukkumyyjiin ja vähittäismyyjiin nähden huomattavan kilpailuedun, joka vääristää kilpailua.

6 Kantajat pyysivät alun perin Finanzgerichtiä toteamaan, että vastaajan on lopetettava maksuton tulliselvitys. Kantajat pyysivät tämän jälkeen tuomioistuinta velvoittamaan vastaaja lopettamaan vapautuksen myöntäminen tullialueen rajan ylityksen yhteydessä matkustajille, jotka ovat "voiristeilyillä" hankkineet tullittomia ja verottomia tai subventoituja tavaroita.

7 Finanzgericht, jonka käsiteltäväksi asia saatettiin, esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"Tullit

1. Onko 23.7.1969 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1544/69, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 19.12.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3061/78, tulkittava siten, että kyseisessä asetuksessa säädettyä tullittomuutta sovelletaan ainoastaan tavaroihin, jotka tuodaan kolmannen maan tullialueelta ja jotka lisäksi oli luovutettu siellä tullioikeudellisesti vapaaseen liikkeeseen, vai riittääkö, että tavarat tuodaan jäsenvaltioon merellä sijaitsevan tullirajan yli tai jäsenvaltion aluerajan yli avomereltä?

2. Sisältyykö asetukseen (ETY) N:o 1544/69, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (ETY) N:o 3061/78, tapauksen mukaan yhdessä ETY:n perustamissopimuksen 28 artiklan kanssa, tyhjentävät säännökset matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullittomuudesta – 20.12.1977 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3023/77 tarkoitettuja tavaroita lukuun ottamatta – vai voivatko jäsenvaltiot itsenäisesti myöntää tullittomuuden, joka ei kuulu asetuksen (ETY) N:o 1544/69 soveltamisalaan – asetuksessa (ETY) N:o 3023/77 tarkoitettuja tavaroita lukuun ottamatta?

3. Antaako yhteisön asetusta vastaan tehty rikkomus välittömästi sovellettavia oikeuksia sille, jonka oikeuksiin kyseisen asetuksen vastaiset lait ja asetukset tai niiden täytäntöönpanotoimenpiteet vaikuttavat, siten että asianomainen voi nostaa kanteen kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeuden vastaisten toimenpiteiden kieltämiseksi tai yhteisön oikeuden määräysten tai säännösten noudattamiseksi.

4. Onko asetus (ETY) N:o 3023/77 mitätön, koska se on yhteisön ylemmän tasoisen oikeussäännön (esim. tasavertaisuuden periaate, syrjintää koskeva kielto, kilpailun tasapuolisuus, suhteellisuusperiaate) vastainen?

5. Jos vastaus neljänteen kysymykseen on myöntävä, onko sillä, jonka oikeuksiin asetukseen (ETY) N:o 3023/77 perustuva laki tai asetus tai sen täytäntöönpanotoimenpide vaikuttaa, sellaisia välittömästi sovellettavia oikeuksia, että hän voi nostaa kanteen kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeuden vastaisten toimenpiteiden kieltämiseksi?

Liikevaihtovero ja valmistevero

6. Onko 28.5.1969 annettua neuvoston direktiiviä 69/169/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 19.12.1978 annetulla neuvoston direktiivillä 78/1032/ETY, tulkittava siten, että siinä säädettyä liikevaihtoverottomuutta ja valmisteverottomuutta sovelletaan ainoastaan matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyviin tavaroihin, jotka tuodaan kolmannen maan tullialueelta (1 artikla) tai, jos tavarat tuodaan jäsenvaltiosta, yhteisön tullialueelta (2 artikla) ja jotka lisäksi oli luovutettu kolmannessa maassa tai jäsenvaltiossa tullioikeudellisesti vapaaseen liikkeeseen, vai riittääkö, että tavarat tuodaan avomereltä asianomaisen jäsenvaltion merellä sijaitsevan aluerajan yli?

7. Säädetäänkö direktiivissä 69/169/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna, tyhjentävästi matkustajien matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden liikevaihtoverottomuudesta ja valmisteverottomuudesta, vai voivatko jäsenvaltiot itsenäisesti myöntää matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyviä tavaroita koskevia liikevaihtoverojen ja valmisteverojen vapautuksia, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan?

8. Perustetaanko direktiivissä 69/169/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna, välittömästi sovellettavia oikeuksia sille, jonka oikeuksiin

kyseisen direktiivin säännösten vastainen jäsenvaltion laki tai asetus tai sen täytäntöönpanotoimenpide vaikuttaa, siten että asianomainen voi nostaa kanteen kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden kieltämiseksi?"

I Tullit

Ensimmäinen kysymys (asetuksen (ETY) N:o 1544/69 tulkinta – tullittomuus)

8 Asetuksessa (ETY) N:o 1544/69, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (ETY) N:o 3061/78 (EYVL N:o L 366, s. 3), vahvistetaan matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullikohtelu.

9 Asetuksen (ETY) N:o 1544/69 johdanto-osan mukaan sen tarkoitus on helpottaa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten työtä ehkäisemällä monitahoisia tullausongelmia, jotka aiheutuvat kolmansien maiden ja yhteisön välisen liikenteen määrästä ja matkustajien tuomien tavaroiden moninaisuudesta. Tätä tarkoitusta varten asetuksessa säädetään, että matkustajien matkatavaroihin sisältyville tavaroille myönnetään rajoitettu tullittomuus, edellyttäen että tuonti ei ole luonteeltaan kaupallista.

10 Asetuksessa (ETY) N:o 1544/69, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 3061/78, ei ole määräyksiä siitä, mistä ne tavarat tuodaan, joille tullittomuus myönnetään. Asetuksen 1 artiklassa säädetään, että vapautusta yhteisen tullitariffin tulleista sovelletaan matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyviin kolmansista maista tuotaviin tavaroihin, edellyttäen että tuonti ei ole luonteeltaan kaupallista. Kyseisen artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan henkilökohtaisilla matkatavaroilla tarkoitetaan kaikkia tavaroita, jotka matkustaja voi saapuessaan esittää tullitoimipaikassa sekä tavaroita, jotka matkustaja myöhemmin esittää samassa toimipaikassa, jolloin matkustajan on voitava osoittaa, että yhtiö, joka huolehtii niiden kuljetuksesta, on kirjannut ne lähtöhetkellä matkustajan mukana seuraaviksi matkatavaroiksi.

11 Asetus koskee pieniä määriä tavaroita, joiden tullausarvo on vähäinen. Asetuksen tarkoitus, joka on kolmansista maista tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullauksen helpottaminen, ei toteudu, jos tulliviranomaisten on tuontihetkellä selvitettävä mistä tavarat, joiden tullittomuutta pyydetään, on tuotu.

12 Näin ollen on todettava, että asetus (ETY) N:o 1544/69 koskee kolmansista maista tulevien matkustajien matkatavaroita, riippumatta tavaroiden alkuperästä tai siitä mistä ne tuodaan tai mitä tulleja tai muita maksuja niille on määrätty ennen tuontia yhteisön alueelle.

13 Lisäksi on todettava, että asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa säädetään, että " – – väärien tulkintojen välttämiseksi on nimenomaisesti korostettava, että vapautus yhteisen tullitariffin tulleista koskee ainoastaan kolmansista maista tulevia matkustajia". Neuvoston halu välttää väärinkäytöksiä käy selvästi ilmi tästä perustelukappaleesta. Siten kolmannesta maasta tulevana matkustajana, jolle voidaan myöntää vapautus yhteisen tullitariffin tulleista, ei voida pitää henkilöä, joka jäsenvaltiossa sijaitsevasta satamasta lähtevällä risteilyllä ei poikkea kolmannessa maassa taikka poikkeaa siellä vain nimellisesti eikä tosiasiallisesti jää siellä maihin siten, että hän maissa ollessaan tosiasiallisesti voisi suorittaa ostoksia.

14 Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että asetuksessa (ETY) N:o 1544/69, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (ETY) N:o 3061/78, säädettyä tullittomuutta sovelletaan ainoastaan kolmansista maista tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyviin tavaroihin. Tullittomuuden myöntämiseen ei vaikuta tavaroiden alkuperä- ja lähtömaa eivätkä tavaroille ennen tuontia yhteisön alueelle määrätyt tullit ja muut maksut. Asetuksessa tarkoitettuna kolmannesta maasta tulevana matkustajana ei kuitenkaan voida pitää henkilöä, joka jäsenvaltiossa sijaitsevasta satamasta lähtevällä risteilyllä ei poikkea kolmannessa maassa taikka poikkeaa siellä vain nimellisesti eikä jää maihin riittävän pitkäksi ajaksi voidakseen tosiasiallisesti suorittaa ostoksia.

Toinen kysymys (asetuksen (ETY) N:o 1544/69 tulkinta – tullittomuus)

15 Perustamissopimuksen 3 artiklan b alakohdassa määrätään, että yhteisön toimintaan sisältyy muun muassa yhteisen tullitariffin toteuttaminen. Perustamissopimuksen 9 artiklassa todetaan, että yhteisön perustana on tulliliitto, joka käsittää kaiken tavaroiden kaupan ja merkitsee, että vienti- ja tuontitullit sekä kaikki vaikutukseltaan vastaavat maksut ovat kiellettyjä jäsenvaltioiden välillä ja että toteutetaan yhteinen tullitariffi suhteessa kolmansiin maihin. Perustamissopimuksen 28 artiklassa määrätään, että neuvosto päättää yksipuolisesta yhteisen tullitariffin tullien muuttamisesta ja kantamatta jättämisestä.

16 Edellä mainitut määräykset osoittavat selvästi, että neuvoston asiana on perustamissopimuksessa vahvistetuin edellytyksin päättää yhteisestä tullitariffista poikkeavista vapautuksista, jotka tietyin edellytyksin voidaan myöntää tietyille tuotteille. Tästä seuraa, että ainakin siitä ajankohdasta, jona neuvosto antaa säännöt tiettyä alaa koskevien vapautusten yhdenmukaisesta soveltamisesta, kuten asetukseen (ETY) N:o 1544/69 sisältyvät säännöt, jäsenvaltioille ei jää toimivaltaa myöntää kyseistä alaa koskevaa laajempaa kuin yhteisön säännöissä vahvistettua tullittomuutta.

17 Toiseen kysymykseen on siten vastattava, että asetus (ETY) N:o 1544/69 sisältää tyhjentävät säännökset kolmansista maista tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullittomuudesta, eivätkä ne jätä jäsenvaltioille mitään toimivaltaa myöntää asetuksessa säädettyä laajempaa tullittomuutta alalla, johon asetusta sovelletaan.

Neljäs kysymys (asetuksen (ETY) N:o 3023/77 pätevyys – maatalousmaksuista myönnetyt vapautukset)

18 Neljännessä kysymyksessä pyydetään ratkaisemaan, onko neuvoston asetus (ETY) N:o 3023/77 pätemätön, koska se on yhteisön ylemmäntasoisen oikeussäännön (esim. tasavertaisuuden periaate, syrjintää koskeva kielto, kilpailun tasapuolisuus, suhteellisuusperiaate) vastainen.

19 Ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee tätä väitettä, on kuitenkin syytä tutkia, täyttääkö asetus perustamissopimuksen 190 artiklassa asetetut perusteluvaatimukset.

20 Asetuksella (ETY) N:o 1544/69 maatalousmaksuille myönnettävät vapautukset ulotetaan 10.7.1975 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1818/75 (EYVL N:o L 185, s. 3) maatalousmaksuihin ja muihin tuontimaksuihin, jotka vahvistetaan yhteisen maatalouspolitiikan tai perustamissopimuksen 235 artiklan perusteella tiettyihin maataloustuotteiden jalostuksessa saatuihin tavaroihin sovellettavien erityisjärjestelmien mukaisesti, kun tavarat sisältyvät yhteisöön tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin.

21 Todettuaan, että kyseinen vapautusten laajentaminen on johtanut väärinkäytöksiin, neuvosto antoi 20.12.1977 asetuksen (ETY) N:o 3023/77 "tietyistä toimenpiteistä maataloustuotteiden myynnistä laivoilla johtuvan väärinkäytön lopettamiseksi". Tämän asetuksen johdanto-osassa palautetaan aluksi mieliin, että asetusta (ETY) N:o 1544/69 (varsinainen tullittomuus) ei sovelleta jäsenvaltiosta suoritetun matkan yhteydessä tuotuihin tavaroihin ellei matkan

aikana ole poikettu yhteisön ulkopuolisen maan tullialueelle. Johdanto-osassa todetaan lisäksi, että kokemus on osoittanut, että yhteisön maataloustuotteita, joille on myönnetty vientitukea, ja kolmansista maista lähtöisin olevia maataloustuotteita on myyty asetuksissa (ETY) N:o 1544/69 ja (ETY) N:o 1818/75 säädetyin vapautuksin yhteisöön tuotaviksi laivoissa, jotka lähtevät yhteisössä sijaitsevasta satamasta ja palaavat uudelleen yhteisössä sijaitsevaan satamaan poikkeamatta yhteisön tullialueen ulkopuolella sijaitsevaan satamaan.

22 Edellä mainitut johdanto-osan perustelukappaleet osoittavat, että neuvosto arvioi, että näissä perustelukappaleissa esitetyin edellytyksin hankittujen tavaroiden tulleista ja maatalousmaksuista vapautettu tuonti yhteisön tullialueelle ei ollut kyseessä olevien asetusten tarkoituksen mukaista. Koska vientitukien myöntämisen tarkoitus on mahdollistaa yhteisöstä peräisin olevien maataloustuotteiden kilpailu kolmansien maiden tuotteiden kanssa ulkomaan markkinoilla, on yhteisön vientitukien järjestelmän vastaista myöntää tällaisia tukia viennissä, joka ei suuntaudu kolmannen maan markkinoille vaan takaisin yhteisöön maataloustuotteiden tuonnissa tavanomaisesti kannetuista maksuista vapautettuna. Tällainen toimenpide on omiaan aiheuttamaan selvää tappiota maatalouden ohjaus- ja tukirahastolle ja vääristämään kilpailua sisämarkkinoilla.

23 Asetuksen (ETY) N:o 3023/77 viidennessä perustelukappaleessa neuvosto toteaa kuitenkin seuraavasti:

"näyttää välttämättömältä selvittää asiaan liittyvä oikeudellinen tilanne; tämän vuoksi on valtuutettava jäsenvaltiot myöntämään perustamissopimuksen liitteessä II luetelluille tuotteille, joiden myynti tai jakelu tapahtuu laivoissa edellä mainituilla edellytyksillä, vapautuksia erittäin rajoitetuille määrille, joiden ylittävältä osalta näitä tuotteita saa tuoda yhteisöön ainoastaan maksamalla vaadittavat tuontimaksut".

24 Näin ollen asetuksessa valtuutetaan jäsenvaltiot myöntämään tuontitullittomuus tietyille määrille asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa vahvistettuja tuotteita johdanto-osassa mainituin edellytyksin.

25 Perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätään, että "neuvoston ja komission asetukset, direktiivit ja päätökset perustellaan, ja niissä viitataan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava". Artiklassa velvoitetaan esittämään kyseisissä säädöksissä ja muissa toimissa ne syyt, joiden perusteella toimielimet ovat toteuttaneet ne, jotta yhteisöjen

tuomioistuin voi valvoa näiden toimien laillisuutta ja jotta sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset, joita asia koskee, tietävät, millä edellytyksillä yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimuksen määräyksiä.

26 Asetuksen (ETY) N:o 3023/77 perustelut eivät vastaa tätä vaatimusta. Perusteluissa ei itse asiassa selitetä lainkaan, miksi neuvosto piti välttämättömänä ottaa käyttöön tällaisissa tilanteissa sovellettavan erityisen tullittomuusjärjestelmän sen jälkeen, kun se oli todennut, että asetusta (ETY) N:o 1544/69 vastoin vakiintunutta käytäntöä ei edellä esitetyissä olosuhteissa voitu soveltaa. Tällainen perustelun ristiriita on sitäkin vakavampi, kun se koskee säännöstä, jossa jäsenvaltiot valtuutetaan myöntämään yhteisön maatalouspolitiikan olennaisen osan muodostavista tuontimaksuista vapautuksia, vaikka ne ovatkin pieniä. Näissä olosuhteissa perustelut eivät oikeudellisesti tue asetuksen kiistanalaisia säännöksiä, joiden perusteita ei näin ollen ole tarpeen tarkastella sen ratkaisemiseksi, ovatko ne yhteisön oikeussääntöjen mukaiset.

27 Näin ollen on riittävää todeta, että asetusta (ETY) N:o 3023/77 ei ole perusteltu perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimusten mukaisesti ja että se näin ollen on pätemätön.

II Liikevaihtovero ja valmistevero

Kuudes ja seitsemäs kysymys (direktiivin 69/169/ETY tulkinta – liikevaihtoverottomuus ja valmisteverottomuus)

28 Kansainvälisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa maahantuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta annetussa direktiivissä 69/169/ETY, sellaisena kuin se on täydennettynä 12.6.1972 annetulla toisella neuvoston direktiivillä (EYVL N:o L 139, s. 28) ja 10.12.1978 annetulla kolmannella neuvoston direktiivillä (EYVL N:o L 366, s. 28), säädetään, että näistä tuonnissa kannettavista veroista myönnettävää vapautusta kolmansien maiden ja yhteisön välisillä matkoilla sovelletaan tavaroihin, jotka sisältyvät matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin ja jotka eivät ylitä tiettyjä arvorajoja.

29 Samassa direktiivissä säädetään myös samoista tuonnissa kannettavista veroista myönnettävästä vapautuksesta, jota tiettyjen arvojen rajoissa sovelle-

taan yhteisön jäsenvaltioista tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyviin tavaroihin, jos kyseiset tavarat täyttävät perustamissopimuksen 9 ja 10 artiklassa määrätyt edellytykset ja jos ne on hankittu jonkin jäsenvaltion kotimarkkinoiden yleisten verotussäännösten mukaisesti.

30 Edellä mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetään, että kukin jäsenvaltio soveltaa direktiivissä lueteltujen tavaroiden (tupakkatuotteet, alkoholijuomat, hajuvedet ja toalettivedet, kahvi ja tee) liikevaihtoverottomassa ja valmisteverottomassa tuonnissa direktiivissä mainittuja määrällisiä rajoituksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan ulkopuolella asuviin matkustajiin sovellettavia kansallisia säännöksiä. Kolmansien maiden ja yhteisön välisessä liikenteessä sovellettavat rajoitukset ovat tiukemmat kuin jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä.

31 Kyseisessä direktiivissä annetaan lisäksi jäsenvaltioille oikeus vähentää niiden tavaroiden arvoa ja määrää, jotka rajatyöntekijät ja tietyt muut henkilöt saavat tuoda verottomasti.

32 Lisäksi direktiiviin sisältyy säännöksiä verottomuudesta, jonka jäsenvaltiot myöntävät jäsenvaltiosta poistuvien matkustajien henkilökohtaisissa matkatavaroissa vietäville tavaroille.

33 Kummankin direktiiviä 69/169/ETY täydentävän direktiivin johdanto-osasta käy ilmi, että neuvosto on antanut ne yhteisön sisäisten rajojen ylittämisen yhteydessä yksityishenkilöille myönnetyn verottomuuden asteittaisesta laajentamisesta 22.3.1971 annetun neuvoston ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselman täytäntöön panemiseksi. Yhteisö katsoi, että ensimmäisenä toimenpiteenä on toivottavaa vahvistaa tietyt yhteisön alueella asuviin henkilöihin sovellettavat verottomuutta vähittäiskauppaportaassa yleisesti koskevat yhteiset säännöt.

34 Kolmansien maiden ja yhteisön välisen liikenteen osalta direktiivin sanamuodosta käy ilmi, että verottomuus myönnetään ainoastaan matkustajille, jotka saapuvat yhteisön tullialueelle kolmannesta maasta ja siinä yhteydessä olosuhteilla, joissa tavarat on hankittu, ei ole merkitystä verottomuuden myöntämisen kannalta.

35 Yhteisön sisäisen liikenteen osalta kolmannen direktiivin 2 artiklan 4 kohtaan sisältyy direktiiviin 69/169/ETY lisättävä säännös siitä, että jos matka jäsenvaltiosta toiseen suoritetaan kolmannen maan alueen kautta tai jos matka alkaa toisen jäsenvaltion alueen sellaisesta osasta, jossa edellä mainitun

direktiivin mukaisia veroja ei sovelleta siellä kulutettaviin tavaroihin, matkustajan on pystyttävä todistamaan, että hänen matkatavaroissaan kuljetetut tavarat on hankittu jonkin jäsenvaltion kotimarkkinoiden yleisten verotusedellytysten mukaisesti ja että niitä ei koske liikevaihtoveron tai valmisteveron palautusoikeus. Jollei matkustaja pysty esittämään edellä mainittua todistetta, häntä koskee ainoastaan kolmansien maiden ja yhteisön välisessä matkustajaliikenteessä myönnettävä rajoitetumpi verottomuus.

36 Sekä kyseessä olevien direktiivien johdanto-osat että niiden säännökset osoittavat, että neuvoston tarkoitus oli ottaa asteittain käyttöön matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden täydellinen liikevaihtoverottomuus- ja valmisteverottomuusjärjestelmä ja että jäsenvaltioille näin ollen jää tällä alalla ainoastaan direktiiveissä niille annettu rajoitettu toimivalta myöntää muita kuin kyseisissä direktiiveissä mainittuja vapautuksia.

37 Kuudenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että

a) kolmansien maiden ja yhteisön välisessä liikenteessä sovellettava tullittomuus, josta säädetään direktiivissä 69/169/ETY, myönnetään ainoastaan matkustajille, jotka saapuvat yhteisön tullialueelle kolmannesta maasta, ja tässä tapauksessa vapautuksen myöntämisen kannalta olosuhteilla, joissa tavarat on hankittu, ei ole merkitystä.

b) yhteisön sisäisessä liikenteessä, jos matka jäsenvaltiosta toiseen suoritetaan kolmannen maan alueen kautta tai jos matka alkaa toisen jäsenvaltion alueen sellaisesta osasta, jossa edellä mainitun direktiivin mukaisia veroja ei sovelleta siellä kulutettaviin tavaroihin, matkustajan on pystyttävä todistamaan, että hänen matkatavaroissaan kuljetetut tavarat on hankittu jonkin jäsenvaltion kotimarkkinoiden yleisten verotusedellytysten mukaisesti ja että niitä ei koske liikevaihtoveron tai valmisteveron palautusoikeus. Jollei matkustaja pysty esittämään edellä mainittua todistetta, häntä koskee ainoastaan kolmansien maiden ja yhteisön välisessä matkustajaliikenteessä myönnettävä rajoitetumpi verottomuus.

38 Seitsemänteen kysymykseen on vastattava, että antaessaan direktiivit neuvoston tarkoitus oli ottaa asteittain käyttöön matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden täydellinen liikevaihtoverottomuus- ja valmisteverottomuusjärjestelmä ja että jäsenvaltioille näin ollen jää tällä alalla ainoastaan direktiiveissä niille annettu rajoitettu toimivalta myöntää muita kuin kyseisissä direktiiveissä mainittuja vapautuksia.

Kolmas, viides ja kahdeksas kysymys (kyseessä olevissa asetuksissa ja direktiiveissä yksityisille oikeussubjekteille perustettu kanneoikeus)

39 Nämä kolme kysymystä koskevat yksityisen oikeussubjektin, jonka etua joko yhteisön oikeuden vastaiset kansalliset säännökset tai sääntöjen vastaisen yhteisön säädöksen soveltaminen koskee, mahdollisuutta nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeuden vastaisten toimenpiteiden kieltämiseksi.

40 Finanzgericht toteaa päätöksessään, että sekä Bundesverfassungsgerichtin että Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännön mukaan taloutta sääntelevät lait, jotka säädetään tiettyjen ryhmien etujen valvomiseksi ja jotka muuttavat taloudellista tilannetta, ovat yhdenvertaisuuden periaatteen vastaiset, jos ne eivät ole tarpeen yleisen edun vuoksi ja jos ne mielivaltaisesti loukkaavat muiden ryhmien suojelemisen arvoisia etuja. Tällaisissa tapauksissa Saksan lainsäädännössä taataan kanneoikeus kaikille, joita asia koskee. Tässä yhteydessä esittämillään kysymyksillä kansallinen tuomioistuin pyrkii pääasiallisesti ratkaisemaan, voidaanko kanneoikeutta käyttää vastaavin edellytyksin yhteisön oikeusjärjestyksessä erityisesti siten, että jos yksityiselle oikeussubjektille, jota yhteisön oikeus koskee, aiheutuu taloudellista haittaa siitä, että joko jäsenvaltio tai yhteisön viranomainen ei sovella yhteisön säännöksiä kolmansiin osapuoliin, kyseinen oikeussubjekti voi nostaa kanteen jäsenvaltion tuomioistuimissa velvoittaakseen kansalliset viranomaiset soveltamaan kyseessä olevaa säännöstä tai lopettamaan sen rikkominen.

41 Aluksi on huomautettava, että perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla asetus "on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa". Direktiivi "velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu", mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin sitovasta vaikutuksesta seuraa, että kansallinen viranomainen ei voi vedota yksityistä oikeussubjektia vastaan kansalliseen lakiin tai hallinnolliseen määräykseen, joka ei ole direktiivin sellaisen säännöksen mukainen, johon sisältyy kaikki tarpeelliset tekijät, jotta sitä voidaan soveltaa tuomioistuimessa.

42 Edellä esitetystä seuraa, että yksityinen oikeussubjekti voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa asetukseen perustuviin oikeuksiinsa.

43 Samoilla perusteilla kansallinen viranomainen ei voi vedota yksityistä oikeussubjektia vastaan lakeihin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka eivät ole direktiivissä perustetun ehdottoman ja riittävän täsmällisen velvoitteen mukaiset.

44 Koskien taloudellisen toimijan oikeutta vaatia oikeusteitse jäsenvaltion viranomaisia velvoittamaan kolmansia henkilöitä noudattamaan yhteisön säännöksiin perustuvia velvoitteita tietyssä oikeudellisessa tilanteessa siinäkin tapauksessa, että kyseinen taloudellinen toimija ei ole siinä osallisena mutta toimijalle aiheutuu taloudellista haittaa tästä yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisestä, on ensiksi huomattava, että vaikka perustamissopimuksessa perustetaan tiettyjä suoria kanteita, joita yksityishenkilöt voivat tarvittaessa nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa, tarkoitus ei ole ollut perustaa kansallisissa tuomioistuimissa käytettäviä muita oikeussuojakeinoja kuin ne, jotka kansallisessa oikeudessa on perustettu. Perustamissopimuksen mukaisessa oikeussuojajärjestelmässä, sellaisena kuin se ilmaistaan erityisesti 177 artiklassa, edellytetään päinvastoin, että kaikkia kansallisen oikeuden mukaisia kannemuotoja on voitava käyttää sen varmistamiseksi, että niitä yhteisön sääntöjä, joilla on välitön oikeusvaikutus, noudatetaan samoilla tutkittavaksi ottamista ja menettelyä koskevilla edellytyksillä kuin jos olisi kyse kansallisen oikeuden noudattamisen varmistamisesta.

45 Erityisesti asetuksen (ETY) N:o 3023/77 osalta on huomattava, että tässä asetuksessa ei sinänsä myönnetä vapautuksia. Siinä annetaan kansallisille viranomaisille toimivalta myöntää vapautuksia rajoitetusti. Asetuksen mitättömyydestä seuraa näin ollen, että asetuksen nojalla toteutetut kansalliset toimenpiteet eivät ole yhteisön oikeuden mukaiset.

46 Kolmanteen, viidenteen ja kahdeksanteen kysymykseen on siten vastattava seuraavasti:

"Perustamissopimuksen mukaisessa oikeussuojajärjestelmässä, sellaisena kuin se ilmaistaan erityisesti 177 artiklassa, edellytetään, että sen varmistamiseksi, että niitä yhteisön oikeussääntöjä, joilla on välitön oikeusvaikutus, noudatetaan, on voitava käyttää kaikkia kansallisen oikeuden mukaisia oikeussuojakeinoja niillä samoilla tutkittavaksi ottamista ja menettelyä koskevilla edellytyksillä, joita sovelletaan silloin, kun kyse on kansallisen oikeuden noudattamisen varmistamisesta."

Oikeudenkäyntikulut

47 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan liittotasavallan hallitukselle, Ranskan tasavallan hallitukselle ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, Euroopan yhteisöjen neuvostolle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Finanzgericht Hamburgin 5.6.1980 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Asetuksessa (ETY) N:o 1544/69, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (ETY) N:o 3061/78, säädettyä tullittomuutta sovelletaan ainoastaan kolmansista maista tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyviin tavaroihin. Tullittomuuden myöntämiseen ei vaikuta tavaroiden alkuperä- ja lähtömaa eivätkä tavaroille ennen tuontia yhteisön alueelle määrätyt tullit ja muut maksut. Asetuksessa tarkoitettuna kolmannesta maasta tulevana matkustajana ei kuitenkaan voida pitää henkilöä, joka jäsenvaltiossa sijaitsevasta satamasta lähtevällä risteilyllä ei poikkea kolmannessa maassa taikka poikkeaa siellä vain nimellisesti eikä jää maihin riittävän pitkäksi ajaksi voidakseen tosiasiallisesti suorittaa ostoksia.**

2) **Asetus (ETY) N:o 1544/69 sisältää tyhjentävät säännökset kolmansista maista tulevien matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden tullittomuudesta, eivätkä ne jätä jäsenvaltioille mitään toimivaltaa myöntää asetuksessa säädettyä laajempaa tullittomuutta alalla, johon asetusta sovelletaan.**

3) Tietyistä toimenpiteistä maataloustuotteiden myynnistä laivoilla johtuvan väärinkäytön lopettamiseksi 20 päivänä joulukuuta 1977 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 3023/77 ei ole riittävästi perusteltu ja se on näin ollen pätemätön.

4) Kolmansien maiden ja yhteisön välisessä liikenteessä sovellettava tullittomuus, josta säädetään kansainvälisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa tuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 28 päivänä toukokuuta 1969 annetussa neuvoston direktiivissä 69/169/ETY, myönnetään ainoastaan matkustajille, jotka saapuvat yhteisön tullialueelle kolmannesta maasta, ja siinä tapauksessa vapautuksen myöntämisen kannalta olosuhteilla, joissa tavarat on hankittu, ei ole merkitystä.

5) Yhteisön sisäisessä liikenteessä, jos matka jäsenvaltiosta toiseen suoritetaan kolmannen maan alueen kautta tai jos matka alkaa toisen jäsenvaltion alueen sellaisesta osasta, jossa edellä mainitun direktiivin mukaisia veroja ei sovelleta siellä kulutettaviin tavaroihin, matkustajan on pystyttävä todistamaan, että hänen matkatavaroissaan kuljetetut tavarat on hankittu jonkin jäsenvaltion kotimarkkinoiden yleisten verotusedellytysten mukaisesti ja että niitä ei koske liikevaihtoveron tai valmisteveron palautusoikeus. Jollei matkustaja pysty esittämään edellä mainittua todistetta, häntä koskee ainoastaan kolmansien maiden ja yhteisön välisessä matkustajaliikenteessä myönnettävä rajoitetumpi verottomuus.

6) Antaessaan direktiivin 69/169/ETY sekä sitä täydentävän 12.6.1972 ja 10.12.1978 annetun toisen ja kolmannen direktiivin, neuvoston tarkoitus oli ottaa asteittain käyttöön matkustajien henkilökohtaisiin matkatavaroihin sisältyvien tavaroiden täydellinen liikevaihtoverottomuus- ja valmisteverottomuusjärjestelmä. Näin ollen jäsenvaltioille jää tällä alalla ainoastaan direktiiveissä niille annettu rajoitettu toimivalta myöntää muita kuin kyseisissä direktiiveissä mainittuja vapautuksia.

7) Perustamissopimuksen mukaisessa oikeussuojajärjestelmässä, sellaisena kuin se ilmaistaan erityisesti 177 artiklassa, edellytetään, että sen varmistamiseksi, että yhteisön oikeussääntöjä, joilla on välitön oikeusvaikutus, noudatetaan, on voitava käyttää kaikkia kansallisen oikeuden mukaisia muutoksenhakukeinoja niillä samoilla tutkittavaksi ottamista ja menettelyä koskevilla edellytyksillä, joita sovelletaan silloin, kun kyse on kansallisen oikeuden noudattamisen varmistamisesta.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Chloros

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä heinäkuuta 1981.

A. Van Houtte
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentti