DOMSTOLENS DOM
11. november 1997 *

I sag C-408/95,

angående en anmodning, som Tribunal de commerce de Paris i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Eurotunnel SA m.fl.

mod

SeaFrance, tidligere Société nouvelle d'armement transmanche SA (SNAT),

intervenienter:

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), som driver virksomhed under firmanavnet »**Brittany Ferries**«,

* Processprog: fransk.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af den overgangsordning for »afgiftsfrie butikker«, der følger af dels artikel 28k i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1), som indsat ved artikel 1, nr. 22, i Rådets direktiv 91/680/EØF af 16. december 1991 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EØF (EFT L 376, s. 1), og dels af artikel 28 i Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm (refererende dommer) og M. Wathelet samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eurotunnel SA m.fl. ved advokaterne Jean-Michel Darrois og Philippe Villey, Paris

— SeaFrance ved advokaterne Xavier de Roux, Philippe Derouin og Olivier d'Ormesson, Paris

— International Duty Free Confederation (IDFC) ved solicitor Philippe Ruttley

— Airport Operators Association Ltd (AOA) ved advokat Pascale Poupelin, Paris, og solicitor David Marks

— Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI) ved advokat Jean-Michel Payre, Paris

— Passenger Shipping Association Ltd (PSA) ved solicitor John Pheasant og advokat Guy Danet, Paris

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Gautier Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved statens advokat, Rosario Silva de Lapuerta, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtiget

— Europa-Parlamentet ved kontorchef i Parlamentets Juridiske Tjeneste Johann Schoo og José-Luis Rufas Quintana, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Jean-Paul Jacqué og konsulent John Carbery, begge Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Hélène Michard og Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. januar 1997 af Eurotunnel SA m.fl. ved advokat Philippe Villey og advokat Petrus Mathijsen, Bruxelles, af SeaFrance ved advokaterne Xavier de Roux og Philippe Derouin, af Passenger Shipping Association Ltd (PSA) ved advokat Guy Danet, af International Duty Free Confederation (IDFC) ved John Colahan og Peter Duffy, af Airport Operators Association Ltd (AOA) ved advokat Pascale Poupelin og David Marks, af Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI) ved advokat Jean-Michel Payre, af den franske regering ved Gautier Mignot, af den græske regering ved konsulent hos statens advokat, Vasileos Kontolaimos og konsulent for viceudenrigsministeren Dimitra Tsagkaraki, som befuldmægtigede, af den spanske regering ved Rosario Silva de Lapuerta, af Parlamentet ved Johann Schoo og José-Luis Rufas Quintana, af Rådet ved Jean-Paul Jacqué og John Carbery og af Kommissionen ved Hélène Michard og Enrico Traversa,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. maj 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved afgørelse af 27. november 1995, indgået til Domstolen den 29. december 1995, har Tribunal de commerce de Paris i henhold til EF-traktatens artikel 177 stillet tre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af overgangsordningen for »afgiftsfrie butikker«, som fremgår dels af artikel 28k i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsaf-

gifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1, herefter »sjette direktiv«), som indsat ved artikel 1, nr. 22, i Rådets direktiv 91/680/EØF af 16. december 1991 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EØF (EFT L 376, s. 1), og dels af artikel 28 i Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem på den ene side de franske selskaber Eurotunnel SA og France Manche SA, de engelske selskaber Eurotunnel plc og The Channel Tunnel Group Ltd, som i fællesskab driver en fast jernbaneforbindelse i tunnelen under Kanalen (herefter »Eurotunnel«), og på den anden side en virksomhed, der driver søtransport over Kanalen, selskabet SeaFrance.

3 Direktiv 91/680 har til formål fra den 31. december 1992 at tilvejebringe de nødvendige betingelser for afskaffelse af de fiskale grænser inden for Fællesskabet for leveringer af goder og tjenesteydelser.

4 Direktiv 91/680 er blevet ændret ved Rådets direktiv 94/4/EF af 14. februar 1994 om ændring af direktiv 69/169/EØF og 77/388/EØF og om forhøjelse af værdien af den afgiftsfrie indførsel for rejsende fra tredjelande og af grænsen for afgiftsfrie køb i forbindelse med rejser inden for Fællesskabet (EFT L 60, s. 14). Direktiv 94/4 forhøjer værdien af den afgiftsfrie indførsel for rejsende inden for Fællesskabet fra 23 til 90 ECU, mens værdien for afgiftsfri indførsel for rejsende fra tredjelande sættes til 175 ECU.

5 13. betragtning til direktiv 91/680 lyder således:

»Overgangsperioden for afgiftsopkrævning i samhandelen inden for Fællesskabet skal udnyttes til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at afhjælpe både de sociale følger for de berørte sektorer og de regionale vanskeligheder, navnlig i grænseområder, som vil kunne opstå som følge af afskaffelsen af afgiftsopkrævning ved indførsel og afgiftsfritagelse ved udførsel i samhandelen inden for Fællesskabet; med henblik herpå skal medlemsstaterne i perioden indtil den 30. juni 1999 kunne fritage levering fra afgiftsfrie butikker og goder inden for de fastsatte grænser i forbindelse med passagertrafik mellem medlemsstaterne ad luft- eller søvejen.«

6 Artikel 28k i sjette direktiv bestemmer følgende:

»I perioden indtil den 30. juni 1999 gælder følgende bestemmelser:

1) Medlemsstaterne kan fritage leveringer fra afgiftsfrie butikker af goder, som medføres i den personlige bagage af en rejsende, der begiver sig til en anden medlemsstat ad luft- eller søvejen inden for Fællesskabet, for afgift.

I denne artikel forstås ved

a) 'afgiftsfri butik': enhver forretning på en lufthavns eller havns område, der opfylder de krav, de kompetente offentlige myndigheder stiller under anvendelsen af navnlig nr. 5

b) 'rejsende, der begiver sig til en anden medlemsstat': enhver passager med en rejsehjemmel til fly eller skib, der som direkte bestemmelsessted anfører en lufthavn eller havn i en anden medlemsstat

c) 'rejse ad luft- eller søvejen inden for Fællesskabet': enhver rejse ad luft- eller søvejen, som begynder i indlandet som omhandlet i artikel 3, og hvis faktiske ankomststed ligger i en anden medlemsstat.

Goder, der leveres om bord på fly eller skibe under en rejse inden for Fællesskabet, sidestilles med levering af goder fra afgiftsfrie butikker.

Denne fritagelse gælder ligeledes levering af goder fra afgiftsfrie butikker beliggende inden for en af de to terminaler, der giver adgang til tunnelen under Kanalen, til passagerer med gyldig rejsehjemmel til strækningen mellem de to terminaler.

...«

7 Direktiv 92/12 har til formål fra den 31. december 1992 af tilvejebringe betingelserne for omsætning af punktafgiftspligtige varer inden for det indre marked uden fiskale grænser.

8 23. betragtning til direktiv 92/12 er affattet i vendinger, der praktisk talt er identiske med 13. betragtning til direktiv 91/680. Det samme gælder affattelsen af

artikel 28 i direktiv 92/12 og artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680, hvorved der indsættes en ny artikel 28k i sjette direktiv (herefter de »anfægtede artikler 28«).

9 Ved lov nr. 92-677 af 17. juli 1992 om gennemførelse af direktiv 91/680 og 92/12 (JORF af 19.7.1992, s. 9700) har Den Franske Republik gjort brug af den mulighed for fritagelse, der er fastsat i de anfægtede artikler 28, og har gentaget dem ordret. Den Franske Republik har således indtil den 30. juni 1999 fritaget leveringer foretaget af salgskontorer beliggende på en lufthavns eller en havns område og i terminalen til tunnelen under Kanalen inden for de grænser, der er fastsat i de anfægtede artikler 28, fra merværdiafgift (artikel 17 II i lov nr. 92-677) og punktafgifter (artikel 59 i lov nr. 92-677). Dekret nr. 93-1139 af 30. september 1993 er udstedt i henhold til artikel 17 og 59 i lov nr. 92-677 (JORF af 3.10.1993, s. 13769).

10 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Eurotunnel har gjort gældende, at SeaFrance fra den 22. december 1994 har gjort sig skyldig i illoyal konkurrence ved at sælge varer uden afgift og uden punktafgifter om bord på sine skibe, hvilket gør det muligt for selskabet at udligne de transportpriser, som er lavere end kostpriserne. Da Eurotunnel var af den opfattelse, at denne adfærd var en følge af tilladelsen i sjette direktivs artikel 28k, som er indsat ved artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680, og i artikel 28 i direktiv 92/12, anfægtede Eurotunnel gyldigheden af disse artikler for den forelæggende ret, som fandt det hensigtsmæssigt at forelægge sagen for Domstolen.

11 Før den stillede sine spørgsmål, tillod den forelæggende ret først selskaberne International Duty Free Confederation (herefter »IDFC«), Airport Operators Association Ltd (herefter »AOA«), Bretagne Angleterre Irlande SA (herefter »BAI«) og Passenger Shipping Association Ltd (herefter »PSA«) at intervenere til støtte for SeaFrance's påstande.

12 Den forelæggende ret fastslog dernæst, at salg med tab af tjenesteydelser, i modsætning til at sådant salg af varer, ikke var forbudt i Frankrig. Følgelig fandt den, at

Eurotunnel under den sag om illoyal konkurrence, som selskabet havde anlagt, alene kunne anfægte gyldigheden af de rådsdirektiver, i henhold til hvilke Sea-France udbød afgiftsfrie varer til salg.

13 Den samme ret henviste endelig til, at Eurotunnel ligeledes den 30. juni 1994 havde fremsat en begæring for High Court of Justice om prøvelse af lovligheden af Det Forenede Kongeriges gennemførelsesbestemmelser til de anfægtede artikler 28.

14 Det fremgår således af hovedsagen, at High Court of Justice af 17. februar 1995 afslog Eurotunnel's begæring, hovedsagelig med den begrundelse, at Eurotunnel for det første havde fremsat sin begæring om tilladelse for sent, og for det andet, at hvis tilladelsen blev givet, ville det medføre et alvorligt tab, ikke blot for modparterne, men også for talrige personer, der var bosiddende i Det Forenede Kongerige samt i Fællesskabet. Eurotunnel appellerede ikke denne afgørelse fra High Court. Sidstnævnte tillod dog Eurotunnel at anlægge en ny sag vedrørende salg af afgiftsfrie varer under ganske korte rejser, de såkaldte »booze-cruises«, som ifølge Eurotunnel ikke er egentlige rejser inden for Fællesskabet. Eurotunnel har ikke gjort brug af denne mulighed.

15 Det er på denne baggrund, at Tribunal de commerce de Paris besluttede at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Når det tages i betragtning, at Eurotunnel ikke i medfør af artikel 173 har anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af Rådets direktiver 91/680 og 92/12, for så vidt de angår afgiftsopkrævning (omsætningsafgift og punktafgifter) på forbindelserne over Kanalen, og at High Court of Justice ved afgørelse af 17. februar 1995 ikke har givet Eurotunnel medhold, kan Eurotunnel da med hjemmel i traktatens artikel 177 begære direktiverne annulleret?

2) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, er Rådets direktiver da udstedt forskriftsmæssigt?

Subsidiært, er en eventuel annullation af de to direktiver dækket af direktiv 94/4?

3) Såfremt direktiverne annulleres, har SA SNAT — Nouvelle d'Armement Transmanche — handlet ansvarspådragende ved at have fulgt de afgiftslove, der er vedtaget under anvendelse heraf? Fra hvilken dato anses den ansvarspådragende adfærd for at foreligge?«

16 Med disse tre spørgsmål ønsker Tribunal de commerce de Paris nærmere bestemt oplyst, om Eurotunnel under en præjudiciel sag kan gøre gældende, at de anfægtede artikler 28 er ugyldige, selv om selskabet ikke har anlagt sag i henhold til EF-traktatens artikel 173 med påstand om annullation af disse bestemmelser. I bekræftende fald spørges, om de samme bestemmelser er forskriftsmæssigt vedtaget af Rådet. Endelig anmodes Domstolen, såfremt der foreligger ugyldighed, om at præcisere, hvilke følger det har for SeaFrance, hvis de anfægtede artikler 28 eventuelt erklæres ugyldige.

Spørgsmålet, om de stillede spørgsmål skal besvares

17 Der må indledningsvis tages stilling til de argumenter, der er fremført af SeaFrance samt af intervenienterne i hovedsagen, som hævder, at spørgsmålene må afvises, således at Domstolen ikke skal bevare dem. De har herved anført, at sagen for den forelæggende ret ikke er reel, og at de stillede spørgsmål er uden betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

18 De har ligesom den franske regering anført, at SeaFrance ikke kan pådrage sig ansvar, når selskabet blot har efterkommet nationale lovbestemmelser og administrative forskrifter, som er indført til gennemførelse af fællesskabsdirektiver, selv om disse sidstnævnte måtte blive erklæret ugyldige. Det er nemlig kun Rådet, der som ophavsmand til de anfægtede artikler 28 eventuelt kan pådrage sig ansvar. Da

der ikke kan foreligge noget ansvarspådragende forhold fra SeaFrance's side, har den sag om illoyal konkurrence, der er anlagt ved den forelæggende ret, ingen genstand, og de stillede spørgsmål bliver derfor uden betydning. SeaFrance og intervenienterne har endelig anført, at den virkelige genstand for Eurotunnel's søgsmål under alle omstændigheder er spørgsmålet om gyldigheden af de anfægtede artikler 28 og ikke eventuelt at få dømt SeaFrance til at betale erstatning.

19 Det bemærkes, at når et spørgsmål om gyldigheden af en retsakt, der er udstedt af Fællesskabets institutioner, rejses for en national ret, er det denne ret, det tilkommer at tage stilling til, om en afgørelse på dette punkt er nødvendig for, at den kan afsige dom, og dermed at anmode Domstolen om at træffe afgørelse om dette spørgsmål. Følgelig er Domstolen i princippet forpligtet til at træffe afgørelse, når de af den nationale ret stillede spørgsmål vedrører gyldigheden af en bestemmelse i fællesskabsretten.

20 Ikke desto mindre har Domstolen udtalt, at den med henblik på at efterprøve sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale ret har forelagt sagen. Den samarbejdsånd, der må beherske udførelsen af opgaverne i forbindelse med den præjudicielle forelæggelsesprocedure, indebærer således, at den nationale retsinstans tager hensyn til Domstolens opgave, som er at bidrage til retsplejen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (jf. bl.a. dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 12).

21 Det er i betragtning af denne opgave, at Domstolen har antaget, at den ikke kan træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål, der stilles af en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale retsinstans ønskede fortolkning af en fællesskabsbestemmelse eller vurdering af dens gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter, og Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er

nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61, og af 5.6.1997, sag C-105/94, Celestini, Sml. I, s. 2971, præmis 22).

22 Hvad først angår realiteten i hovedsagen bemærkes, at Eurotunnel ønsker, at den forelæggende ret skal fastslå, at SeaFrance udøver en illoyal konkurrence ved at gøre brug af den mulighed, som de nationale bestemmelser giver selskabet for at sælge afgiftsfrie varer på forbindelserne over Kanalen, skønt disse nationale bestemmelser er udstedt i henhold til fællesskabsdirektiver, som ifølge sagsøgeren i hovedsagen er ugyldige. Heroverfor har SeaFrance bestridt ethvert af de argumenter, som Eurotunnel har fremført for den nationale ret. Det fremgår følgelig, at der faktisk er en reel tvist mellem parterne i hovedsagen.

23 Hvad endelig angår argumentet om, at de stillede spørgsmål ikke er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, er det ganske vist rigtigt, at den forelæggende ret ikke har givet oplysninger i tilstrækkeligt omfang til, at det for Domstolen klart fremgår, hvordan de anfægtede artikler 28's eventuelle ugyldighed kan have indflydelse på udfaldet af søgsmålet om illoyal konkurrence, navnlig på det erstatningskrav, som Eurotunnel har fremsat over for SeaFrance.

24 Det er dog herved tilstrækkeligt at henvise til, at direktivernes eventuelle ugyldighed i hvert fald vil give den nationale ret mulighed for at pålægge SeaFrance for fremtiden at ophøre med det afgiftsfrie salg, således som Eurotunnel kræver det.

25 Det følger af de foregående betragtninger i deres helhed, at de stillede spørgsmål vil være at besvare.

Det første spørgsmål

26 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om en fysisk eller juridisk person som Eurotunnel for en national ret kan gøre gældende, at bestemmelser i direktiver, som de anfægtede artikler 28, er ugyldige, når den pågældende ikke har anlagt annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173 til prøvelse af disse bestemmelser, og en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgørelse i en anden sag.

27 Hvad angår spørgsmålets første del har den forelæggende ret udtrykt tvivl om, hvorvidt Eurotunnel, når henses til dommen af 9. marts 1994 (sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833), som en indsigelse kan påberåbe sig for retten, at de anfægtede artikler 28 er ugyldige, når selskabet ikke har anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af dem inden for den i EF-traktatens artikel 173 fastsatte frist.

28 Det bemærkes, at dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf angik et selskab, som utvivlsomt havde krav på at blive underrettet om og var blevet underrettet om, at det kunne anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af den fællesskabsretsakt, som selskabet i form af en indsigelse for den nationale ret gjorde gældende var ulovlig.

29 Det bemærkes, at når der er tale om fællesskabsdirektiver, hvis anfægtede bestemmelser i generelle vendinger retter sig til medlemsstater og ikke til fysiske eller juridiske personer, er det ikke åbenbart, at en sag anlagt af Eurotunnel i henhold til traktatens artikel 173 til prøvelse af de anfægtede artikler 28 ville have kunnet antages til realitetsbehandling (jf. med hensyn til en forordning dom af 12.12.1996, sag C-241/95, Accrington Beef m.fl., Sml. I, s. 6699, præmis 15).

30 Under alle omstændigheder kan Eurotunnel ikke være umiddelbart berørt af de anfægtede artikler 28. Den fritagelsesordning, som er indført ved disse bestemmelser, er nemlig kun en mulighed, der gives medlemsstaterne. Det følger heraf, at de anfægtede artikler 28 ikke er umiddelbart anvendelige på de berørte erhvervsdrivende, nemlig transportører af passagerer og rejsende.

31 Med hensyn til det første spørgsmåls anden del bemærkes blot, at det ikke under proceduren i henhold til traktatens artikel 177 tilkommer Domstolen at efterprøve, om en præjudiciel forelæggelse er nødvendig i betragtning af den løsning af et lignende problem, som en ret i en anden medlemsstat er nået til i en anden sag.

32 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at en fysisk eller juridisk person for en national ret kan gøre gældende, at bestemmelser i direktiver, som f.eks. de anfægtede artikler 28, er ugyldige, selv om den pågældende ikke har anlagt annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173 til prøvelse af disse bestemmelser, og selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgørelse i en anden sag.

Det andet spørgsmål

33 Eurotunnel har anført, at den forelæggende ret med det andet spørgsmål ikke blot ønsker klarlagt, om Parlamentet er blevet hørt forskriftsmæssigt, men også om samtlige de ugyldighedsgrunde, som påberåbes i stævningen, kan rejse tvivl om gyldigheden af de anfægtede artikler 28. Disse andre anbringender vedrører manglende begrundelse, tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 7 A, 92, 93 og 99, den magtfordrejning, som Rådet skal have begået, samt tilsidesættelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, om retssikkerhed, om proportionalitet og om ligebehandling.

34 Hertil bemærkes, at det fremgår klart af grundene til forelæggelseskendelsen og ordlyden af det andet spørgsmål, at de eneste ugyldighedsgrunde, som den forelæggende ret har henvist til, er, at proceduren for vedtagelsen af de anfægtede artikler 28 muligvis ikke var forskriftsmæssig, og de er baseret på et anbringende om, at der dels ikke forelå noget forslag fra Kommissionen, dels at Parlamentet ikke blev hørt på ny. Dette bekræftes i øvrigt af den forelæggende rets subsidiære spørgsmål vedrørende følgerne af, at direktiv 94/4 er udstedt forskriftsmæssigt med hensyn til Parlamentets rettigheder, for, om de anfægtede artikler 28 er forskriftsmæssige.

Anbringendet vedrørende manglende forslag fra Kommissionen

35 Eurotunnel og Parlamentet har gjort gældende, at de anfægtede artikler 28, i strid med EØF-traktatens artikel 99, ikke har været genstand for et forslag fra Kommissionen.

36 Rådet har heroverfor anført, at de ændringer, som det har indsat i forslagene til direktiv 91/680 og 92/12, ligger inden for de nævnte direktivers anvendelsesområde, således som defineret i Kommissionens oprindelige forslag.

37 Hertil bemærkes, at Rådet i henhold til sin kompetence til at foretage ændringer, således som den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen fremgik af EØF-traktatens artikel 149, stk. 1 (nu EF-traktatens artikel 189 A, stk. 1), kunne ændre Kommissionens forslag, når det traf afgørelse med enstemmighed; et krav, som under alle omstændigheder fulgte af hjemmelen for de to direktiver, nemlig traktatens artikel 99.

38 Desuden må det fastslås, at opretholdelse i en begrænset periode af ordningen med fritagelse for moms og punktafgifter for leveringer af goder foretaget af afgiftsfrie

butikker, på trods af Kommissionens modstand mod denne opretholdelse under rejser inden for Fællesskabet, fuldt ud henhører under anvendelsesområdet for direktiv 91/680 og 92/12, som fra den 1. januar 1993 har skullet tilvejebringe de nødvendige betingelser for omsætning af varer og tjenesteydelser, der er pålagt merværdiafgift eller punktafgifter, som led i et indre marked uden fiskale grænser.

39 Følgelig, og da de ændringer, som Rådet har foretaget i forslagene til direktiv 91/680 og 92/12, ligger inden for de nævnte direktivers anvendelsesområde, således som det er afgrænset i Kommissionens oprindelige forslag, har Rådet ikke overskredet den beføjelse til at foretage ændringer, som det havde i henhold til traktatens artikel 149.

Anbringendet vedrørende kravet om fornyet høring af Parlamentet

40 Eurotunnel og Parlamentet har anført, at de anfægtede artikler 28, således som de er blevet vedtaget, indfører væsentlige ændringer i Kommissionens forslag, som ikke svarer til Parlamentets ønsker.

41 Med hensyn til sjette direktivs artikel 28k har Parlamentet gjort gældende, at de ændringer, som er indsat af Rådet, indebærer væsentlige, såvel kvantitative som kvalitative ændringer i forhold til de versioner, som er blevet forelagt det til høring. Desuden har det anført, at det aldrig har foreslået en sådan undtagelsesordning.

42 Med hensyn til artikel 28 i direktiv 92/12 har Parlamentet anført, at den version, som endeligt blev vedtaget af Rådet, ikke falder sammen med indholdet i dets ændringer nr. 25 og 38, for det første fordi datoen er ændret (i ændringen fastsættes

datoen til den 31.12.1995 og i direktivet til den 30.6.1999), og for det andet fordi tunnelen under Kanalen ikke nævnes udtrykkeligt i ændringen, men kun »havne« og »lufthavne«.

43 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI samt den spanske og den franske regering, Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at vedtagelsen af direktiv 91/680 og 92/12 ikke er behæftet med nogen proceduremangel. De forskelle, som består mellem den version, som Parlamentet har afgivet udtalelse om, og den, som til sidst blev vedtaget, er ikke væsentlige, og de to direktiver er, betragtet i deres helhed, i det væsentlige forblevet identiske med ordlyden af Kommissionens oprindelige forslag, som blev forelagt Parlamentet.

44 Under alle omstændigheder mener SeaFrance, IDFC, AOA, BAI og den spanske og den franske regering samt Rådet, at der ikke var grund til at foretage en fornyet høring, da de foretagne ændringer i de nævnte direktiver svarer til Parlamentets ønsker, idet dette ønskede at opretholde ordningen med »afgiftsfrie butikker«. Parlamentet skulle derfor ikke høres på ny.

45 Det bemærkes, at den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed. Parlamentets effektive deltagelse i Fællesskabets lovgivningsprocedure efter de i traktaten fastlagte fremgangsmåder udgør således et væsentligt element i den institutionelle ligevægt som følge af traktaten. Denne kompetence er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken (jf. bl.a. dom af 10.6.1997, sag C-392/95, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3213, præmis 14).

46 Ifølge fast retspraksis indebærer kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet

allerede er blevet hørt om, bortset fra, når ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for (jf. den nævnte dom i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 15).

47 Hvad for det første angår artikel 28k i sjette direktiv har den sin oprindelse i Kommissionens oprindelige forslag af 7. august 1987 (EFT C 252, s. 2), som er ændret to gange, nemlig den 17. maj 1990 (EFT C 176, s. 8) og den 2. maj 1991 (EFT C 131, s. 3). I sit oprindelige forslag, som blev forelagt Parlamentet, og som ikke blev ændret på dette punkt af de to øvrige forslag, foreslog Kommissionen, at Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218) skulle ophøre med at finde anvendelse den 31. december 1992, for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet.

48 Ifølge begrundelsen til betænkning fra Parlamentets Udvalg om Økonomi, Valutaspørgsmål og Industripolitik vedrørende forslaget til direktiv om ændring af sjette direktiv (Fuchs-betænkningen, nr. A3-0271/90), som blev afgivet den 7. november 1990, burde situationen med hensyn til aktivitet og personale i tilknytning til afgiftsfrit salg undersøges med henblik på at fastslå, om særlige foranstaltninger viste sig nødvendige.

49 Parlamentet stillede den 20. november 1990 ændringsforslag nr. 6 og 31, der lyder således:

»Overgangsperioden bør anvendes til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for både at afbøde de sociale indvirkninger inden for de berørte erhverv og de regionale vanskeligheder, der kan opstå navnlig i grænseområderne som følge af de afgiftsmæssige grænsers afskaffelse« (betragtning 4f).

»De økonomiske og sociale følger af gennemførelsen af det indre marked for salget af afgiftsfrie varer vil blive beskrevet i en beretning, der udarbejdes af Kommissionen og forelægges Rådet og Parlamentet« (betragtning 4g).

50 I sit ændrede forslag af 2. maj 1991 foreslog Kommissionen, at der tilføjedes følgende niende betragtning:

»Overgangsperioden bør anvendes til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for både at afbøde de sociale virkninger for de berørte erhverv og de regionale vanskeligheder, der kan opstå navnlig i grænseområderne som følge af afskaffelsen af de afgiftsmæssige grænser.«

51 Hvad endelig angår proceduren for vedtagelse af artikel 28 i direktiv 92/12 indeholdt Kommissionens forslag, som blev fremsat den 27. september 1990 (EFT C 322, s. 1), ingen bestemmelse om mulighed for rejsende inden for Fællesskabet for at erhverve varer fritaget for punktafgifter.

52 Det fremgår af begrundelsen til betænkningen fra Parlamentets Udvalg om Økonomi, Valutaspørgsmål og Industripolitik om forslaget til direktivet om punktafgifter (Patterson-betænkningen, nr. A3-0137/91), som blev afgivet den 27. maj 1991, at da der ikke forelå en beretning om situationen med hensyn til aktivitet og personale i tilknytning til det afgiftsfrie salg, foregreb den endeligt vedtagne ændring ikke den formulering, som til sidst ville blive lagt til grund.

53 Parlamentet foreslog den 12. juni 1991 en ændring af artikel 18, idet der tilføjedes følgende:

»Bestemmelserne i dette direktiv berører ikke eksisterende ordninger for salg af afgiftspligtige varer i toldfrie butikker i havne og lufthavne og om bord på fly i luften eller passagerbåde til søs indtil den 31. december 1995.«

54 Kommissionen foretog den sidste ændring af sit forslag den 24. januar 1992 (EFT C 45, s. 10) uden dog at tage hensyn til Parlamentets forslag.

55 Det må derfor undersøges, om de ændringer, som Eurotunnel og Parlamentet har henvist til, angår selve indholdet af retsakterne betragtet i deres helhed.

56 Formålet med forslagene til direktiv 91/680 og 92/12, som blev fremsat af Kommissionen for Parlamentet, var at tilpasse afgiftsordningen for merværdiafgift og punktafgifter til det indre marked, der defineres som et område uden indre grænser.

57 De anfægtede artikler 28 har til formål at give mulighed for at opretholde en tidligere ordning, hvis medlemsstaterne ønsker det. De skal derfor forstås som valgfrie undtagelsesmuligheder, hvis anvendelsesområde er begrænset. Muligheden for at sælge afgiftsfrit er nemlig forbeholdt visse grupper erhvervsdrivende og er begrænset beløbsmæssigt (90 ECU) og tidsmæssigt (30.6.1999).

58 Det følger heraf, at de ændringer, der er indført ved de anfægtede artikler 28, ikke er af en sådan art, at de kan påvirke selve kernen i de ordninger, der er indført ved direktiv 91/680 og 92/12, og følgelig ikke kan betegnes som væsentlige ændringer.

59 Det bør ligeledes præciseres, at Parlamentet under alle omstændigheder ikke blot har haft lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet om det afgiftsfrie salg, men desuden, at det ligeledes gik ind for at opretholde det.

60 I sin udtalelse om direktiv 91/680 stillede Parlamentet således de nævnte ændringsforslag nr. 6 og 31, som er fuldt ud forenelige med indholdet af direktivets endelige version. Det anførtes i denne, at overgangsperioden burde anvendes til at tage de sociale indvirkninger og de regionale vanskeligheder i betragtning, som kunne opstå navnlig i grænseområder som følge af de afgiftsmæssige grænsers afskaffelse.

61 I sin udtalelse om direktiv 92/12 foreslog Parlamentet udtrykkeligt, at den gældende undtagelsesordning for salg med fritagelse for punktafgifter midlertidigt skulle opretholdes indtil den 31. december 1995.

62 Ved at beslutte at opretholde det afgiftsfrie salg indtil den 30. juni 1999 for at afbøde de sociale indvirkninger i denne sektor har Rådet følgelig i det væsentlige efterkommet Parlamentets ønsker.

63 Under disse omstændigheder var en fornyet høring af Parlamentet vedrørende de anfægtede artikler 28 ikke nødvendig.

64 Det følger af det foregående, at gennemgangen af de stillede spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de anfægtede artikler 28.

65 I betragtning af det givne svar er det ikke fornødent at besvare den anden del af det andet spørgsmål vedrørende den senere vedtagelse af direktiv 94/4, og det er heller ikke fornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

66 De udgifter, der er afholdt af den franske, den græske og den spanske regering samt af Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de commerce de Paris ved afgørelse af 27. november 1995, for ret:

1) En fysisk eller juridisk person kan for en national ret gøre gældende, at bestemmelser i direktiver, som f.eks. artikel 1, nr. 22, i Rådets direktiv

91/680/EØF af 16. december 1991 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EØF, og artikel 28 i Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed, er ugyldige, selv om den pågældende ikke har anlagt annullationssøgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 173 til prøvelse af disse bestemmelser, og selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgørelse i en anden sag.

2) Gennemgangen af de stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680 og af artikel 28 i direktiv 92/12.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. november 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident