ARREST VAN HET HOF

11 november 1997 *

In zaak C-408/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Tribunal de commerce de Paris, in het aldaar aanhangig geding tussen

Eurotunnel SA e. a.

en

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

in interventie ondersteund door

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), optredend onder de handelsbenaming „Brittany Ferries",

* Procestaal: Frans.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de overgangsregeling voor „belastingvrije winkels" uit hoofde van, enerzijds, artikel 28 duodecies van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PB 1977, L 145, blz. 1), zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 22, van richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van richtlijn 77/388/EEG (PB 1991, L 376, blz. 1), en, anderzijds, artikel 28 van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB 1992, L 76, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm (rapporteur) en M. Wathelet, kamerpresidenten, 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 en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Eurotunnel SA e. a., vertegenwoordigd door J.-M. Darrois en P. Villey, advocaten te Parijs,

— SeaFrance, vertegenwoordigd door X. de Roux, P. Derouin en O. d'Ormesson, advocaten te Parijs,

— International Duty Free Confederation (IDFC), vertegenwoordigd door P. Ruttley, Solicitor,

— Airport Operators Association Ltd (AOA), vertegenwoordigd door P. Poupelin, advocaat te Parijs, en D. Marks, Solicitor,

— Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), vertegenwoordigd door J.-M. Payre, advocaat te Parijs,

— Passenger Shipping Association Ltd (PSA), vertegenwoordigd door J. Pheasant, Solicitor, en G. Danet, advocaat te Parijs,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. Mignot, secretaris buitenlandse zaken bij die directie, als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado van de juridische dienst van de staat, belast met de vertegenwoordiging van de Spaanse regering voor het Hof van Justitie, als gemachtigde,

— het Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Schoo, afdelingshoofd van de juridische dienst, en J.-L. Rufas Quintana, lid van die dienst, als gemachtigden,

— Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Jacqué, directeur bij zijn juridische dienst, en J. Carbery, adviseur bij deze dienst, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Michard en E. Traversa, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Eurotunnel SA e. a., vertegenwoordigd door P. Villey en P. Mathijsen, advocaat te Brussel; SeaFrance, vertegenwoordigd door X. de Roux en P. Derouin; Passenger Shipping Association Ltd (PSA), vertegenwoordigd door G. Danet; International Duty Free Confederation (IDFC), vertegenwoordigd door J. Colahan en P. Duffy, Solicitors; Airport Operators Association Ltd (AOA), vertegenwoordigd door P. Poupelin en D. Marks; Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), vertegenwoordigd door J.-M. Payre; de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Mignot; de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos, adjunct-juridisch adviseur bij de juridische dienst van de staat, en D. Tsagkaraki, adviseur van de adjunct-minister van Buitenlandse zaken, als gemachtigden; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta; het Parlement, vertegenwoordigd door J. Schoo en J.-L. Rufas Quintana; de Raad, vertegenwoordigd door J.-P. Jacqué en J. Carbery, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. Michard en E. Traversa, ter terechtzitting van 14 januari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 mei 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 27 november 1995, ingekomen bij het Hof op 29 december daaraanvolgend, heeft het Tribunal de commerce de Paris krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van de overgangsregeling voor „belastingvrije winkels" uit hoofde van enerzijds artikel 28 duodecies van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de

harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PB 1977, L 145, blz. 1), zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 22, van richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van richtlijn 77/388/EEG (PB 1991, L 376, blz. 1), en anderzijds artikel 28 van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB 1992, L 76, blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de vennootschappen naar Frans recht Eurotunnel SA en France Manche SA en de vennootschappen naar Engels recht Eurotunnel plc en The Channel Tunnel Group Ltd, die tezamen de vaste spoorverbinding van de Kanaaltunnel exploiteren (hierna: „Eurotunnel"), enerzijds, en de vennootschap SeaFrance, een onderneming die zeevervoer over het Kanaal verzorgt, anderzijds.

3 Het doel van richtlijn 91/680 was, per 31 december 1992 de voorwaarden te scheppen voor de opheffing van de fiscale grenzen binnen de Gemeenschap voor de leveringen van goederen en het verrichten van diensten.

4 Richtlijn 91/680 is gewijzigd bij richtlijn 94/4/EG van de Raad van 14 februari 1994 tot wijziging van de richtlijnen 69/169/EEG en 77/388/EEG en houdende verhoging van het niveau van de vrijstellingen voor reizigers uit derde landen en van de grenzen voor belastingvrije aankopen tijdens intracommunautaire reizen (PB 1994, L 60, blz. 14). Bij richtlijn 94/4 zijn de vrijstellingen voor intracommunautaire reizigers opgetrokken van 23 tot 90 ECU, en zijn de vrijstellingen voor reizigers uit derde landen gebracht op 175 ECU.

5 De dertiende overweging van de considerans van richtlijn 91/680 luidt:

„Overwegende dat de overgangsperiode voor de belastingheffing in het intracommunautaire handelsverkeer moet worden aangewend om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter ondervanging van zowel de sociale gevolgen in de betrokken sectoren als de regionale moeilijkheden, met name in de grensgebieden, welke zouden kunnen ontstaan als gevolg van de afschaffing van de belastingheffing bij invoer en de ontheffing van belasting bij uitvoer in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten; dat met het oog hierop de Lid-Staten moet worden toegestaan gedurende een periode die afloopt op 30 juni 1999 de leveringen van goederen door belastingvrije verkooppunten in het kader van het reizigersverkeer door de lucht of over zee tussen de Lid-Staten binnen de gestelde grenzen vrij te stellen."

6 Artikel 28 duodecies van de Zesde richtlijn bepaalt:

„Tot 30 juni 1999 zijn de volgende bepalingen van toepassing:

1. De Lid-Staten kunnen vrijstelling verlenen voor door verkooppunten verrichte leveringen van goederen die worden meegenomen in de persoonlijke bagage van reizigers die zich via een intracommunautaire vlucht of zeereis naar een andere Lid-Staat begeven.

In dit artikel wordt verstaan onder:

a) ‚verkooppunt': elke vestiging in een luchthaven of haven die voldoet aan de door de bevoegde overheidsinstanties gestelde voorwaarden, met name overeenkomstig lid 5;

b) ‚reiziger naar een andere Lid-Staat': elke passagier die in het bezit is van een vervoerbewijs voor een vlucht of een zeereis waarop als onmiddellijke bestemming een luchthaven of een haven in een andere Lid-Staat wordt vermeld;

c) ‚intracommunautaire vlucht of zeereis': elk vervoer, door de lucht of over zee, dat begint in het binnenland in de zin van artikel 3 en waarvan de daadwerkelijke plaats van aankomst in een andere Lid-Staat is gelegen.

Met leveringen van goederen door verkooppunten worden gelijkgesteld leveringen van goederen aan boord van een vliegtuig of vaartuig tijdens intracommunautair reizigersvervoer.

Deze vrijstelling is ook van toepassing op leveringen van goederen door verkooppunten die zich bevinden binnen een van de twee terminals die toegang geven tot de Kanaaltunnel, voor reizigers die in het bezit zijn van een geldig vervoerbewijs voor het traject tussen deze twee terminals (...)"

7 Het doel van richtlijn 92/12 was, per 31 december 1992 de voorwaarden te scheppen voor het verkeer van accijnsproducten binnen een interne markt zonder fiscale grenzen.

8 De drieëntwintigste overweging van de considerans van richtlijn 92/12 is nagenoeg identiek aan de dertiende overweging van de considerans van richtlijn 91/680. Hetzelfde geldt met betrekking tot de formulering van artikel 28 van richtlijn 92/12 en

artikel 1, punt 22, van richtlijn 91/680, waarbij het nieuwe artikel 28 duodecies in de Zesde richtlijn is ingevoegd (hierna: „litigieuze artikelen 28").

9 In wet nr. 92-677 van 17 juli 1992 houdende uitvoering van de richtlijnen 91/680 en 92/12 (*JORF* van 19 juli 1992, blz. 9700) heeft de Franse Republiek gebruik gemaakt van de in de litigieuze artikelen 28 geboden vrijstellingsmogelijkheid, en heeft zij deze bepalingen letterlijk overgenomen. Tot 30 juni 1999 verleent de Franse Republiek binnen de in de litigieuze artikelen 28 gestelde limieten dus vrijstelling van BTW (artikel 17 II van wet nr. 92-677) en accijns (artikel 59 van wet nr. 92-677) over leveringen door verkooppunten in een luchthaven of haven en de terminal van de Kanaaltunnel. Decreet nr. 93/1139 van 30 september 1993 is vastgesteld op grond van de artikelen 17 en 59 van wet nr. 92-677 (*JORF* van 3 oktober 1993, blz. 13769).

10 Uit het verwijzingsvonnis blijkt, dat Eurotunnel aan SeaFrance verwijt, dat zij zich sedert 22 december 1994 schuldig maakt aan oneerlijke concurrentie, door aan boord van haar schepen producten vrij van belasting en accijns te verkopen, waardoor zij vervoerprijzen die lager zijn dan de kostprijs, kan compenseren. Van oordeel dat die praktijk het gevolg was van de toestemming, vervat in artikel 28 duodecies van de Zesde richtlijn, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 22 van richtlijn 91/680, en in artikel 28 van richtlijn 92/12, betwistte Eurotunnel de geldigheid van die bepalingen voor de verwijzende rechter, die het nuttig heeft geoordeeld zich tot het Hof te wenden.

11 Alvorens zijn vragen te stellen, gaf de verwijzende rechter eerst de vennootschappen International Duty Free Confederation (hierna: „IDFC"), Airport Operators Association Ltd (hierna: „AOA"), Bretagne Angleterre Irlande SA (hierna: „BAI") en Passenger Shipping Association Ltd (hierna: „PSA") toestemming om te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van SeaFrance.

12 Vervolgens stelde hij vast, dat in Frankrijk diensten anders dan producten wel met verlies mogen worden verkocht. Hij oordeelde dan ook, dat Eurotunnel in het

kader van de door haar ingestelde actie wegens oneerlijke concurrentie enkel de geldigheid van de richtlijnen van de Raad kon betwisten, op basis waarvan SeaFrance producten belastingvrij ten verkoop aanbood.

13 Ten slotte herinnerde de verwijzende rechter eraan, dat Eurotunnel op 30 juni 1994 ook bij de High Court of Justice een vordering had ingesteld, strekkende tot toetsing van de wettigheid van de maatregelen die tot omzetting van de litigieuze artikelen 28 die door het Verenigd Koninkrijk waren vastgesteld.

14 Uit de stukken van het hoofdgeding blijkt, dat de High Court of Justice bij arrest van 17 februari 1995 Eurotunnels vordering heeft afgewezen, primair op grond dat Eurotunnel haar vordering te laat had ingediend, alsook dat indien de vordering werd toegewezen, daaruit ernstige schade zou voortvloeien, niet alleen voor de wederpartijen, maar ook voor de vele personen die in het Verenigd Koninkrijk en in de Gemeenschap wonen. Eurotunnel heeft geen hoger beroep ingesteld tegen het arrest van de High Court of Justice. De High Court verleende Eurotunnel evenwel het recht een nieuwe actie in te stellen betreffende de belastingvrije verkoop van producten tijdens bliksemreizen, de zogenoemde „booze-cruises", die volgens Eurotunnel geen echte intracommunautaire trajecten zijn. Van die mogelijkheid heeft Eurotunnel geen gebruik gemaakt.

15 Derhalve heeft het Tribunal de commerce de Paris besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de navolgende vragen:

„1) Kan Eurotunnel, nu zij niet krachtens artikel 173 een beroep tot nietigverklaring van de richtlijnen 91/680 en 92/12 van de Raad heeft ingesteld, wat betreft het gedeelte van deze richtlijnen dat betrekking heeft op de fiscale regeling (BTW en accijns) voor het Kanaalverkeer, en haar vordering bij arrest van de High Court of Justice van 17 februari 1995 is afgewezen, om nietigverklaring van die richtlijnen verzoeken krachtens artikel 177 van het Verdrag?

2) Zo ja, heeft de Raad deze richtlijnen op regelmatige wijze vastgesteld?

Subsidiair, dekt richtlijn 94/4 een eventuele nietigverklaring van deze richtlijnen?

3) Moet in geval van nietigverklaring aan SA SNAT — Société Nouvelle d'Armement Transmanche — als onrechtmatige daad worden toegerekend, dat zij de krachtens die richtlijnen vastgestelde fiscale wetgeving heeft toegepast? Vanaf welke datum zou de onrechtmatige daad zijn begaan?"

16 Met deze drie vragen wenst het tribunal de commerce de Paris in wezen te vernemen, of Eurotunnel zich in het kader van een prejudiciële procedure kan beroepen op de ongeldigheid van de litigieuze artikelen 28, ofschoon zij geen beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 EG-Verdrag tegen die bepalingen heeft ingesteld. Voor het geval dat zulks mogelijk is, vraagt de verwijzende rechter, of die bepalingen door de Raad op regelmatige wijze zijn vastgesteld. Ten slotte vraagt hij het Hof, om ingeval van ongeldigheid aan deze bepalingen, aan te geven, welke gevolgen een eventuele ongeldigverklaring van de litigieuze artikelen 28 heeft voor SeaFrance.

De ontvankelijkheid van de gestelde vragen

17 Om te beginnen moet worden geantwoord op de argumenten van SeaFrance en interveniënten in het hoofdgeding, die stellen dat de vragen niet-ontvankelijk zijn, zodat het Hof deze niet zou moeten beantwoorden. Zij betogen aldus, dat de procedure voor de verwijzende rechter een kunstmatig karakter heeft en dat de gestelde vragen niet relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.

18 Evenals de Franse regering stellen zij, dat SeaFrance niet aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer zij zich enkel heeft gehouden aan nationale wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die op basis van gemeenschapsrichtlijnen zijn vastgesteld, en dit zelfs wanneer deze laatste ongeldig zouden worden verklaard. Immers, alleen de Raad, de auteur van de litigieuze artikelen 28, zou eventueel

aansprakelijk kunnen zijn. Aangezien de mogelijkheid van een onrechtmatige daad van SeaFrance is uitgesloten, heeft de voor de verwijzende rechter aanhangige actie wegens oneerlijke concurrentie geen voorwerp, zodat de voorgelegde vragen niet relevant zijn. Ten slotte betogen SeaFrance en de interveniënten, dat het echte voorwerp van Eurotunnels rechtsvordering in ieder geval de geldigheid van de litigieuze artikelen 28 betreft, en niet de eventuele veroordeling van SeaFrance tot betaling van schadevergoeding.

19 Er zij aan herinnerd, dat wanneer bij een nationale rechter een vraag over de geldigheid van een handeling van de instellingen van de Gemeenschap wordt opgeworpen, het deze rechter is die dient te beoordelen of een beslissing daarover voor het wijzen van zijn vonnis noodzakelijk is, en die het Hof derhalve om een uitspraak over deze vraag dient te verzoeken. Wanneer de door de nationale rechter gestelde vragen betrekking hebben op de geldigheid van een bepaling van gemeenschapsrecht, is het Hof dus in beginsel verplicht uitspraak te doen.

20 Het Hof heeft evenwel verklaard, dat het, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek moet instellen naar de omstandigheden waaronder het door de verwijzende rechter is geadieerd. De verwijzingsprocedure moet in een geest van samenwerking worden gevoerd, hetgeen inhoudt, dat de verwijzende rechter zijnerzijds oog dient te hebben voor de aan het Hof opgedragen taak om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de Lid-Staten en niet om adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven (zie met name arrest van 9 februari 1995, zaak C-412/93, Leclerc-Siplec, Jurispr. 1995, blz. I-179, r. o. 12).

21 Gelet op deze taak heeft het Hof geoordeeld, dat het geen uitspraak kan doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt, dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk

zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 15 december 1995, zaak C-415/93, Bosman, Jurispr. 1995, blz. I-4921, r. o. 61, en 5 juni 1997, zaak C-105/94, Celestini, Jurispr. 1997, blz. I-2971, r. o. 22).

22 Met betrekking tot de vraag, of het in het hoofdgeding om een reëel geschil gaat, zij opgemerkt, dat Eurotunnel de verwijzende rechter verzoekt, vast te stellen dat SeaFrance zich schuldig maakt aan oneerlijke concurrentie, door gebruik te maken van de haar door de nationale wettelijke regeling geboden mogelijkheid om in het kader van Kanaalovertochten goederen vrij van belastingen te verkopen, welke nationale wettelijke regeling berust op gemeenschapsrichtlijnen die volgens verzoekster in het hoofdgeding ongeldig zijn. SeaFrance daarentegen betwist alle argumenten die Eurotunnel voor de verwijzende rechter heeft aangevoerd. Er blijkt dus wel degelijk een reëel geschil tussen partijen in het hoofdgeding te bestaan.

23 Wat ten slotte het argument betreft, dat de gestelde vragen niet relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, is het stellig juist, dat de verwijzende rechter onvoldoende gegevens verstrekt om het Hof duidelijk te maken, in hoeverre de eventuele ongeldigheid van de litigieuze artikelen 28 van invloed zou kunnen zijn op de uitslag van de actie wegens oneerlijke concurrentie, en met name op de schadevergoedingsvordering van Eurotunnel tegen SeaFrance.

24 Dienaangaande volstaat evenwel de opmerking, dat de eventuele ongeldigheid van de richtlijnen de nationale rechter op zijn minst in staat zou stellen, SeaFrance te gelasten de belastingvrije verkopen te staken, zoals Eurotunnel vordert.

25 Uit het voorgaande volgt, dat de gestelde vragen moeten worden beantwoord.

De eerste vraag

26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een natuurlijk of rechtspersoon, gelijk Eurotunnel, zich voor een nationale rechterlijke instantie kan beroepen op de ongeldigheid van bepalingen van richtlijnen als de litigieuze artikelen 28, ook al heeft die persoon niet een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag ingesteld ten aanzien van die bepalingen, en heeft een rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat reeds uitspraak gedaan in het kader van een andere procedure.

27 Wat het eerste onderdeel van de vraag betreft, vraagt de verwijzende rechter zich af of Eurotunnel zich, gelet op het arrest van 9 maart 1994 (zaak C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Jurispr. 1994, blz. I-833), voor hem bij wege van exceptie kan beroepen op de ongeldigheid van de litigieuze artikelen 28, nu zij niet binnen de in artikel 173 van het Verdrag bepaalde termijn een beroep tot nietigverklaring van deze bepalingen heeft ingesteld.

28 Er zij aan herinnerd, dat het in voornoemd arrest TWD Textilwerke Deggendorf ging om een onderneming die zonder twijfel gerechtigd was, en aan welke was meegedeeld dat zij gerechtigd was, om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de gemeenschapshandeling waarvan zij bij wege van exceptie de onwettigheid inriep voor een nationale rechter.

29 Waar het gaat om gemeenschapsrichtlijnen waarvan de litigieuze bepalingen zich in algemene termen richten tot Lid-Staten en niet tot natuurlijke of rechtspersonen, is het niet evident, dat een beroep van Eurotunnel krachtens artikel 173 van het Verdrag tegen de litigieuze artikelen 28 ontvankelijk zou zijn geweest (zie, met betrekking tot een verordening, het arrest van 12 december 1996, zaak C-241/95, Accrington Beef e. a., Jurispr. 1996, blz. I-6699, r. o. 15).

30 In ieder geval wordt Eurotunnel door de litigieuze artikelen 28 niet rechtstreeks geraakt. De bij die bepalingen ingevoerde vrijstellingsregeling is slechts een mogelijkheid die de Lid-Staten wordt geboden. Daaruit volgt, dat de litigieuze artikelen 28 niet rechtstreeks toepasselijk zijn op de betrokken marktdeelnemers: de transporteurs van passagiers en de reizigers.

31 Met betrekking tot het tweede onderdeel van de eerste vraag kan worden volstaan met de vaststelling, dat het in het kader van de procedure van artikel 177 van het Verdrag niet aan het Hof staat, na te gaan of een prejudiciële verwijzing noodzakelijk is, gelet op de beslissing betreffende een vergelijkbaar probleem, welke een rechterlijke instantie van een ander Lid-Staat in een andere procedure heeft gegeven.

32 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een natuurlijk of rechtspersoon zich voor een nationale rechterlijke instantie kan beroepen op de ongeldigheid van bepalingen van richtlijnen als de litigieuze artikelen 28, ook al heeft die persoon niet een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag ten aanzien van die bepalingen ingesteld, en ook al heeft een rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat reeds uitspraak gedaan in het kader van een andere procedure.

De tweede vraag

33 Eurotunnel betoogt, dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag niet alleen wenst te vernemen, of het Parlement op regelmatige wijze is geraadpleegd, maar ook of alle door haar in haar dagvaarding aangevoerde ongeldigheidsgronden van dien aard zijn dat de litigieuze artikelen 28 op grond daarvan ongeldig zijn. Deze andere middelen betreffen het gebrek aan motivering, schending van de artikelen 7 A, 92, 93 en 99 EG-Verdrag, misbruik van bevoegdheid door de Raad en schending van het vertrouwens-, het rechtszekerheids-, en het evenredigheidsbeginsel alsmede van het beginsel van gelijke behandeling.

34 Uit de motivering van de verwijzingsbeschikking en de formulering van de tweede vraag blijkt duidelijk, dat de enige ongeldigheidsgronden die de verwijzende rechter ter sprake brengt, verband houden met de mogelijke onregelmatigheid van de procedure voor de vaststelling van de litigieuze artikelen 28: er zou geen voorstel van de Commissie zijn en het Parlement zou niet opnieuw zijn geraadpleegd. Dat wordt overigens bevestigd door de subsidiaire vraag van de verwijzende rechter, betreffende de gevolgen van de regelmatige vaststelling, wat de rechten van het Parlement betreft, van richtlijn 94/4 voor de regelmatigheid van de litigieuze artikelen 28.

Het ontbreken van een voorstel van de Commissie

35 Eurotunnel en het Parlement stellen, dat ten aanzien van de litigieuze artikelen 28, in strijd met het bepaalde in artikel 99 EEG-Verdrag, geen voorstel van de Commissie is ingediend.

36 De Raad brengt daartegen in, dat de wijzigingen die hij in de voorstellen voor de richtlijnen 91/680 en 92/12 heeft aangebracht, blijven binnen de werkingssfeer van die richtlijnen, zoals deze in de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie is omschreven.

37 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de Raad krachtens zijn recht van amendement (ten tijde van de feiten in het hoofdgeding voortvloeiend uit artikel 149, lid 1, EEG-Verdrag, thans artikel 189 A, lid 1, EG-Verdrag) het voorstel van de Commissie kon wijzigen, wanneer hij het desbetreffende besluit met eenparigheid van stemmen neemt, een vereiste dat hoe dan ook werd voorgeschreven wanneer hij dat besluit in het artikel dat de rechtsgrondslag voor die twee richtlijnen vormde, namelijk artikel 99 van het Verdrag.

38 Voorts moet worden vastgesteld, dat een in de tijd beperkte handhaving van de vrijstelling van BTW en accijns voor leveringen van goederen door belastingvrije

winkels, niettegenstaande het feit dat de Commissie daartegen is met betrekking tot de intracommunautaire reizen, volledig binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 91/680 en 92/12 valt, die per 1 januari 1993 de voorwaarden dienen te scheppen voor het verkeer van BTW- of accijnsplichtige goederen en diensten binnen een interne markt zonder fiscale grenzen.

39 Voor zover de door de Raad in de voorstellen voor de richtlijnen 91/680 en 92/12 aangebrachte wijzigingen blijven binnen de werkingssfeer van die richtlijnen, zoals deze in de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie is omschreven, heeft hij bijgevolg niet de grenzen van zijn recht van amendement ex artikel 149 van het Verdrag overschreden.

Het vereiste van een nieuwe raadpleging van het Parlement

40 Eurotunnel en het Parlement betogen, dat de litigieuze artikelen 28, zoals vastgesteld, in de voorstellen van de Commissie substantiële wijzigingen aanbrengen, die niet overeenstemmen met de wensen van het Parlement.

41 Met betrekking tot artikel 28 duodecies van de Zesde richtlijn betoogt het Parlement, dat de door de Raad aangebrachte wijzigingen zowel kwalitatief als kwantitatief substantiële veranderingen inhouden ten opzichte van de in het kader van de raadpleging aan het Parlement voorgelegde teksten. Bovendien stelt het Parlement, dat het nooit een dergelijke afwijkende regeling heeft voorgesteld.

42 Met betrekking tot artikel 28 van richtlijn 92/12 stelt het Parlement, dat de uiteindelijk door de Raad vastgestelde tekst niet strookt met de zin van zijn amendementen nrs. 25 en 38: om te beginnen verschilt de datum (in het amendement

31 december 1995 en in de richtlijn 30 juni 1999), en voorts wordt in het amendement niet expliciet van de Kanaaltunnel gesproken, maar alleen van „havens" en „luchthavens".

43 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, de Spaanse en de Franse regering, de Raad en de Commissie betogen, dat de richtlijnen 91/680 en 92/12 niet in strijd met procedurevoorschriften zijn vastgesteld. De eventuele verschillen tussen de tekst waarover het Parlement advies heeft uitgebracht, en die welke uiteindelijk is goedgekeurd, zijn huns inziens niet wezenlijk en de twee richtlijnen zijn, in hun geheel beschouwd, in wezen identiek aan de tekst van de oorspronkelijke voorstellen die door de Commissie aan het Parlement zijn voorgelegd.

44 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, de Spaanse en de Franse regering, alsmede de Raad zijn in ieder geval van mening, dat het Parlement niet opnieuw behoefde te worden geraadpleegd, daar de in deze richtlijnen aangebrachte wijzigingen beantwoorden aan de wensen van het Parlement, dat verlangde dat de regeling betreffende de „belastingvrije winkels" in stand bleef. Een nieuwe raadpleging van het Parlement was dus overbodig.

45 Er zij aan herinnerd, dat de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift vormt, waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt. De daadwerkelijke deelneming van het Parlement aan de communautaire regelgeving volgens de hiertoe in het Verdrag neergelegde procedures is immers een wezenlijk bestanddeel van het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht. Deze bevoegdheid is de afspiegeling van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen (zie bij voorbeeld arrest van 10 juni 1997, zaak C-392/95, Parlement/Raad, Jurispr. 1997, blz. I-3213, r. o. 14).

46 Volgens vaste rechtspraak impliceert het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen in de loop van de wetgevingsprocedure wordt geraadpleegd, dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die

waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens (zie arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 15).

47 Artikel 28 duodecies vindt zijn oorsprong in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 7 augustus 1987 (PB 1987, C 252, blz. 2), dat tweemaal is gewijzigd, namelijk op 17 mei 1990 (PB 1990, C 176, blz. 8) en 2 mei 1991 (PB 1991, C 131, blz. 3). In het aan het Parlement voorgelegde oorspronkelijke voorstel, dat op dit punt niet door de twee andere voorstellen is gewijzigd, stelde de Commissie voor, dat richtlijn 69/169/EEG van de Raad van 28 mei 1969 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijns die bij invoer worden geheven in het internationale reizigersverkeer (PB 1969, L 133, blz. 218), op 31 december 1992 zou ophouden effect te sorteren in de intracommunautaire betrekkingen.

48 Volgens de toelichting bij het rapport van de commissie Economische en monetaire zaken en industriebeleid van het Parlement betreffende het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de Zesde richtlijn (Rapport Fuchs nr. A3-0271/90), neergelegd op 7 november 1990, moest de situatie van de activiteiten die verband houden met de belastingvrije verkoop en van het daarbij betrokken personeel worden onderzocht, om na te gaan of specifieke maatregelen noodzakelijk waren.

49 Het Parlement van zijn kant stelde op 20 november 1990 de amendementen nrs. 6 en 31 voor, luidende als volgt:

„overwegende dat de overgangsperiode moet worden benut om noodzakelijke maatregelen te treffen ter beperking van de sociale problemen in de betrokken beroepsgroepen en de regionale problemen in met name de grensoverschrijdende gebieden, welke zouden kunnen optreden naar aanleiding van de opheffing van de belastinggrenzen" (vierde considerans septies);

„overwegende dat moet worden nagegaan wat de economische gevolgen zijn van de voltooiing van de interne markt voor de verkoop van belastingvrije goederen, en wel middels een verslag waarmee de Commissie zal worden belast en dat vervolgens aan de Raad en het Europees Parlement zal worden gepresenteerd" (vierde considerans octies).

50 In haar voormeld gewijzigd voorstel van 2 mei 1991 stelde de Commissie voor, dat de navolgende negende overweging zou worden toegevoegd:

„overwegende dat de overgangsperiode moet worden benut om de noodzakelijke maatregelen te treffen om zowel de sociale repercussies voor de betrokken beroepsgroepen als de regionale moeilijkheden te ondervangen, die met name in de grensoverschrijdende gebieden uit de afschaffing van de belastinggrenzen zouden kunnen voortvloeien".

51 Wat ten slotte de procedure tot vaststelling van artikel 28 van richtlijn 92/12 betreft, bevatte het voorstel van de Commissie van 27 september 1990 (PB 1990, C 322, blz. 1) geen bepaling betreffende de mogelijkheid voor reizigers binnen de Gemeenschap om van accijns vrijgestelde goederen te kopen.

52 Uit de toelichting van het rapport van de commissie Economische en monetaire zaken en industriebeleid van het Parlement betreffende het voorstel voor een richtlijn „accijns" (Rapport Patterson nr. A3-0137/91), neergelegd op 27 mei 1991, blijkt dat, zolang geen rapport beschikbaar was over de situatie van de activiteiten die verband houden met de belastingvrije verkoop en van het betrokken personeel, het uiteindelijk vastgestelde amendement de definitieve formulering niet prejudicieerde.

53 Op 12 juni 1991 stelde het Parlement voor, artikel 18 te wijzigen en daaraan toe te voegen:

„Tot 31 december 1995 zijn de bepalingen van deze richtlijn niet van toepassing op bestaande overeenkomsten betreffende de verkoop van aan accijns onderworpen goederen in belastingvrije winkels in havens en luchthavens en aan boord van vliegtuigen in de lucht of schepen op zee."

54 De Commissie heeft haar voorstel laatstelijk gewijzigd op 24 januari 1992 (PB 1992, C 45, blz. 10), zonder evenwel rekening te houden met het voorstel van het Parlement.

55 Bijgevolg moet worden onderzocht, of de door Eurotunnel en het Parlement vermelde wijzigingen het wezen zelf van de teksten, in hun geheel beschouwd, betreffen.

56 De door de Commissie bij het Parlement ingediende voorstellen voor de richtlijnen 91/680 en 92/12 hadden ten doel, de BTW- en accijnsregeling aan te passen in verband met het bestaan van een interne markt, omschreven als een ruimte zonder binnengrenzen.

57 De litigieuze artikelen 28 van hun kant staan de handhaving van een eerdere regeling toe, zo de Lid-Staten zulks wensen. Zij moeten dus als een optionele uitzondering worden aangemerkt, die een beperkte draagwijdte heeft. De mogelijkheid om goederen belastingvrij te verkopen is immers voorbehouden aan bepaalde categorieën van marktdeelnemers, het bedrag ervan is beperkt (90 ECU) en er is een tijdslimiet gesteld (30 juni 1999).

58 Daaruit volgt, dat de bij de litigieuze artikelen 28 ingevoerde wijzigingen niet de kern zelf van de bij de richtlijnen 91/680 en 92/12 vastgestelde bepalingen raken, en dus niet als wezenlijke wijzigingen kunnen worden aangemerkt.

59 Voorts zij gepreciseerd, dat het Parlement hoe dan ook niet alleen de gelegenheid heeft gehad zijn standpunt over de belastingvrije verkoop kenbaar te maken, maar bovendien ook de handhaving ervan voorstond.

60 In zijn advies betreffende richtlijn 91/680 stelde het Parlement immers de reeds aangehaalde amendementen nrs. 6 en 31 voor, die volstrekt verenigbaar zijn met de inhoud van de uiteindelijke tekst van de richtlijn. In deze laatste is bepaald, dat de overgangsperiode moet worden benut om zowel de sociale repercussies als de regionale moeilijkheden te ondervangen, die met name in de grensoverschrijdende gebieden uit de afschaffing van de belastinggrenzen zouden kunnen voortvloeien.

61 In zijn advies betreffende richtlijn 92/12 heeft het Parlement uitdrukkelijk voorgesteld, de geldende afwijkende regeling betreffende de van accijns vrijgestelde verkoop tot 31 december 1995 te handhaven.

62 Bijgevolg is de Raad, door te beslissen dat de belastingvrije verkoop tot 30 juni 1999 wordt gehandhaafd teneinde de sociale repercussies in die sector te ondervangen, op de voornaamste punten tegemoet gekomen aan de door het Parlement te kennen gegeven verlangens.

63 Derhalve was een nieuwe raadpleging van het Parlement over de litigieuze artikelen 28 niet noodzakelijk.

64 Uit het voorgaande volgt, dat bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de litigieuze artikelen 28 kunnen aantasten.

65 Gelet op dit antwoord, behoeven het tweede onderdeel van de tweede vraag, dat de latere vaststelling van richtlijn 94/4 betreft, en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

66 De kosten door de Franse, de Griekse en de Spaanse regering, alsmede door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunal de commerce de Paris bij vonnis van 27 november 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Een natuurlijk of rechtspersoon kan zich voor een nationale rechterlijke instantie beroepen op de ongeldigheid van bepalingen van richtlijnen, als**

artikel 1, punt 22, van richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van richtlijn 77/388/EEG, en artikel 28 van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, ook al heeft die persoon niet een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag ingesteld ten aanzien van die bepalingen, en ook al heeft een rechterlijke instantie van een andere Lid-Staat reeds uitspraak gedaan in het kader van een andere procedure.

2) Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 1, punt 22, van richtlijn 91/680 en van artikel 28 van richtlijn 92/12 kunnen aantasten.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 november 1997.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias