DOMSTOLENS DOM
den 11 november 1997 *

I mål C-408/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Tribunal de commerce de Paris, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Eurotunnel SA m. fl.

och

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

i närvaro av

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), som bedriver verksamhet under firmanamnet "Brittany Ferries",

* Rättegångsspråk: franska.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

angående giltigheten av övergångsordningen för "taxfreebutiker" som följer dels av artikel 28k i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter — Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1) såsom den har införts genom artikel 1.22 i rådets direktiv 91/680/EEG av den 16 december 1991 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388 med sikte på avskaffandet av fiskala gränser (EGT L 376, s. 1), dels av artikel 28 i rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm (referent) och M. Wathelet samt domarna 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 och L. Sevón,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Eurotunnel SA m. fl., genom advokaterna Jean-Michel Darrois och Philippe Villey, Paris,

— SeaFrance, genom advokaterna Xavier de Roux, Philippe Derouin och Olivier d'Ormesson, Paris,

— International Duty Free Confederation (IDFC), genom Philippe Ruttley, solicitor,

— Airport Operators Association Ltd (AOA), genom advokaten Pascale Poupelin, Paris, och David Marks, solicitor,

— Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), genom advokaten Jean-Michel Payre, Paris,

— Passenger Shipping Association Ltd (PSA), genom John Pheasant, solicitor, och advokaten Guy Danet, Paris,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom advokaten Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado vid statens rättstjänst, med ansvar för att företräda Spaniens regering vid EG-domstolen, i egenskap av ombud,

— Europaparlamentet, genom avdelningschefen Johann Schoo och José-Luis Rufas Quintana, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom direktören Jean-Paul Jacqué och juridiske rådgivaren John Carbery, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Hélène Michard och Enrico Traversa, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 14 januari 1997 av: Eurotunnel SA m. fl., företrätt av advokaterna Philippe Villey och Petrus Mathijsen, Bryssel, SeaFrance, företrätt av advokaterna Xavier de Roux och Philippe Derouin, Passenger Shipping Association Ltd (PSA), företrätt av advokaten Guy Danet, International Duty Free Confederation (IDFC), företrätt av John Colahan och Peter Duffy, solicitors, Airport Operators Association Ltd (AOA), företrätt av advokaten Pascale Poupelin och David Marks, solicitor, Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), företrätt av advokaten Jean-Michel Payre, Frankrikes regering, företrädd av Gautier Mignot, Greklands regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren Vasileios Kontolaimos vid statens rättsliga råd och Dimitra Tsagkaraki, rådgivare till biträdande utrikesministern, båda i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av Rosario Silva de Lapuerta, parlamentet, företrätt av Johann Schoo och José-Luis Rufas Quintana, rådet, företrätt av Jean-Paul Jacqué och John Carbery, samt kommissionen, företrädd av Hélène Michard och Enrico Traversa,

och efter att den 27 maj 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal de commerce de Paris har genom avgörande av den 27 november 1995, som inkom till domstolen den 29 december samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende tre frågor om giltigheten av övergångsordningen för "taxfreebutiker" som följer dels av artikel 28k i rådets sjätte direktiv 77/388 av den 17 maj 1977 om harmonisering av

medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter — Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1, nedan kallat sjätte direktivet) såsom den har införts genom artikel 1.22 i rådets direktiv 91/680/EEG av den 16 december 1991 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388 med sikte på avskaffandet av fiskala gränser (EGT L 376, s. 1), dels av artikel 28 i rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, s. 1).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan de bolag som tillsammans driver den fasta järnvägsförbindelsen under Engelska kanalen (nedan kallade Eurotunnel), det vill säga Eurotunnel SA och France Manche SA, bildade enligt fransk rätt, samt Eurotunnel plc och The Channel Tunnel Group Ltd, bildade enligt engelsk rätt, och å andra sidan bolaget SeaFrance, ett av de företag som utför transporter över Engelska kanalen.

3 Direktiv 91/680 har till syfte att, med verkan från den 31 december 1992, genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja de fiskala gränserna inom gemenskapen för leveranser av varor och tillhandahållande av tjänster.

4 Direktiv 91/680 har ändrats genom rådets direktiv 94/4/EG av den 14 februari 1994 om ändring av direktiv 69/169/EEG och 77/388/EEG och om höjning av värdegränserna för skattebefrielse för resande från tredje land samt för skattefria inköp vid resor inom gemenskapen (EGT L 60, s. 14). I direktiv 94/4 höjs värdegränserna för skattebefrielse för resande inom gemenskapen från 23 till 90 ecu, medan de gränser som beviljas resenärer från tredje länder höjs till 175 ecu.

5 Trettonde övervägandet i ingressen till direktiv 91/680 har följande lydelse:

"Övergångsperioden för beskattningen av handel mellan medlemsstater måste utnyttjas för att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hantera både sociala återverkningar i berörda branscher och regionala svårigheter som särskilt i gränsregioner skulle kunna följa på upphävandet av beskattningen av import och av restitutionen av skatt på export i handeln mellan medlemsstater. Medlemsstaterna bör därför, fram till den 30 juni 1999, tillåtas att inom vissa gränser skattebefria tillhandahållande av varor i butiker för skattefri försäljning i samband med flyg- och båtresande mellan medlemsstater."

6 I artikel 28k i sjätte direktivet föreskrivs följande:

"Följande bestämmelser skall tillämpas till och med den 30 juni 1999:

1) Medlemsstaterna får skattebefria tillhandahållande i butiker för skattefri försäljning av varor avsedda att utföras i det personliga bagaget av resande med flyg eller båt till andra medlemsstater.

I denna artikel används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) butik för skattefri försäljning: inrättning belägen inom en flygplats eller hamn som uppfyller de villkor som fastställs av behöriga myndigheter, särskilt i enlighet med punkt 5,

b) resande till annan medlemsstat: passagerare som har en resehandling för flyg- eller sjöresa som utvisar att den omedelbara destinationen är en flygplats eller hamn i någon annan medlemsstat,

c) flyg- eller båtresa inom gemenskapen: transport med flyg eller till sjöss som börjar inom landets territorium såsom detta definieras i artikel 3 och vars faktiska ankomstort är belägen inom en annan medlemsstat.

Med tillhandahållande av varor som utförs av butiker för skattefri försäljning skall jämställas tillhandahållande av varor som sker ombord på flygplan eller fartyg under passagerarbefordran inom gemenskapen.

Denna befrielse skall även tillämpas på tillhandahållande av varor som sker av butiker för skattefri försäljning i någon av de båda Kanaltunnelterminalerna till passagerare med giltig biljett för resan mellan de båda terminalerna.

..."

7 Direktiv 92/12 har till syfte att från den 31 december 1992 fastställa villkoren för punktskattebelagda varors rörlighet inom ramen för en inre marknad utan fiskala gränser.

8 Tjugotredje övervägandet i ingressen till direktiv 92/12 har praktiskt taget samma ordalydelse som trettonde övervägandet i direktiv 91/680. Detta är fallet även med ordalydelsen i artikel 28 i direktiv 92/12 och artikel 1.22 i direktiv 91/680, genom

vilken den nya artikeln 28k införs i sjätte direktivet (nedan kallade de omtvistade artiklarna 28).

9 Genom lag nr 92-677 av den 17 juli 1992 om genomförande av direktiven 91/680 och 92/12 (*JORF* av den 19 juli 1992, s. 9700) utnyttjade Republiken Frankrike möjligheten att bevilja skattebefrielse enligt de omtvistade artiklarna 28, vilka återges ordagrant i lagen. I det syftet beviljar Republiken Frankrike befrielse från skyldigheten att erlägga mervärdesskatt (artikel 17 II i lag nr 92-677) och punktskatter (artikel 59 i lag nr 92-677) till och med den 30 juni 1999 för handel som sker i skattefria butiker inom flygplats- eller hamnområden, eller i kanaltunnelterminalen inom de gränser som föreskrivs i de omtvistade artiklarna 28. Dekret nr 93-1139 av den 30 september 1993 antogs för att genomföra artiklarna 17 och 59 i lag nr 92-677 (*JORF* av den 3 oktober 1993, s. 13769).

10 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Eurotunnel har anklagat SeaFrance för att sedan den 22 december 1994 bedriva illojal konkurrens genom att sälja skattefria varor ombord på sina fartyg, vilket gjort det möjligt för bolaget att kompensera sig för transportpriser som är lägre än självkostnadspriset. Eurotunnel, som ansåg att ett sådant handlande följde av det bemyndigande som anges såväl i artikel 28k i sjätte direktivet, vilken införts genom artikel 1.22 i direktiv 91/680, som i artikel 28 i direktiv 92/12, ifrågasatte dessa artiklars giltighet vid den nationella domstolen. Den sistnämnda har ansett det vara nödvändigt att hänskjuta frågan till domstolen.

11 Innan den hänskjutande domstolen ställde sina frågor, tillät den inledningsvis bolagen International Duty Free Confederation (nedan kallat IDFC), Airport Operators Association Ltd (nedan kallat AOA), Bretagne Angleterre Irlande SA (nedan kallat BAI) och Passenger Shipping Association Ltd (nedan kallat PSA) att intervenera till stöd för SeaFrance.

12 Den hänskjutande domstolen konstaterade därefter att försäljning till priser som orsakar försäljaren en förlust i Frankrike endast är förbjuden i fråga om varor och inte i fråga om tjänster. Följaktligen ansåg den att Eurotunnel, inom ramen för den

talan om illojal konkurrens som bolaget väckt, endast kunde ifrågasätta giltigheten av de rådsdirektiv som SeaFrance stödde sig på för att sälja skattefria varor.

13 Samma domstol erinrade slutligen om att Eurotunnel även hade väckt talan den 30 juni 1994 vid High Court of Justice i syfte att pröva lagligheten av de bestämmelser som hade antagits i Förenade kungariket för att införliva de omtvistade artiklarna 28.

14 Det framgår även av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att High Court of Justice genom dom av den 17 februari 1995 avvisade Eurotunnels talan med den huvudsakliga motiveringen, för det första, att Eurotunnel utan skäl hade givit in sin ansökan om prövning för sent och, för det andra, att om prövning beviljades skulle en allvarlig skada bli följden, inte bara för motparterna, utan även för ett stort antal personer bosatta i Förenade kungariket och inom gemenskapen. Eurotunnel överklagade inte High Courts avgörande. Den sistnämnda gav däremot Eurotunnel rätt att väcka en ny talan avseende försäljningen av skattefria varor under korta resor kallade "booze-cruises", vilka enligt Eurotunnel inte utgör verkliga gränsöverskridande resor inom gemenskapen. Eurotunnel utnyttjade inte denna möjlighet.

15 Under dessa omständigheter beslutade Tribunal de commerce de Paris att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

"1) Kan Eurotunnel, med beaktande av att bolaget inte har väckt talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173 mot rådets beslut 91/680 och 92/12 avseende de delar som gäller beskattning (mervärdesskatt och punktskatt) på kanalförbindelserna och med beaktande av det mot Eurotunnel riktade avvisningsbeslutet från High Court of Justice av den 17 februari 1995, begära att besluten skall ogiltigförklaras på grundval av artikel 177 i fördraget?

2) Om svaret på fråga 1 är jakande, har rådet fattat dessa beslut regelmässigt?

I andra hand, täcker beslut 94/4 en eventuell ogiltigförklaring av dessa båda beslut?

3) För det fall att besluten ogiltigförklaras, skall SA SNAT — Nouvelle d'armement transmanche — anses ha begått ett fel när det tillämpat de skattelagar som antogs med tillämpning av dessa beslut? Från och med vilken dag skulle detta fel ha begåtts?"

16 Genom dessa tre frågor önskar Tribunal de commerce de Paris i huvudsak få klarhet i om Eurotunnel inom ramen för ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget kan åberopa att de omtvistade artiklarna 28 är ogiltiga, trots att bolaget inte enligt artikel 173 i EG-fördraget har väckt talan om ogiltigförklaring av dessa bestämmelser. Om så är fallet frågar den nationella domstolen om samma bestämmelser har antagits regelmässigt av rådet. För det fall bestämmelserna skulle vara ogiltiga, begär slutligen den nationella domstolen att EG-domstolen skall klargöra konsekvenserna för SeaFrance av en eventuell ogiltigförklaring av de omtvistade artiklarna 28.

Upptagande till sakprövning av de ställda frågorna

17 Inledningsvis måste de argument som har framförts av SeaFrance och intervenienterna i målet vid den nationella domstolen besvaras. Nyssnämnda parter hävdar att frågorna inte kan tas upp till prövning och att domstolen således inte bör besvara dem. De hävdar även att förfarandet vid den hänskjutande domstolen är av konstruerad art och att frågorna är irrelevanta för tvisten i sak.

18 De anser, liksom Frankrikes regering, att något skadeståndsansvar för SeaFrance inte kan aktualiseras, eftersom bolaget endast har rättat sig efter bestämmelser i nationella lagar och föreskrifter som har antagits med tillämpning av gemenskapsdirektiv, och detta även om de sistnämnda skulle komma att ogiltigförklaras. Eftersom det är rådet som är upphovsman till de omtvistade artiklarna 28, skulle i själva

verket endast denna institutions skadeståndsansvar eventuellt kunna aktualiseras. Då SeaFrance inte har gjort sig skyldigt till något tänkbart fel, skulle det saknas föremål för talan om illojal konkurrens vid den nationella domstolen och följaktligen skulle de ställda frågorna vara irrelevanta. SeaFrance och intervenienterna hävdar slutligen att det egentliga föremålet för Eurotunnels talan i alla händelser skulle vara giltigheten av de omtvistade artiklarna 28 och inte att SeaFrance eventuellt skulle åläggas att betala skadestånd.

19 Det skall erinras om att när det vid en nationell domstol uppkommer en fråga om huruvida en av gemenskapsinstitutionerna utfärdad rättsakt är giltig, är det den domstolens sak att bedöma om ett beslut i frågan är nödvändigt för att slita tvisten och, således, att begära att EG-domstolen uttalar sig i frågan. Följaktligen är EG-domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som den nationella domstolen har ställt avser giltigheten av en gemenskapsrättslig bestämmelse.

20 Domstolen har inte desto mindre erinrat om att det är dess sak att, i syfte att pröva den egna behörigheten, granska de omständigheter under vilka saken hänskjutits av den nationella domstolen. Den samarbetsanda som bör råda i behandlingen av förhandsavgöranden innebär, i själva verket, att den nationella domstolen för sin del skall ta hänsyn till den uppgift som EG-domstolen har anförtrotts, vilken är att bidra till rättsskipningen i medlemsstaterna och inte att avfatta rådgivande yttranden över allmänna eller hypotetiska frågor (se bland annat dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec, REG 1995, s. I-179, punkt 12).

21 Det är med beaktande av denna uppgift som domstolen har ansett att den inte kan avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt, när det på ett uppenbart sätt framgår att den tolkning eller bedömning av en gemenskapsrättslig regels giltighet som den nationella domstolen har begärt saknar samband med verkliga förhållanden eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller då frågan är hypotetisk och domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållanden eller

rättsliga förhållanden som är nödvändiga för att frågorna skall kunna besvaras på ett ändamålsenligt sätt (se bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 61 och av den 5 juni 1997 i mål C-105/94, Celestini, REG 1997, s. I-2971, punkt 22).

22 Vad beträffar frågan huruvida det vid den nationella domstolen föreligger en verklig tvist, bör det inledningsvis påpekas att Eurotunnel har begärt att den hänskjutande domstolen skall fastslå att SeaFrance bedriver illojal konkurrens genom att använda sig av den i nationell lagstiftning föreskrivna möjligheten att sälja skattefria varor inom ramen för förbindelser över Engelska kanalen, samtidigt som denna nationella lagstiftning grundar sig på gemenskapsdirektiv som enligt käranden vid den nationella domstolen är ogiltiga. SeaFrance har i gengäld bestridit vart och ett av de argument som Eurotunnel har anfört vid den nationella domstolen. Det förefaller således som om det faktiskt föreligger en verklig tvist mellan parterna vid den nationella domstolen.

23 Vad slutligen beträffar argumentet att de ställda frågorna är irrelevanta för lösningen av tvisten vid den nationella domstolen, är det förvisso riktigt att den hänskjutande domstolen inte har lämnat tillräckliga uppgifter för att klargöra för domstolen hur en eventuell ogiltigförklaring av de omtvistade artiklarna 28 skulle kunna påverka utgången av talan om illojal konkurrens och, i synnerhet, Eurotunnels yrkande om att SeaFrance skall betala skadestånd.

24 Det är emellertid i det avseendet tillräckligt att påpeka att en eventuell ogiltigförklaring av direktiven åtminstone skulle göra det möjligt för den nationella domstolen att ålägga SeaFrance att fortsättningsvis upphöra med försäljningen av skattefria varor, såsom Eurotunnel yrkat.

25 Av vad som ovan anförts framgår att de ställda frågorna skall besvaras.

Den första frågan

26 Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om en fysisk eller juridisk person, som Eurotunnel, vid en nationell domstol kan göra gällande att bestämmelser i direktiv, som de omtvistade artiklarna 28, är ogiltiga, även om dels vederbörande inte har väckt talan om ogiltigförklaring av dessa bestämmelser enligt artikel 173 i fördraget, dels en domstol i en annan medlemsstat redan har uttalat sig inom ramen för ett annat förfarande.

27 Vad beträffar den första delen av frågan, frågar den hänskjutande domstolen om Eurotunnel med hänsyn till domen av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (Rec. 1994, s. I-833) har rätt att vid den domstolen åberopa att de omtvistade artiklarna 28 är ogiltiga, då bolaget inte har väckt talan om ogiltigförklaring av dessa bestämmelser inom den i artikel 173 i fördraget angivna fristen.

28 Det bör erinras om att ovannämnda dom i målet TWD Textilwerke Deggendorf avsåg ett bolag som obestridligen hade rätt och som hade informerats om att det hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av den gemenskapsrättsakt som bolaget vid en nationell domstol hade gjort gällande var rättsstridig.

29 Det kan i det avseendet konstateras att eftersom det gäller gemenskapsdirektiv i vilka de omtvistade bestämmelserna i allmänna ordalag riktar sig till medlemsstater och inte till fysiska eller juridiska personer, är det inte uppenbart att en talan av Eurotunnel mot de omtvistade artiklarna 28, på grundval av artikel 173 i fördraget, skulle ha kunnat tas upp till sakprövning (se, såvitt gäller en förordning, dom av den 12 december 1996 i mål C-241/95, Accrington Beef m. fl., REG 1996, s. I-6699, punkt 15).

30 Eurotunnel kan i varje fall inte vara direkt berört av de omtvistade artiklarna 28. Genom det system med skattebefrielse som har införts genom dessa bestämmelser tilldelas i själva verket medlemsstaterna endast en befogenhet. Därav följer att de omtvistade artiklarna 28 inte är direkt tillämpliga på de berörda aktörerna, det vill säga på dem som genomför passagerartransporter och på resenärerna.

31 Vad beträffar den andra delen av den första frågan är det tillräckligt att konstatera att domstolen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 177 i fördraget inte har att kontrollera om en begäran om förhandsavgörande är nödvändig med hänsyn till den lösning på ett liknande problem som en domstol i en annan medlemsstat har kommit fram till inom ramen för ett annat förfarande.

32 Svaret på den första frågan blir således att en fysisk eller juridisk person vid en nationell domstol kan göra gällande att bestämmelser i direktiv, som de omtvistade artiklarna 28, är ogiltiga, även om dels vederbörande inte har väckt talan om ogiltigförklaring av dessa bestämmelser enligt artikel 173 i fördraget, dels en domstol i en annan medlemsstat redan har uttalat sig inom ramen för ett annat förfarande.

Den andra frågan

33 Eurotunnel hävdar att den hänskjutande domstolen med sin andra fråga inte endast avser att få klarhet i om parlamentet har hörts i vederbörlig ordning, utan även om samtliga de grunder för ogiltighet som Eurotunnel har åberopat i den ansökan genom vilken talan anhängiggjordes är av sådan art att giltigheten av de omtvistade artiklarna 28 påverkas. Dessa andra grunder avser bristande motivering, åsidosättande av artiklarna 7a, 92, 93 och 99 i EG-fördraget, maktmissbruk av rådet samt åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, av rättssäkerhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen.

34 I det avseendet framgår det tydligt av motiveringen till beslutet om hänskjutande och av den andra frågans lydelse att de enda grunder för ogiltighet som den hänskjutande domstolen har hänvisat till gäller eventuella felaktigheter i det förfarande som ledde fram till att de omtvistade artiklarna 28 antogs. De avser dels den påstådda avsaknaden av förslag från kommissionen, dels att parlamentet inte hörts en andra gång. Detta bekräftas dessutom av den fråga som den hänskjutande domstolens har ställt i andra hand. Frågan avser att utröna vilka konsekvenserna blir för de omtvistade artiklarnas rättsenlighet om direktiv 94/4 har antagits på ett korrekt sätt med avseende på parlamentets befogenheter.

Avsaknaden av förslag från kommissionen

35 Eurotunnel och parlamentet har gjort gällande att de omtvistade artiklarna 28 i strid med artikel 99 i EEG-fördraget inte har varit föremål för ett förslag från kommissionen.

36 Rådet har invänt att de ändringar som det har gjort i förslagen till direktiven 91/680 och 92/12 faller inom direktivens tillämpningsområde, såsom detta anges i kommissionens ursprungliga förslag.

37 Det bör i det avseendet erinras om att rådet vid tiden för händelserna i målet vid den nationella domstolen hade befogenhet i enlighet med artikel 149.1 i EEG-fördraget (numera artikel 189a.1 i EG-fördraget) att göra ändringar i kommissionens förslag, förutsatt att rådet fattade beslut enhälligt, vilket under alla omständigheter var ett krav enligt den rättsliga grunden för dessa båda direktiv, nämligen artikel 99 i fördraget.

38 Dessutom kan det konstateras att ett bibehållande av systemet med befrielse från mervärdesskatt och punktskatter för leveranser av varor i taxfreebutiker under en

begränsad tid — trots att kommissionen motsatte sig att detta system bibehölls inom ramen för resor inom gemenskapen — till fullo omfattas av tillämpningsområdet för direktiven 91/680 och 92/12. Dessa direktiv har till syfte att med verkan från och med den 1 januari 1993, fastställa de nödvändiga villkoren för rörlighet av varor och tjänster som omfattas av mervärdesskatt eller punktskatter inom ramen för en inre marknad utan fiskala gränser.

39 Av dessa skäl har rådet inte överskridit sin befogenhet att göra ändringar enligt artikel 149 i fördraget, eftersom dess ändringar av förslagen till direktiven 91/680 och 92/12 faller inom direktivens tillämpningsområde, såsom detta anges i kommissionens ursprungliga förslag.

Kravet att höra parlamentet

40 Eurotunnel och parlamentet hävdar att de omtvistade artiklarna 28 i sin nuvarande lydelse har medfört väsentliga ändringar i kommissionens förslag vilka inte motsvarar parlamentets önskemål.

41 Vad beträffar artikel 28k i sjätte direktivet har parlamentet gjort gällande att rådets ändringar är väsentliga, såväl kvantitativt som kvalitativt, i förhållande till de förslag som överlämnades till parlamentet då detta hördes. Dessutom hävdar parlamentet att det aldrig har föreslagit ett sådant undantagssystem.

42 Vad beträffar artikel 28 i direktiv 92/12 hävdar parlamentet att den text som rådet slutligen antog inte överensstämmer med innebörden av dess ändringar nr 25 och nr 28, i den mån som, för det första, datumet är ändrat (i ändringen föreskrivs den

31 december 1995 och i direktivet den 30 juni 1999) och, för det andra, kanaltunneln inte anges uttryckligen i ändringen, utan endast "hamnar" och "flygplatser".

43 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, den spanska och den franska regeringen samt rådet och kommissionen har gjort gällande att direktiven 91/680 och 92/12 inte är ogiltiga på grund av överträdelse av någon förfaranderegel. Skillnaderna mellan den text som parlamentet yttrade sig om och den som slutligen godkändes är inte väsentliga, och dessa båda direktiv är på det hela taget i sak identiska med de förslag som kommissionen ursprungligen underställde parlamentet.

44 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, den spanska och den franska regeringen samt rådet anser i varje fall att det inte fanns något skäl att åter höra parlamentet, eftersom de ändringar som gjordes i direktiven överensstämde med parlamentets önskemål. Parlamentet ville nämligen att systemet med "taxfreebutiker" skulle bibehållas. Således behövde parlamentet inte höras en andra gång.

45 Det skall erinras om att det regelmässiga hörandet av parlamentet i de fall som anges i fördraget utgör en väsentlig formföreskrift som, om den inte iakttas, medför att den ifrågavarande rättsakten är ogiltig. Att parlamentet verkligen deltar i gemenskapens lagstiftningsförfarande i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i fördraget utgör en grundläggande beståndsdel i den jämvikt mellan institutionerna som åsyftas i fördraget. Genom denna befogenhet uttrycks en grundläggande demokratisk princip, enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en vald församling (se särskilt dom av den 10 juni 1997 i mål C-392/95, parlamentet mot rådet, REG 1997, s. I-3213, punkt 14).

46 Enligt fast rättspraxis medför kravet att höra Europaparlamentet under lagstiftningsförfarandet i de fall som föreskrivs i fördraget att nytt samråd skall ske varje gång den slutligt antagna texten, betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från den som varit föremål för samråd med parlamentet, med undantag för fall då ändring-

arna huvudsakligen motsvarar de önskemål som parlamentet självt givit uttryck för (se ovannämnda dom i målet parlamentet mot rådet, punkt 15).

47 Vad inledningsvis avser artikel 28k i sjätte direktivet, har den sitt ursprung i kommissionens första förslag av den 7 augusti 1987 (EGT C 252, s. 2, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) som ändrades vid två tillfällen: den 17 maj 1990 (EGT C 176, s. 8, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och den 2 maj 1991 (EGT C 131, s. 3, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I den ursprungliga version som underställdes parlamentet och som på den punkten inte ändrades genom de båda förslagen, föreslog kommissionen att rådets direktiv 69/169/EEG av den 28 maj 1969 om harmonisering av lagstiftningen om befrielse från omsättningsskatter och punktskatter på varor som införs av resande (EGT L 133, s. 6) skulle upphöra att gälla den 31 december 1992 med avseende på förhållanden inom gemenskapen.

48 Enligt motiveringen i det utlåtande som parlamentets utskott för ekonomi, valutafrågor och industripolitik avgav den 7 november 1990 med anledning av förslaget till direktiv med ändring av sjätte direktivet (Fuchsrapporten nr A3-0271/90), skulle förhållandena för verksamheten och de anställda inom branschen för skattefri försäljning studeras för att avgöra om särskilda åtgärder var nödvändiga.

49 Parlamentet föreslog för sin del den 20 november 1990 ändringarna nr 6 och nr 31, vilka har följande lydelse:

"Övergångsperioden måste utnyttjas för att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hantera både de sociala återverkningar på berörda yrkesgrupper och regionala svårigheter som särskilt i gränsregioner skulle kunna följa på upphävandet av de fiskala gränserna" (övervägande 4f).

"De ekonomiska och sociala följderna som genomförandet av den inre marknaden kommer att få för skattefri försäljning kommer att anges i en rapport från kommissionen som skall underställas rådet och Europaparlamentet" (övervägande 4g).

50 I sitt ovannämnda ändrade förslag av den 2 maj 1991 föreslog kommissionen att nionde övervägandet, som följer nedan, skulle tilläggas:

"Övergångsperioden måste utnyttjas för att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hantera både sociala återverkningar i berörda branscher och regionala svårigheter som särskilt i gränsregioner skulle kunna följa på upphävandet av de fiskala gränserna."

51 Vad slutligen beträffar det förfarande som ledde fram till att artikel 28 i direktiv 92/12 antogs, innehöll kommissionens förslag som lades fram den 27 september 1990 (EGT C 322, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) inte någon bestämmelse om möjlighet för resenärer inom gemenskapen att köpa varor som befriats från punktskatter.

52 Det framgår av motiveringen i det utlåtande som parlamentets utskott för ekonomi, valutafrågor och industripolitik avgav den 27 maj 1991 med anledning av förslaget till punktskattedirektiv (Pattersonrapporten nr A3-0137/91) att, eftersom tillgång till rapporten om förhållandena för verksamheten och de anställda inom taxfreebranschen saknades, den ändring som slutligen antogs inte innebar ett avgörande i förväg av den formulering som slutligen valdes.

53 Parlamentet föreslog den 12 juni 1991 att artikel 18 skulle ändras genom följande tillägg:

"Bestämmelserna i detta direktiv skall fram till den 31 december 1995 inte påverka redan befintliga avtal om försäljning av punktskattebelagda varor i taxfreebutiker i hamn- och flygplatsområden, ombord på flygplan under flygning eller ombord på fartyg till havs."

54 Kommissionen ändrade slutligen sitt förslag den 24 januari 1992 (EGT C 45, s. 10, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) men beaktade emellertid inte parlamentets förslag.

55 Det finns följaktligen anledning att undersöka om de av Eurotunnel och parlamentet påtalade ändringarna avser det väsentliga innehållet i texterna som helhet betraktade.

56 Syftet med de förslag till direktiven 91/680 och 92/12 som kommissionen underställde parlamentet var att anpassa beskattningssystemet i fråga om mervärdesskatt och punktskatter till en inre marknad, definierad som ett område utan inre gränser.

57 De omtvistade artiklarna 28 syftar för sin del till att göra det möjligt att bibehålla ett tidigare system, om medlemsstaterna så önskar. De måste därför betraktas som valfria undantag med begränsat tillämpningsområde. Möjligheten att sälja skattefria varor förbehålls i själva verket vissa kategorier näringsidkare och begränsas till sitt belopp (90 ecu) och i tiden (30 juni 1999).

58 Därav följer att de ändringar som införts genom de omtvistade artiklarna 28 inte är av sådan art att de påverkar själva kärnan i de bestämmelser som har införts genom direktiven 91/680 och 92/12 och kan därför inte betecknas som väsentliga ändringar i sak.

59 Det bör även klargöras att parlamentet under alla omständigheter inte endast har haft möjlighet att uttala sig i frågan om skattefri försäljning utan även har förordat att den skulle bibehållas.

60 Ovannämnda ändringar nr 6 och 31, som parlamentet hade föreslagit i sitt yttrande över direktiv 91/680, är således fullt förenliga med den slutliga direktivtexten. I den sistnämnda förordas att övergångsperioden skall utnyttjas för att beakta sociala återverkningar och regionala svårigheter som särskilt i gränsregioner skulle kunna följa på upphävandet av de fiskala gränserna.

61 I sitt yttrande över direktiv 92/12 har parlamentet uttryckligen föreslagit att det gällande undantagssystemet temporärt skulle bibehållas med avseende på punktskattebefriad försäljning fram till den 31 december 1995.

62 Genom att besluta att den skattefria försäljningen skall bibehållas fram till den 30 juni 1999 i syfte att hantera de sociala återverkningarna inom denna sektor, har rådet följaktligen i allt väsentligt uppfyllt parlamentets önskemål.

63 Under dessa omständigheter var det inte nödvändigt att ånyo höra parlamentet avseende de omtvistade artiklarna 28.

64 Av vad som ovan anförts framgår att det vid prövningen av de ställda frågorna inte har framkommit sådana omständigheter att giltigheten av de omtvistade artiklarna 28 påverkas.

65 Med beaktande av det svar som har givits saknas skäl att besvara den andra delen av den andra frågan om det senare antagandet av direktiv 94/4. Det finns heller inte skäl att besvara den tredje frågan.

Rättegångskostnader

66 De kostnader som har förorsakats den franska, den grekiska och den spanska regeringen, Europaparlamentet, Europeiska unionens råd samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom avgörande av den 27 november 1995 har ställts av Tribunal de commerce de Paris — följande dom:

1) En fysisk eller juridisk person kan vid en nationell domstol göra gällande att bestämmelser i direktiv, såsom artikel 1.22 i rådets direktiv 91/680/EEG av

den 16 december 1991 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388/EEG med sikte på avskaffandet av fiskala gränser eller artikel 28 i rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, är ogiltiga, även om dels vederbörande inte har väckt talan om ogiltigförklaring av dessa bestämmelser enligt artikel 173 i fördraget, dels en domstol i en annan medlemsstat redan har uttalat sig inom ramen för ett annat förfarande.

2) Vid prövningen av de ställda frågorna har det inte framkommit sådana omständigheter att giltigheten av artikel 1.22 i direktiv 91/680 eller av artikel 28 i direktiv 92/12 påverkas.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 november 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande