



omstændigheder skal det nævnes, at forskellige rederier i Forbundsrepublikken Tyskland, navnlig i Flensburg og Hamburg, organiserer korte ture (almindeligvis af en varighed af få timer), som udgår fra og lander i tyske havne på Østersø- og Nordsø-kysten. De benævnes »smørture«, fordi deres væsentligste, eller ligefrem eneste tiltrækning, består i at give passagererne mulighed for at købe et vist kvantum varer fritaget for told, indirekte afgifter samt alle andre afgifter.

Ombord har skibene forskellige arter af fødevarer (som smør, ost og kød) samt andre produkter (spiritus, tobak, kaffe, the, parfumerivarer m.m.), som har oprindelse såvel i Fællesskabet som i tredjelande. For at de tyske regler om told- og afgiftsfritagelse kan bringes i anvendelse, er det tilstrækkeligt, at skibene passerer søtoldgrænsen og derefter vender tilbage til afgangshavnen uden at have lagt til i andre havne. Men undertiden (hvilket dog er sjældnere) sejler de ud på det åbne hav uden for Forbundsrepublikken Tysklands søterritorium, eller lægger til i danske havne for et kort ophold, idet passagererne på denne måde opnår større fordele. Det må her bemærkes, at der i bekendtgørelsen af 3. december 1974, »Reisegepäck-Verordnung« er fastsat afgiftsfritagelse for en »stor transitration«, når der er tale om skib, der ved indrejsen over søtoldgrænsen kommer fra det åbne hav og enten har forladt en udenlandsk havn eller har befundet sig i mindst 8 timer uden for toldområdet, mens der gives en mere begrænset toldfritagelse for den »lille transitration« i tilfælde af kortere ture inden for søterritoriet, men uden for toldgrænsen. Herudover skyldes den særdeles lave pris for landbrugsprodukter, som erhverves ombord, det forhold, at produkterne, idet de forlader fællesskabstoldområdet, har ret til støtte

fra EUGFL i form af eksportrestitutions- og monetære udligningsbeløb.

Omfanget af denne foreteelse er betydeligt. Ifølge oplysninger fra den forelæggende ret gennemførtes i 1979 i Hauptzollamt's distrikt »smørture« med 32 skibe og omkring 1 850 000 passagerer. Dette er baggrunden for hovedsagen, som er rejst af to virksomheder begge ved navn Rewe, som begge driver virksomhed på Slesvig-Holstens østersøkyst og sælger — det ene firma engros, det andet en detail — varer af samme art, som sælges på de ovennævnte ture. Under anbringende af at være skadet uretmæssigt i konkurrencen fra rederiernes side, idet disse drager en betydelig del af køberne på østersøkysten væk fra den normale handel, har de pågældende virksomheder indstævnet Hauptzollamt Kiel for Finanzgericht Hamburg med henblik på at få standset den import med afgiftsfritagelse, som foregår på den måde, jeg har beskrevet. Efter sagsøgernes opfattelse er de told- og afgiftsfritagelser, som gælder for »smørturene« uforenelige med fællesskabsretten. På dette grundlag har virksomhederne nedlagt påstand om, at det pålægges sagsøgte at undlade at anvende afgiftsfritagelserne, subsidiært, at det statueres, at sagsøgte er forpligtet til at undlade den afgiftsfrie toldekspedition.

Under denne sag har den tyske domstol besluttet at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177 vedrørende spørgsmål af forskellig art. Først spørges der nemlig om fortolkningen af fællesskabsreglerne vedrørende fritagelse for hhv. told og omsætningsafgifter og

punktafgifter med henblik på at få oplyst betingelserne for reglerens anvendelse (spørgsmål nr. 1 i grupperne I og II). For det andet ønskes en fastlæggelse af, hvilken grad af selvstændig lovgivningskompetence, reglerne muligt overlader medlemsstaterne (spørgsmål nr. 2 i grupperne I og II). For det tredje rejser spørgsmålet om retsstillingen (og navnlig muligheden for at rejse sag) for private, hvis interesser skades af nationale regler, som er i strid med en forordning eller et direktiv (spørgsmål nr. 3 i grupperne I og II). Endelig spørges der om, hvorvidt forordning (EØF) nr. 3023/77 er ugyldig (spørgsmål nr. 4 i gruppe I), og i bekræftende fald ønskes det oplyst, hvilke rettigheder private, som har lidt skade ved nationale regler, som er fastsat i henhold til den ugyldige forordning (spørgsmål nr. 5 i gruppe I), kan gøre gældende.

Jeg agter at behandle disse spørgsmål i den rækkefølge, jeg har angivet, hvilket efter min opfattelse letter undersøgelsen, uanset den forelæggende ret har foretrukket at sondre mellem spørgsmål vedrørende toldfritagelse (gruppe I) og spørgsmål vedrørende afgiftsfritagelse (gruppe II). Jeg skal opholde mig ved indholdet af de pågældende fællesskabsregler, når jeg kommer til drøftelsen af de problemer, som knytter sig hertil.

2. Første spørgsmål i gruppe I er formuleret således: »Skal Rådets forordning (EØF) nr. 1544/69 af 23. juli 1969 som senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3061/78 af 19. december 1978 fortolkes således, at den deri fastsatte

toldfritagelse kun gælder for varer, som stammer fra et tredjelands toldområde, og som eventuelt også i toldretlig henseende har været i fri omsætning dér, eller er det tilstrækkeligt, at varerne stammer fra medlemsstater og indføres over den pågældende medlemsstats søtoldgrænse eller over medlemsstaternes søterritorium fra det åbne hav?»

De alternativer, den forelæggende ret opstiller, drejer sig, som det ses, om begrebet *herkomsten af de varer*, som er omfattet af toldfritagelsen. Denne angrebsvinkel må imidlertid afvises, idet der ikke findes nogen tilsvarende sontring i forordning nr. 1544/69. Forordningen vedrører toldbehandling af varer, der indføres af rejsende i deres personlige bagage, og er udstedt, fordi det fandtes nødvendigt at skabe »en fællesskabsordning for toldlettelser i rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet« (næstsidste betragtning). Der er imidlertid ikke herved taget hensyn til varenes herkomst. Det, som er af betydning for anvendelsen af den nævnte bestemmelse, er, at den rejsende rejser ind i Fællesskabet fra et tredjeland. Herudover skal den fritagne vare være en del af den rejsendes personlige bagage, indførslen må ikke have erhvervsmæssig karakter og varenes samlede værdi må ikke overstige visse grænser (artikel 1 i den nævnte forordning. For visse produkter er der imidlertid fastsat en kvantitativ begrænsning). Resultaterne af den sproglige fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med det resultat, man ville nå til, hvis man tager den pågældende forordnings formål i betragtning. Indrømmelsen af en toldfritagelse skal nemlig ikke tilgodese varebevægelserne mellem tredjelande og Fællesskabet, men alene rejsetrafikken, idet toldforvaltningernes arbejde lettes. At toldfritagelsen for

varerne ikke er afhængig af deres oprindelse og det sted, hvor de er erhvervet, er i fuld overensstemmelse med formålet med forordning nr. 1544/69.

I den nye affattelse af den nævnte artikel 1, stk. 1, som er gennemført ved Rådets forordning nr. 3061/78, har man udtrykkeligt anført, at fritagelsen gælder for »rejsende, der kommer fra tredjelands«. Denne præcision er sket for »at undgå enhver misfortolkning«, således som det er anført i sidste betragtning til den nævnte forordning nr. 3061/78. Der er således ingen tvivl om, at rejsende fra medlemsstater i Fællesskabet ikke er omfattet af den fritagelse, som er fastsat i forordningerne nr. 1544/69 og nr. 3061/78. Dette bekræftes i hvert fald af det, som Rådet har anført i den anden betragtning til forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977, i hvilken det bemærkes, at forordning nr. 1544/69 ikke »finder ... anvendelse på varer, der indføres efter en rejse med skib fra én medlemsstat, under hvilken der ikke har været berøring med et tredjeland's toldområde«.

3. Det første spørgsmål i den anden gruppe — der i enhver henseende er parallelt til det spørgsmål, som er behandlet ovenfor, men drejer sig om et andet område, nemlig afgiftsfritagelse — har følgende ordlyd: »Skal Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969, som senest ændret ved Rådets direktiv 78/1032/EØF af 19. december 1978, fortolkes således, at den deri fastsatte fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter kun gælder for varer, som indføres af de rejsende i deres personlige bagage, og som stammer fra et tredje-

lands toldområde (artikel 1), eller, såfremt varen har oprindelse i en medlemsstat, fra Fællesskabets toldområde (artikel 2), og som eventuelt også i toldretlig henseende har været i fri omsætning i et tredjeland henholdsvis i en medlemsstat, eller er det tilstrækkeligt, at varerne indføres over den pågældende medlemsstats toldgrænse eller over medlemsstaternes søterritorium fra det åbne hav?«

Som titlen angiver, har direktiv 69/169/EØF til formål at harmonisere lovgivningen om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik. Til forskel fra ovennævnte forordning nr. 1544/69 omfatter den »internationale rejsetrafik« her på én gang rejsende fra tredjelands og rejsende fra andre medlemsstater. Det kan endog siges, at blandt direktivets formål fremhæves især nødvendigheden af, at der sker en yderligere liberalisering vedrørende indførselsbeskatningen i rejsetrafikken mellem medlemsstaterne (anden og tredje betragtning). Men bortset herfra er direktivets generelle indhold det samme som det, man genfinder to måneder senere i forordning nr. 1544/69, nemlig at varernes oprindelse faktisk ikke tages i betragtning, idet de afgørende forhold med henblik på fritagelse er, hvor de rejsende kommer fra, at varerne befinder sig i de rejsendes personlige bagage, at indførslen ikke har erhvervmæssig karakter og den begrænsede værdi (eller den begrænsede mængde) af de indførte produkter. Følgelig, og når der bortses fra varernes herkomst eller oprindelse, omfatter den i ovennævnte direktiv fastsatte afgiftsfritagelse ikke personer, der deltager i ture, der som afgang- og ankomststed har havne i en og samme medlemsstat uden at komme i berøring med andre medlemsstaters eller tredjelandes område.

Det er næppe nødvendigt at tilføje, at en rejsetrafik af denne art, hvor turen forløber »uden landgang«, ikke på nogen måde kan antages at være omfattet af begrebet rejsetrafik mellem medlemsstaterne, således som dette er fastlagt i artikel 2 i det ovennævnte direktiv. Denne tekst er nemlig for klar til, at man kan anlægge sådanne søgte fortolkninger. I øvrigt ville en sådan fortolkning medføre et resultat, som er i strid med en særdeles vigtig forudsætning for den afgiftsfritagelse, der her er tale om, nemlig at de varer, som er købt i en medlemsstat, almindeligvis er beskattet, således at afgiftsfritagelsen for varerne ved indførslen i en anden medlemsstat skal forhindre »en dobbeltbeskatning ... uden at dette fører til, at varerne undgår beskatning« (det ovennævnte direktivs fjerde betragtning).

Et yderligere argument til støtte for dette synspunkt findes i stk. 4 i den nævnte artikel 2, som er tilføjet den oprindelige lovtekst ved Rådets direktiv 78/1032 af 19. december 1978. I stk. 4 bestemmes nemlig, at når rejsen fra en medlemsstat til en anden foretages gennem et tredjelandets område, eller fra en del af en anden medlemsstats område, i hvilken der ikke anvendes de i direktivet omhandlede omsætningsafgifter på varer, der forbruges i pågældende stat, »skal den rejsende kunne bevise, at de varer, som han medfører i sin bagage, er erhvervet under almindelige beskatningsbetingelser for hjemmemarkedet i én af medlemsstaterne, og at de ikke er omfattet af en refusion af omsætningsafgifter og/eller punktafgifter«. I modsat fald finder artikel 1 anvendelse. Kan den rejsende altså ikke bevise dette, kan han efter den 1. januar 1979 alene opnå den mere begrænsede afgiftsfritagelse, som er fastsat for rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet. I alle tilfælde skal

den rejsende, også for at opnå den nævnte begrænsede fritagelse, komme fra en *anden* medlemsstat, og denne betingelse er klart ikke opfyldt i tilfælde, hvor turen består i en kort sejlads ud over toldgrænsen, uden anløb af fremmede havne.

4. Ved spørgsmål to i den første gruppe spørger Finanzgericht Hamburg således: »Indeholder forordning (EØF) nr. 1544/69 som senest ændret ved forordning (EØF) nr. 3061/78, eventuelt sammenholdt med EØF-traktatens artikel 28 — idet der ses bort fra de varer, som omfattes af Rådets forordning (EØF) nr. 3023/77 af 20. december 1977 — en udtømmende regulering af spørgsmålet om toldfritagelse for varer i rejsendes personlige bagage, eller kan medlemsstaterne selvstændigt yde toldfritagelse i videre omfang end fastsat i forordning (EØF) nr. 1544/69 — idet der ses bort fra de varer, som omfattes af forordning (EØF) nr. 3023/77?«

Som jeg allerede havde lejlighed til at udtale i mit forslag til afgørelse af 27. november 1980 i sag 50/80, Horwath, er nogle aspekter på toldområdet fortsat i de forskellige medlemsstater undergivet nationale bestemmelser, som ikke er harmoniseret med dem, der gælder i de øvrige medlemsstater. Dette forhold forklares derved, at der er tale om et område, som ikke er fuldstændig reguleret ved regler i fællesskabsretten, men som delvis henhører under medlemsstaternes retsorden, og som skal harmoniseres på mere fuldstændig måde. Disse almindelige betragtninger kan imidlertid

ikke give tilstrækkelige oplysninger for besvarelsen af den tyske rets spørgsmål. I den foreliggende sag er området velafgrænset — der er tale om fritagelse for told — og området er reguleret ved regler, som er direkte fastsat af Fællesskabets lovgivningsmyndighed ved forordning nr. 1544/69.

Ved udarbejdelsen af spørgsmålet synes den nationale domstol at have underforstået, at i tilfælde, hvor den ovennævnte forordning ikke *udtømmende* har reguleret toldfritagelsen for varer, der findes i de rejsendes personlige bagage, kan medlemsstaterne gribe ind på det område, som ikke er dækket af fællesskabsreglerne. Efter min opfattelse bør problemet formuleres anderledes. Det bør snarere lægges til grund, at toldafgifter er reguleret af den fælles toldtarif (EØF-traktatens artikler 3, litra b), 9, stk. 1 og 23, stk. 3) — der, som vi ved, finder anvendelse på samtlige indførsler i Fællesskabet — og at enhver indrømmelse af toldfrihed udgør en begrænsning af tariffens virkning. Vælger man dette udgangspunkt, fremgår det klart, at det ikke kan anerkendes, at en medlemsstat kan træffe foranstaltninger med henblik på at udvide anvendelsesområdet for de toldfritagelser, som er fastsat i fællesskabsreglerne.

Efter overgangsperiodens udløb, og bortset fra muligheden for undtagelsesvise beskyttelsesforanstaltninger til fordel for en eller flere medlemsstater (når der foreligger særlige vanskeligheder, som begrunder dette), er den eneste fremgangsmåde, som kan have indflydelse på anvendelsen af tolden i henhold til den

fælles toldtarif, den procedure, som er fastsat i henhold til EØF-traktatens artikel 28, i henhold netop til hvilken forordning nr. 1544/69 er fastsat. Ifølge denne artikel træffer »Rådet ... med enstemmighed beslutning om alle autonome ændringer eller suspensioner af toldsatsen i den fælles toldtarif« (eller med kvalificeret flertal i tilfælde, hvor ændringerne eller suspensionerne ikke overstiger 20 % af hver toldsats, og for et tidsrum af højst seks måneder). De toldmæssige lettelser, som i henhold til forordning nr. 1544/69 indrømmes rejsende fra tredjelande, indebærer i virkeligheden en fravigelse af toldsatsene i den fælles toldtarif. I øvrigt bør det nævnes, at ifølge Domstolens praksis skal de beføjelser, som artikel 28 tillægger institutionerne (på samme måde som de øvrige regler vedrørende Toldunionen), undergives en vid fortolkning med henblik på at sikre en sammenhængende ordning af de økonomiske forbindelser udadtil (jf. dom af 12. 7. 1973 i sag 8/73, Massey-Ferguson, Sml. 1973, s. 897, præmis 4). Det bemærkes endelig, at de ændringer eller suspensioner af toldsatsen i den fælles toldtarif, som sker på grundlag af artikel 28, har direkte virkning i alle medlemsstaterne og således sikrer princippet om ensartet anvendelse af den fælles toldtarif i hele Fællesskabet. Det ville således være i strid med dette princip at anerkende, at de enkelte medlemsstater kan indføre eller opretholde toldfritagelser på eget initiativ.

5. Ved det andet spørgsmål i den anden gruppe spørger Finanzgericht Hamburg: »Indeholder direktiv 69/169/EØF som senest ændret en udtømmende regulering af spørgsmålet om fritagelse for omsætningsafgift og punktafgifter for varer, som indføres af de rejsende i deres personlige bagage, eller kan medlemssta-

terne selvstændigt yde fritagelse for omsætningsafgiften og punktafgifterne for varer i rejsendes personlige bagage i videre omfang end fastsat i direktivet?»

På trods af den klare lighed mellem dette problem og det spørgsmål, som jeg netop har undersøgt, mener jeg, at det er korrekt, når der i den kendelse, hvorved sagen forelagdes Domstolen, udvikles den betragtning, at der i dette tilfælde må anvendes andre kriterier. Mens nemlig spørgsmålet om fritagelse for told direkte er undergivet fællesskabsregler, har Fællesskabet vedrørende anvendelsen af interne afgifter alene en begrænset kompetence til at vedtage direktiver om harmonisering af nationale lovgivninger. Det må således som udgangspunkt antages, at medlemsstaterne kan træffe selvstændige foranstaltninger under forudsætning af, at disses indhold ikke er uforenelige med hverken traktaten eller fællesskabsdirektiverne.

Ved undersøgelsen af anvendelsesområdet for direktiv 69/169/EØF har jeg allerede haft lejlighed til at vise, at direktivet ikke finder anvendelse på personer, som går ombord i en havn i en medlemsstat, og som vender tilbage hertil efter en kort tur på havet ud over søtoldgrænsen. Spørgsmålet er, om ikke der en modstrid mellem dette direktivs formål eller dets sammenhæng og nationale regler, som udvider afgiftsfritagelsen til at gælde rejsende, som deltager i »ture« af den netop nævnte art.

Som det fremgår af direktivets præambel, er dets to hovedformål for det første at gennemføre større lettelser i afgiftsordningen for indførsler i den internationale rejsetrafik mellem medlemsstaterne, hvilket er et yderligere skridt i retning af

tilvejebringelse af hjemmemarkedslignende forhold (tredje betragtning) og for det andet at fremme rejsetrafikken mellem tredjelande og Fællesskabet (sidste betragtning). Jeg mener ikke, at nogen af disse formål er opfyldt, når en medlemsstat ensidigt indrømmer afgiftsfritagelser til personer, som, idet de deltager i en tur på havet uden at gå i land, hverken kan siges at deltage i rejsetrafikken mellem medlemsstaterne eller mellem Fællesskabet og tredjelande. Det er næppe nødvendigt at tilføje, at dette ikke berører medlemsstaternes pligt til at lade direktivets regler finde anvendelse i alle tilfælde, hvor ture af den nævnte art anløber havne i andre medlemsstater eller i tredjelande.

Hvad herefter angår de argumenter, som kan udledes af direktivets sammenhæng, bør der tages hensyn til, at der i direktivet udtrykkeligt er fastsat et nærmere bestemt antal tilfælde, hvori medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte supplerende eller afvigende regler i forhold til direktivets almindelige regler (jeg skal blandt bestemmelserne nævne artiklerne 2, stk. 2, 4, stk. 1, 5, stk. 2 og 3, og 6, stk. 2 og 3). Efter Kommissionens opfattelse viser dette forudsætningsvis, at medlemsstaterne ikke længere har selvstændig beføjelse til at lovgive vedrørende afgiftsfritagelse. Jeg mener imidlertid, at der i de ovennævnte tilfælde er tale om at tillægge medlemsstaterne muligheden for at foretage en diskretionær ændring af anvendelsen af direktivets almindelige regler i forhold til visse nærmere bestemte situationer, eller i forhold til visse nærmere bestemte grupper af rejsende, som ikke desto mindre er omfattet af de tilfælde og de persongrupper, hvorpå direktivet finder anvendelse. Spørgsmålet i nærværende sag vedrører derimod medlemsstaternes kompetence til at indrømme afgiftsfritagelser i tilfælde og i forhold til personer, som faktisk ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Blandt de ovennævnte bestemmelser i direktivet fortjener artikel 6, stk. 2, som ændret ved direktiv 78/1032/EØF af 18. december 1978 imidlertid særlig opmærksomhed. Dette stykke forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for i nærmere bestemte tilfælde at muliggøre afgiftsletelse, hvad angår omsætningsafgifter ved levering af varer, som rejsende medbringer i deres personlige bagage. Bestemmelsen indledes imidlertid med et forbehold vedrørende salg fra kiosker under toldkontrol i lufthavne og for salg ombord i luftfartøjer (hvilket indebærer, at den pågældende bestemmelse ikke kan have nogen indflydelse på sidstnævnte ordning). Man kunne spørge, om der med rette i dette forbehold — som har et bredt anvendelsesområde — kan indlægges, om Rådet har haft til hensigt at foretage en udtømmende regulering af de i direktivet nævnte afgiftsfritagelser for rejsende, med den følge, at der, når der ikke foreligger et udtrykkeligt forbehold, ikke kan tillægges medlemsstaterne beføjelse til at indrømme afgiftsfritagelser ud over de i direktivet nævnte. Jeg mener, at dette spørgsmål bør besvares benægtende. Det omhandlede forbehold er også klart forbundet med det særlige område, som er reguleret i den ovennævnte artikel 6. Det tilfælde, som vi beskæftiger os med her, vedrører, jeg skal gentage det endnu engang, et område, som ikke er omfattet af direktivet, og på hvilket en medlemsstats lovgivningsinitiativ ikke kan være til skade for overholdelsen af fællesskabsreglerne.

Disse betragtninger fører mig til at antage, at afgiftsfritagelser for personer, som deltager i sejlads uden landgang, henhører under de nationale lovgivningsmyndigheders frie skøn, idet de ikke strider mod fællesskabsretten.

6. I spørgsmål nr. 3 i første gruppe spørger den tyske domstol således: »Kan tilsidesættelse af en fællesskabsordning skabe umiddelbare rettigheder for den; hvis rettigheder berøres af en medlemsstats retsregler og administrative bestemmelser eller disses gennemførelse, der er i strid med forordningen, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsstridige foranstaltninger undlades, eller at de fællesskabsretlige regler overholdes?«

Dette spørgsmål synes at være formuleret tautologisk. Går man nemlig ud fra den antagelse, at private har individuelle rettigheder på grundlag af en fællesskabsforordning, og hvis det forudsættes, at disse rettigheder er blevet krænkede igennem en medlemsstats retsregler eller administrative bestemmelser i strid med den nævnte forordning, hersker der ikke tvivl om, at den private kan anlægge sag ved en national domstol med henblik på at værne disse rettigheder og herunder kræve forordningen (som skal tillægges forrang frem for afgivende national ret) bragt i anvendelse. Der må imidlertid tages hensyn til den situation, som er forelagt Finanzgericht Hamburg til bedømmelse, og på dette grundlag må spørgsmålets mening nøjere fastlægges. Der er altså således tale om, hvorvidt i det tilfælde, hvor en medlemsstat har indrømmet toldfritagelser, som den i henhold til fællesskabsretten ikke havde ret til at indrømme, og den derved har tilsidesat forordningen om den fælles toldtarif, de virksomheder, som er blevet skadet af fritagelsernes konkrete virkninger, for en national domstol kan kræve toldmyndighederne dømt til ikke at anvende de interne regler vedrørende fritagelserne eller dømt til at overholde reglerne i den fælles toldtarif.

Kommissionen har henvist til dommen af 22. januar 1976 i sag 60/75, Russo mod



AIMA (Sml. 1976, s. 45). Af denne dom udledes den grundsætning, at en fællesskabsbestemmelse kun kan påberåbes af private, når den har til formål at beskytte deres interesser. Den dom, der er tale om, drejede sig imidlertid om et tilfælde, hvor en hvedeproducent for den nationale ret havde rejst et erstatningskrav mod det statslige interventionsorgan på landbrugsområdet og støttet dette krav på, at organet havde overtrådt fællesskabsretten. I denne dom anerkendte Domstolen en sådan ret i henhold til fællesskabsreglerne for den enkelte producent, og udtalte, at i tilfælde af, at der er opstået et tab som følge af en medlemsstats overtrædelse af fællesskabsretten, »påhviler det den pågældende stat i forhold til skadelidte at påtage sig de heraf følgende konsekvenser på grundlag af de nationale retsregler om statens erstatningsansvar«.

I den foreliggende sag har sagsøgerne i hovedsagen ikke nedlagt påstand om erstatning for det tab, de måtte have lidt ved, at der ydes afgiftsfritagelse til importørerne af de produkter, som sælges under smørture. De har alene nedlagt påstand om, at indførslerne underkastes den fælles toldtarifs almindelige ordning, og altså således krævet, at fællesskabsretten anvendes korrekt. Det spørgsmål, som jeg er i færd med at undersøge, vedrører imidlertid, som nævnt, muligheden for de virksomheder, som har lidt skade ved de praktiske virkninger af afgiftsfritagelsen, for at kræve, at retten pålægger afgiftsmyndighederne ikke at bringe afgiftsfritagelserne i

anvendelse (dvs. overholde reglerne i den fælles toldtarif).

For at løse et sådant problem må man efter min opfattelse tage udgangspunkt i to betragtninger af almindelig art. Den første vedrører forholdet mellem retsregel, individuel rettighed og interessen i, at reglen bringes i anvendelse. Det er velkendt, at enhver retsnorm tager sigte på en bestemt type-situation, og at de personer, som *konkret* befinder sig i en sådan situation, bliver subjekter i et retsforhold. En af disse bliver i et obligationsretligt retsforhold indehaver af en individuel rettighed. Dette gælder naturligvis også for fællesskabsregler fastsat ved forordning. Ser vi på den fælles toldtarif, er retten til at påberåbe sig denne knyttet til den enkelte konkrete indførsel eller udførsel, og det er den person, som gennemfører indførslen eller udførslen, som har ret hertil. Det er således utvivlsomt, at enhver importør har ret til at kræve, at toldmyndighederne anvender tariffen korrekt *i forhold til sig*, og at denne ret opstår, når han gennemfører en indførsel. Noget andet er at tale om importørernes rettigheder som gruppe betragtet med hensyn til at kræve tariffen overholdt. Anskuet på denne måde befinder spørgsmålet sig på bestemmelsens almindelige og teoretiske plan, og der bortses fra en individualisering af rettigheden, dvs. fra det forhold, at der opstår en særlig retsstilling for en person. Det er endvidere noget andet at tale om interessen i at bringe en bestemmelse i anvendelse, f.eks. erhvervsdrivendes interesse i den korrekte anvendelse af indførselstold for varer, de erhvervsdrivende fremstiller eller sælger. Det er nemlig velkendt, at en retsregel i sig selv er udtryk for samfundsinteresser, som går ud over de persongrupper, der er omfattet af reglens anvendelsesområde, hvilket betyder, at de personer, som har interesse i at påse, at en bestemt regel overholdes, er betydeligt talrigere end

dem, som er indehavere af en rettighed — eller som er i stand til at hævde en rettighed — på grundlag af reglen.

Den anden betragtning vedrører spørgsmålets processuelle side. For at have ret til at anlægge sag (f.eks. med henblik på at påstå et andet retssubjekt dømt til at respektere nærmere bestemte forpligtelser), må den pågældende sagsøger nødvendigvis være i besiddelse af den individuelle rettighed, som søgsmålsretten er beregnet på at sikre i det konkrete tilfælde. Søgsmålsretten skal nemlig ikke tjene til en generel og hypotetisk bekræftelse af en regels indhold, men til, at reglen bringes i anvendelse på et givet retsforhold. Som følge heraf har den, som blot har en interesse i, at reglen overholdes — eller rettere den, som ikke er part i et bestemt retsforhold, der er grundet på retsreglen — ikke nogen søgsmålsret.

Jeg skal nu bringe disse almindelige betragtninger i anvendelse over for det spørgsmål, som er rejst af Finanzgericht Hamburg. Jeg skal først bemærke, at en medlemsstats ulovlige indrømmelse af toldfritagelser indebærer, i hvert fald tilsyneladende, en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne i to henseender. Dels er dette en tilsidesættelse af en regel, som forbyder en medlemsstat at lovgive på et område, som er forbeholdt Fællesskabets lovgivningsmyndighed. Dels indebærer det, at den fælles toldtarif ikke bringes i anvendelse. Førstnævnte er en tilsidesættelse af kompetencefordelingen mellem Fælles-

skabet og medlemsstaterne. Retten til at kræve denne kompetencefordeling overholdt tilkommer Fællesskabet og, på det processuelle plan, Kommissionen. Den anden overtrædelse er en konsekvens af den førstnævnte, idet der i realiteten ikke er konstateret noget bestemt tilfælde af urigtig anvendelse af tariffen i forhold til en importør (som f.eks. i tilfælde af, at der er opkrævet told i henhold til en toldsats, som ikke findes i den fælles toldtarif), men at en *lovbestemmelse* på ulovlig vis har begrænset tariffens anvendelsesområde i strid med den forpligtelse, som påhviler medlemsstaten, til at lade indførte produkter fortolde efter de satser, som er fastsat af Fællesskabet. Set under denne synsvinkel tilkommer retten — efter min opfattelse — til at kræve den fælles toldtarif anvendt i sin helhed Fællesskabet og ikke den eller hin private, der tilhører en gruppe, som har interesse i tariffens overholdelse.

Resultatet bliver, kan det siges, at det er tilstrækkeligt at undgå en sammenblanding af den individuelle ret, som i et bestemt retsforhold består på de betingelser, der er fastsat i retsreglen, og tredjemands interesse i at påse reglens overholdelse. Rettighedens indehaver, og ikke den, som har en interesse af sidstnævnte art, har søgsmålsret med hensyn til at fordrer reglen overholdt i forhold til sig. Et andet synspunkt ville indebære muligheden for at udstyre umiddelbart anvendelige fællesskabsregler med en form for almindelig søgsmålsret (*actio popularis*). Dette ville imidlertid være i strid med fælles retstraditioner i medlemsstaterne og ville i øvrigt indebære betydelige vanskeligheder i det praktiske retsliv (man kan blot tænke på det antal personer, som kunne have en vis interesse i den korrekte anvendelse af visse nærmere bestemte fællesskabsregler!).

Dette resultat udelukker imidlertid ikke, at bestemte personer, som har interesse i en forordnings overholdelse, kan gøre individuelle rettigheder gældende på grundlag af den interne retsorden, som finder anvendelse på dem, når forvaltningens handlemåde i strid med fællesskabsretten også bedømmes i henhold til nationale retsregler eller retsgrundsætninger, og når de pågældende i henhold til disse bestemmelser eller grundsætninger også måtte antages at have søgsmålsret. Det enkleste eksempel er et erstatningskrav for skade som følge af forvaltningens ulovlige handlemåde, således som der henvises til i dommen *Russo mod AIMA*, der er nævnt ovenfor. Der er imidlertid intet til hinder for, at det kan tænkes, at en privat, der er stillet over for interne retsfor skrifter, som er i strid med såvel fællesskabsreglerne som forfatningsmæssigt sikrede individuelle rettigheder (i denne sag f.eks. en national forfatning, som indeholder en beskyttelse af lighedsgrundsætningen også i forhold til erhvervsdrivende) kan gøre sine rettigheder gældende ved domstolene med henblik på at opnå, at disse foranstaltninger ikke bringes i anvendelse, og dermed indirekte, at fællesskabsretten overholdes.

7. Spørgsmål nr. 3 i den anden gruppe er en fuldstændig parallel til det spørgsmål, der netop er behandlet. Den nationale domstol spørger nemlig »Kan tilsidesættelse af direktiv 69/169/EØF som senest ændret skabe umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en medlemsstats retsregler eller administrative bestemmelser eller disses gennemførelse, der er i strid med direktivet, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades, eller at de fællesskabsretlige regler overholdes?»

Jeg finder det overflødigt at gentage de almindelige betragtninger, jeg har anført med henblik på at sondre mellem de rettigheder, som tilkommer den, der er direkte omfattet af en retsregel, og tredjemands almindelige interesse i at opnå reglens overholdelse. Jeg skal således begrænse mig til at anføre, at når det principielt anerkendes, at et direktiv umiddelbart kan afføde individuelle rettigheder for private, er dette forhold ikke væsensforskelligt fra virkningerne af en forordning, som efter sin art er umiddelbart anvendelig. Som følge heraf kan løsningen ikke være forskellig herfra.

Jeg finder imidlertid, at der bør tilføjes to særlige bemærkninger. For det første må det fastholdes, at et direktivs bestemmelser almindeligvis ikke er egnede til at skabe rettigheder for private. En sådan virkning kan kun anerkendes i særlige tilfælde og med henblik på enkelte bestemmelser i direktivet, som frembyder særlige karakteristika. Vedrørende direktiv 69/169 er der hverken foranstaltet, eller anmodet om, en undersøgelse i så henseende. Og det er klart, at det svar, som er givet på det foregående spørgsmål, overflødiggør dette. For det andet udelukker den opfattelse, jeg har givet udtryk for vedrørende det andet spørgsmål i den anden gruppe, at medlemsstaterne overtræder direktiv 69/169, når de autonomt indrømmer afgiftsfritagelse i videre omfang end fastsat ved direktivet. Som følge heraf er der ikke grundlag for den opfattelse, som det spørgsmål, jeg netop har behandlet, (dvs., at en medlemsstat har udstedt love eller administrative bestemmelser, der er i strid med indholdet af det nævnte direktiv) hviler på.

8. Ved det fjerde spørgsmål i den første gruppe spørger Finanzgericht Hamburg:

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

Stillet over for et sådant misbrug fandt Rådet det »nødvendigt at klarlægge den juridiske situation på dette område« og med henblik herpå fandt Rådet, at »medlemsstaterne [burde] bemyndiges til, for de i bilag II til traktaten nævnte varer, som sælges eller uddeles om bord på skibe under ovennævnte betingelser, at yde toldfritagelse for meget begrænsede mængder, ud over hvilke disse varer kun kan indbringes i Fællesskabet mod betaling af gældende importtold« (sidste betragtning til forordning nr. 3023/77). Med andre ord nøjedes Rådet med at begrænse misbruget ved at lovliggøre det. Medlemsstaterne kan således i henhold til den ovennævnte forordnings artikel 1 indrømme fritagelse for importafgifter (omfattende både told og landbrugsafgifter) for små mængder af varer såsom smør, ost, kød, vin og andre varer, der er nævnt i artikel II til traktaten, når varerne sælges eller uddeles om bord under ture — uden landgang — af den art, som her behandles.

Det må indledningsvis anføres, at Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 vedrører »foranstaltninger med henblik på at bringe misbrug ved salg af landbrugsprodukter om bord på skibe til ophør«. Som det er anført i retsaktens præambel, blev anvendelsesområdet for de toldlettelser, som indførtes ved den ovennævnte forordning nr. 1544/69 til fordel for rejsende fra tredjelande, ved forordning nr. 1818/75 af 10. juli 1975 efterfølgende udstrakt til at omfatte landbrugsimportafgifter og andre importbelastninger, som er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (eller inden for rammerne af de særlige ordninger, der finder anvendelse på visse varer, som er fremstillet af landbrugsprodukter). I praksis skete der imidlertid salg med afgiftsfritagelse under de ture — uden landgang — af den art, som er anført ovenfor, og salget har også omfattet landbrugsprodukter fra Fællesskabet, for hvilke der var modtaget eksportrestitutioner, samt af landbrugsprodukter fra tredjelande. Dette forhold erkendes i fjerde betragtning.

Efter min opfattelse bør antagelsen af, at forordning nr. 3023/77 er ugyldig, tiltrædes af flere grunde. For det første kan Rådet ikke have været uvidende om, at de afgiftsfritagelser, der indrømmes kunderne på de ovennævnte »smørture« indebærer en væsentlig konkurrencemæssig fordel for arrangørerne af disse ture i forhold til virksomheder, som sælger de samme produkter på landjorden i nærheden af afgangshavnene. De skibe, som gennemfører »smørturene«, er i virkeligheden egentlige flydende markeder, på hvilke der er mulighed for at købe bestemte varer til

betydeligt lavere priser end i almindelige forretninger. Jeg skal i den forbindelse nævne, at der for de pågældende varer ud over de fordele, som følger af fritagelsen for told, landbrugsafgifter og andre importafgifter (forordningens artikel 1, stk. 1, og artikel 2) indtil den 31. december 1980 ydedes eksportstøtte fra Fællesskabet i form af restitutioner og monetære udligningsbeløb (artikel 1, stk. 1, første led). Under sagen er det oplyst, at denne støtte er afskaffet, for så vidt angår »smørturene« fra den 1. januar 1981 at regne. Dette viser, at samme fællesskabsmyndighed har anset det for at være for vidtgående fuldt ud at opretholde de usædvanlig gunstige betingelser, som gjaldt for arrangørerne af de flydende markeder i henhold til forordning nr. 3023/77. Da på den anden side set den situation, som den forelæggende ret henviser til, vedrører en periode, i hvilken disse betingelser endnu ikke var blevet ændret, må de samlede fordele, som følger af forordning nr. 3023/77 for de skibsredere, som arrangerer »smørturene«, fastlægges under hensyn til samtlige de beskrevne omstændigheder.

Dette fører mig til at antage, at Rådet ved at træffe foranstaltningerne af 20. december 1977 har tilsidesat den almindelige grundsætning om ligebehandling af virksomheder ved at indrømme en gruppe heraf en særordning, som ikke er objektivt begrundet. At de umiddelbart begunstigede ved forordning nr. 3023/77 er brugerne (de rejsende) af »smørturene«, udelukker efter min opfattelse ikke, at der tages hensyn til de konstaterede konkrete virkninger til fordel for arrangørerne. I virkeligheden er sidstnævntes interesser nødvendigvis berørt af foranstaltninger, som (ordret) vedrører salg af landbrugsprodukter om bord på skibe. Det er næppe nødvendigt at

tilføje, at uanset forordningen angiveligt skal »bringe misbrug . . . til ophør« — og at man ved forordningen har begrænset den varemængde, som kan købes afgiftsfrit — er særordningen ikke blevet afskaffet, men har tværtimod opnået anerkendelse på fællesskabsplan. Gennem denne anerkendelse er der sket en tilsidesættelse af forbudet mod forsøksbehandling.

En anden ugyldighedsgrund viser sig efter min opfattelse, når man sammenholder de tilsyneladende formål og de virkelige formål med forordning nr. 3023/77. I henhold til retsaktens sidste betragtning (anført ovenfor) og titel, er dens formål at »klarlægge den juridiske situation« ved at bringe det konstaterede misbrug til ophør. Det ses imidlertid straks, at den løsning, man har forestillet sig med henblik på at afskaffe misbruget, er temmelig særegen, idet man giver det (om end kun delvis) et skær af ulovlighed. På den anden side havde forordningerne nr. 1544/69 og nr. 1818/75, hvis ukorrekte anvendelse på nationalt plan havde givet anledning til misbrug, hvorover der var blevet klaget, til formål at lette rejsetrafikken fra tredjelande og samtidig at forenkle toldformaliteterne. Disse formål forfølges imidlertid klart ikke ved forordning nr. 3023/77.

Ved eftersøgningen af en fællesskabsinteresse, som kan begrunde afgiftsfritagelse for »smørturene«, opstår det spørgsmål, hvilken fællesskabsregel der danner grundlag for forordning nr.

3023/77. I indledningen til præamblen henvises der til EØF-traktaten, uden at der særlig henvises til en artikel i denne. Man kunne tænke sig, at forordningen ligesom forordning nr. 1544/69 er udstedt i henhold til artikel 28, der — som jeg tidligere har omtalt — tillægger Rådet beføjelse til at træffe »beslutning om alle autonome ændringer eller suspensioner af toldsats i den fælles toldtarif«. Der er imidlertid en række grunde til at betvivle dette, idet Rådet i dette tilfælde ikke har udstedt en generel og ensartet undtagelsesbestemmelse, men alene har givet medlemsstaterne en mulighed, som de kan udnytte eller undlade at udnytte, for at fravige toldtariffen, hvilket afgørende er i strid med grundsætningen om tariffens enhed. Det er således vanskeligt at begrunde den pågældende retsakt med hensynet til objektive fællesskabsinteresser.

I virkeligheden er det efter de oplysninger, vi har til rådighed, nærliggende at antage, at det misbrug, som er nævnt i forordningens fjerde betragtning, kan stedfæstes til en enkelt medlemsstat, nemlig Forbundsrepublikken Tyskland. Når henses hertil, synes muligheden for at indrømme afgiftsfritagelser, som i forordningen formelt var givet samtlige medlemsstater, alene at have haft til formål at gøre det muligt at fortsætte en økonomisk aktivitet, som særlig var af interesse for Forbundsrepublikken (formentlig også fordi den skaber arbejdspladser). Under denne synsvinkel må forordningen anses for at være en art skjult beskyttelsesforanstaltning. Forordningens virkelige karakter skinner endvidere endnu klarere igennem i Kommissionens forslag (som senere ændredes af Rådet), der begrænsede udøvelsen af den mulighed, der var givet medlemsstaterne, til seks måneder.

Jeg udleder af samtlige disse omstændigheder, at Rådet ved vedtagelsen af forordning nr. 3023/77 har udnyttet sin retsfastsættelseskompetence til formål, der er forskellige fra de anførte formål, og som i hvert fald ikke kan føres tilbage til noget formål af fællesskabsinteresse. Retsakten bør således anses for at være ugyldig også på grund af magtfordrejning.

En tredje ugyldighedsgrund er efter min opfattelse manglende begrundelse. Jeg har allerede nævnt, at den sidste betragtning, som indeholder den egentlige begrundelse, er selvmodsigende og i hvert fald utilstrækkelig. Det bør i øvrigt nævnes, at retsakten, når den ligger uden for formålene med forordning nr. 1544/69 og skaber et brud på den fælles toldtarifs enhed, burde have en begrundelse, der i særlige grad var klar og overbevisende. Der er imidlertid ikke det mindste spor af en sådan. Jeg finder derfor, at der er sket en klar tilsidesættelse af traktatens artikel 190.

9. Det femte spørgsmål i den første gruppe er stillet for det tilfælde, at det foregående spørgsmål besvares bekræftende. Det forudsætter således, at Domstolen kender forordning nr. 3023/77 ugyldig. I dette tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst følgende: »Skabes der umiddelbare rettigheder for den, hvis rettigheder berøres af en i en medlemsstat i henhold til forordning nr. 3023/77 fastsat retsregel eller administrativ bestemmelse eller disses gennemførelse, i den forstand, at han for en national domstol kan indbringe et krav om, at fællesskabsretsstridige foranstaltninger undlades?«

Uanset den tilsyneladende lighed med spørgsmål nr. tre i den første gruppe, står vi over for et andet problem. Her er der nemlig ikke tale om at afklare retsstillingen for de personer, som har en interesse i den korrekte anvendelse af en forordning, som er blevet tilsidesat ved en medlemsstats herimod stridende foranstaltninger. Der er derimod tale om situationen for dem, som har lidt tab gennem en ugyldig fællesskabsforordning og om muligheden for, at de ad rettens vej kan kræve, at nationale foranstaltninger, som er truffet på grundlag af forordningen (nærmere bestemt ved udøvelsen af en beføjelse, som er tillagt gennem forordningen) ikke finder anvendelse.

Efter min opfattelse er det afgørende forhold her ikke alene det, at forordning nr. 3023/77 er ugyldig, men det forhold, at denne ugyldighed er en følge af tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling af konkurrerende virksom-

heder. Da denne grundsætning har som særligt formål at beskytte private, kan den, som har været udsat for forskelsbehandling, der skyldes Fællesskabets lovgivningsmyndighed, efter min opfattelse antages at have en retlig interesse i ad rettens vej at gøre et krav om ligestilling med konkurrenterne gældende med henblik på at opnå genetablering af denne ligestilling derigennem, at anvendelsen af nationale foranstaltninger, som ulovligt er blevet tilladt af fællesskabsinstitutionerne, undlades. Dette indebærer naturligvis, at privates ret til ikke at blive forskelsbehandlet forstås i vid forstand som en refleksvirkning af en fællesskabsmyndighedernes påhvilende forpligtelse, der gælder for samtlige deres initiativer, og som kræver, at der tages hensyn til de konkrete økonomiske virkninger af alle deres retsakter. Jeg skal imidlertid ikke opholde mig ved dette punkt, da jeg allerede har omtalt det under gennemgangen af manglerne ved forordning nr. 3023/77.

10. På grundlag af de forudgående betragtninger, skal jeg således foreslå Domstolen at besvare de af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 5. juni 1980 forelagte spørgsmål således:

1. Toldfritagelse i henhold til Rådets forordning nr. 1544/69 af 23. juli 1969 (som senest ændret ved forordning nr. 3061 af 19. 12. 1978) finder anvendelse på varer, som rejsende fra tredjelands medbringer i deres personlige bagage, uanset varernes oprindelse og herkomst.
2. Afgiftsfritagelser i henhold til Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 (som senest ændret ved direktiv 78/1032/EØF af 19. 12. 1978) finder anvendelse på varer, som medføres af rejsende fra et tredjeland eller fra en anden medlemsstat i Fællesskabet i deres personlige bagage, uden hensyn til varernes oprindelse eller herkomst.

3. Alene Fællesskabet — og i dette tilfælde ved Rådet — kan indføre fravigelser, ændringer eller suspensioner af toldsatser i den fælles toldtarif. Enhver ret for medlemsstaterne til at indrømme fritagelser på dette område er således udelukket.
4. Direktiv 69/169/EØF er ikke til hinder for, at medlemsstaterne selvstændigt indrømmer en fordelagtig afgiftsmæssig behandling for varer, som rejsende indfører i deres personlige bagage, når de vender tilbage til den medlemsstat, hvorfra de er taget afsted, efter at have gennemført en tur ud over søtoldgrænsen og uden at have været i berøring med havne i andre medlemsstater.
5. Enhver indehaver af en individuel ret, der består på grundlag af en bestemmelse i en fællesskabsforordning, kan ad retslig vej søge reglen anvendt i forhold til sig. Tredjemand, som blot har en interesse som medlem af en gruppe i at kræve en i en forordning fastsat regel overholdt, har ikke denne mulighed. Det samme gælder for umiddelbart anvendelige regler i et fællesskabsdirektiv.
6. Rådets forordning nr. 3023/77 af 20. december 1977 er ugyldig på grund af tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling, på grund af magtfordrejning og på grund af utilstrækkelig begrundelse.
7. Virksomheder, som har været ramt af forskelsbehandling i forhold til deres konkurrenter på grund af en fællesskabsretsakt, som senere er kendt ugyldig som stridende mod forbudet mod forskelsbehandling, har ret til ad rettens vej at hævde deres ret til ligebehandling med henblik på at opnå, at de nationale foranstaltninger, som er truffet på grundlag af denne retsakt, ikke bringes i anvendelse.