

voeren, zodat de Lid-Staten op dit gebied nog slechts beschikken over de hun door de richtlijnen verleende beperkte bevoegdheid om andere vrijstellingen toe te staan dan die welke in de richtlijnen zijn genoemd.

7. Het door het Verdrag ingevoerde stelsel van rechtsbescherming, zoals met name tot uitdrukking komend in artikel 177, houdt in dat elk door het nationale recht geboden type rechtsvordering voor de nationale rechterlijke instanties moet kunnen worden gebruikt om de eerbiediging van rechtstreeks werkende gemeenschapsvoorschriften te verzekeren op dezelfde voorwaarden inzake ontvankelijkheid en procedure als zouden gelden indien het erom ging de eerbiediging van nationaal recht te verzekeren.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco

Touffait

Due

Chloros

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 juli 1981.

De griffier

De president

A. Van Houtte

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL F. CAPOTORTI
VAN 18 MAART 1981 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Bij beschikking van 5 juni 1980 heeft het Finanzgericht Hamburg het Hof een

groot aantal prejudiciële vragen voorgelegd — acht om precies te zijn — die zijn opgeworpen in een nogal opmerkelijk hoofdeding. De feitelijke situatie samenvattend kan het volgende worden

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

opgemerkt: verschillende rederijen in de Bondsrepubliek Duitsland, voornamelijk uit Flensburg en Hamburg, organiseren zeer korte (over het algemeen slechts enkele uren durende) boottochten met vertrek- en aankomstpunt in Duitse havens aan de Oostzee en Noordzee. Deze hebben de bijnaam „Butterfahrten” omdat hun voornaamste zo niet enige attractie erin bestaat dat de passagiers de mogelijkheid wordt geboden een aantal goederen vrij van douanerechten, accijnzen en andere belastingen te kopen.

De schepen hebben verschillende soorten levensmiddelen (als boter, kaas en vlees) en andere produkten (alcohol, tabakswaaren, koffie, thee, parfumerie-artikelen, enz.) aan boord, die hetzij uit de Gemeenschap hetzij uit derde landen afkomstig zijn. Voor de toepasselijkheid van de Duitse wettelijke bepalingen inzake de vrijstelling van douanerechten en belastingen, is het voldoende dat deze schepen de maritieme douanegrens overschrijden en vervolgens in de vertrekhaven terugkeren, zonder dat daarbij de grens van een vreemd territorium behoeft te worden overschreden. Soms echter (niet zo vaak) gaan zij naar volle zee, buiten de territoriale wateren van de Bondsrepubliek, of leggen zij zeer kort aan in een Deense haven, omdat de passagiers op die wijze meer faciliteiten genieten. In dit verband zij opgemerkt dat de Duitse Reisegepäckverordnung van 3 december 1974 voorziet in een vrijstelling „voor het grote transitopakket” voor schepen die van volle zee of van een buitenlandse haven komen dan wel ten minste acht uur buiten het douanegebied hebben vertoefd, terwijl een meer beperkte vrijstelling („voor het kleine transitopakket”) wordt toegekend bij korte „Stichfahrten” in de kustwateren buiten de maritieme douanegrens. Afgezien daarvan wordt de bijzonder gunstige prijs van aan boord gekochte landbouwprodukten ook beïnvloed door het

feit dat deze produkten bij het verlaten van het communautair douanegebied in aanmerking komen voor subsidies ten laste van het EOGFL, in de vorm van uitvoerrestituties en monetair compenserende bedragen.

Het verschijnsel heeft grote vormen aangenomen. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens werden in 1979 alleen al in het ressort van het Hauptzollamt Kiel „Butterfahrten” uitgevoerd met 32 schepen en ongeveer 1 850 000 passagiers. Dit verklaart het ontstaan van het hoofdgeding, dat is aangespannen door de twee firma's Rewe, die aan de Oostzeekust van Schleswig-Holstein — de ene als grossier, de andere als detailhandelaar — gelijksoortige produkten verkopen als die welke op genoemde boottochten worden verkocht. Stellende dat zij onrechtmatig worden benadeeld door de concurrentie van de reders, die een aanmerkelijk deel van de aan de Oostkust wonende kopers aan de gewone zaken zouden onttrekken, hebben de betrokken firma's het Hauptzollamt Kiel voor het Finanzgericht Hamburg gedaagd ten einde een halt toe te roepen aan bovenbedoelde importen met vrijstelling van invoerrechten. Volgens verzoeksters zijn de in het geval van de „Butterfahrten” toegekende vrijstellingen van belastingen en douanerechten onverenigbaar met het gemeenschapsrecht; zij vorderen dat het Zollamt wordt gelast deze vrijstellingen niet toe te kennen, subsidiair een verklaring voor recht dat het gehouden is ze niet toe te kennen.

In deze zaak heeft de aangezochte Duitse rechter besloten, het Hof verscheidene prejudiciële vragen in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag voor te leggen. In de eerste plaats verzoekt hij om uitlegging van de communautaire regeling betreffende de vrijstelling van in-

voerrechten, respectievelijk van omzetbelasting en accijnzen, ten einde te vermenen onder welke voorwaarden deze vrijstelling wordt toegekend (vraag 1 van de onderdelen I en II). In de tweede plaats wordt gevraagd welke beleids marge deze regeling eventueel aan de Lid-Staten laat (vraag 2 van de onderdelen I en II). In de derde plaats stelt hij het probleem aan de orde van de rechtspositie (en met name de mogelijkheid om in rechte op te treden) van particulieren die in hun belangen zijn getroffen door met een verordening of richtlijn strijdige nationale bepalingen (vraag 3 van onderdelen I en II), terwijl tenslotte wordt gevraagd of verordening nr. 3023/77 niet ongeldig is (vraag 4 van onderdeel I), en zo ja, welke de rechten zijn van particulieren die door op deze ongeldige verordening gebaseerde nationale bepalingen in hun belangen zijn geschaad (vraag 5 van onderdeel I).

Ter vereenvoudiging van het onderzoek van de vragen zou ik deze in bovengenoemde volgorde willen benaderen, ook al heeft de verwijzende rechter er de voorkeur aan gegeven een onderscheid te maken tussen hetgeen betrekking heeft op de vrijstelling van douanerechten (onderdeel I) en de kwestie van de vrijstelling van belastingen (onderdeel II). Telkens wanneer ik tot de bespreking van de desbetreffende problemen, kom, zal ik bij de inhoud van de betrokken communautaire regeling stilstaan.

2. De eerste vraag van onderdeel I is geformuleerd als volgt: „Moet verordening (EEG) nr. 1544/69 van de Raad van 23 juli 1969, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3061/78 van de Raad van 19 december 1978, aldus worden verstaan dat de daarin vastgestelde vrijstelling van invoerrechten slechts geldt voor goederen afkomstig uit

het douanegebied van een derde land en eventueel bovendien uit het douanerechtelijk vrije verkeer van dat land, of is het voldoende dat de goederen afkomstig zijn uit Lid-Staten en via de maritieme douanegrens of de grens van het territorium van de desbetreffende Lid-Staat vanuit volle zee worden ingevoerd?”

Uit de formulering van deze vraag blijkt dat zij aansluit bij het begrip van de *herkomst van de waren* die in aanmerking komen voor vrijstelling van douanerechten. Dit uitgangspunt moet echter worden verworpen, daar het geen bevestiging vindt in verordening nr. 1544/69. Deze heeft betrekking op de invoerrechten die van toepassing zijn op goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers en beantwoordt aan de noodzaak, „een communautaire regeling inzake douanefaciliteiten voor het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap in te stellen” (voorlaatste overweging); zij bepaalt evenwel niets omtrent de herkomst van de goederen. Voor de toepasselijkheid van deze verordening is relevant dat de reiziger de Gemeenschap binnenkomt vanuit een derde land; voorts moeten de vrijgestelde goederen deel uitmaken van de persoonlijke bagage van de reiziger, moet elk handelskarakter aan de invoer vreemd zijn en dient de totale waarde van de goederen binnen bepaalde grenzen te blijven (zie artikel 1 van de verordening; voor sommige produkten is echter een kwantitatieve grens vastgesteld). De resultaten van deze letterlijke interpretatie zijn overigens gelijk aan die waartoe men komt indien naar het doel van de betrokken regeling wordt gekeken: de vrijstelling van douanerechten heeft immers niet zozeer ten doel het goederenverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap te vergemakkelijken, doch uitsluitend het reizigersverkeer te bevorderen door de douanewerkzaamheden soepeler te laten verlopen. Het is derhalve geheel in over-

eenstemming met het doel van verordening nr. 1544/69 dat bij de vrijstelling van invoerrechten geen rekening wordt gehouden met de oorsprong van de goederen of de plaats waar zij zijn aangeschaft.

In genoemd artikel 1, lid 1, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3061/78 van de Raad, wordt erop gewezen dat het moet gaan om „reizigers die uit derde landen komen”; blijkens de laatste overweging van verordening nr. 3061/78 is zulks geschied om „onjuiste interpretaties” te vermijden. Het lijkt dan ook geen twijfel dat reizigers die uit Lid-Staten van de Gemeenschap komen, niet in aanmerking komen voor de in de verordeningen nrs. 1544/69 en 3061/78 gegeven vrijstelling. Dit wordt in ieder geval bevestigd door de verklaring van de Raad in de tweede overweging van verordening nr. 3023/77 van 20 december 1977, dat verordening nr. 1544/69 „niet van toepassing is op goederen die worden ingevoerd na een reis per schip vanuit een Lid-Staat tijdens welke geen douanegebied van een derde land is aangedaan”.

3. Met de eerste vraag van het tweede onderdeel, die geheel gelijk loopt met de hiervoor behandelde, behalve dat zij betrekking heeft op vrijstellingen van belasting, wenst de verwijzende rechter te vernemen of „richtlijn nr. 69/169/EEG van de Raad van 28 mei 1969, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 78/1032/EEG van de Raad van 19 december 1978, aldus moet worden verstaan dat de daarin geregelde vrijstelling van omzetbelastingen en accijnzen enkel geldt voor als persoonlijke bagage van een reiziger ingevoerde goederen, die afkomstig zijn uit het douanegebied van een derde land (artikel 1) of — wanneer het goed uit een Lid-Staat afkomstig is — uit het douanegebied van de Gemeen-

schap (artikel 2), en eventueel bovendien uit het douanerechtelijk vrije verkeer van een derde land of een Lid-Staat, of dat het voldoende is dat de goederen vanuit volle zee worden ingevoerd via de maritieme douanegrens of via de grens van het territorium van de betrokken Lid-Staat”.

Richtlijn nr. 69/169 heeft luidens haar titel betrekking op de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven in het internationale reizigersverkeer. Anders dan is bepaald in verordening nr. 1544/69, omvat het „internationale reizigersverkeer” zowel de gevallen van reizigers afkomstig uit derde landen als die van reizigers afkomstig uit andere Lid-Staten; blijkens de tweede en derde overweging van de richtlijn heeft deze zelfs als voornaamste doel, in het reizigersverkeer *tussen de Lid-Staten* de regeling voor de belastingheffing bij invoer verder te liberaliseren. Maar afgezien daarvan is de algemene grondgedachte van de richtlijn dezelfde als die van de twee maanden later vastgestelde verordening nr. 1544/69, te weten dat met de herkomst van de goederen totaal geen rekening wordt gehouden en dat toekenning van de vrijstelling afhankelijk is gesteld van de plaats waar de reizigers vandaan komen, het feit dat de goederen zich in hun persoonlijke bagage bevinden, het niet-commerciële karakter van de import en de beperkte waarde (of de beperkte hoeveelheid) van de ingevoerde produkten. Ongeacht de herkomst en de oorsprong van de goederen is de in de genoemde richtlijn voorziene vrijstelling derhalve niet bedoeld voor deelnemers aan boottochten die havens in één enkele Lid-Staat als vertrek- en aankomstpunt hebben en die niet het territorium van andere Lid-Staten of van derde landen aandoen.

Ik hoef hier nauwelijks nog aan toe te voegen dat het reizigersverkeer zoals dat plaatsvindt met boottochten waarbij geen vreemde haven wordt aangedaan, geenszins kan worden geacht te vallen onder het begrip reizigersverkeer tussen de Lid-Staten als bedoeld in artikel 2 van voornoemde richtlijn. Daarvoor is dat artikel te nauwkeurig geformuleerd, terwijl een belangrijk uitgangspunt van de regeling van de onderhavige vrijstelling is, dat op goederen die in een Lid-Staat zijn aangeschaft in het algemeen fiscale lasten drukken en dat derhalve de vrijstelling daarvan bij invoer in een andere Lid-Staat „vermijdt dat dubbele belastingheffing plaatsvindt, zonder dat zulks ertoe leidt dat geen belasting wordt geheven” (vierde overweging van de richtlijn).

Het voorgaande vindt eveneens bevestiging in bovenbedoeld artikel 2, lid 4, dat bij richtlijn nr. 78/1032 van de Raad van 19 december 1978 aan de oorspronkelijke tekst van die bepaling is toegevoegd. Daar wordt immers bepaald dat wanneer een reis van de ene naar de andere Lid-Staat via het grondgebied van een derde land loopt of plaatsvindt vanuit een gebiedsdeel van een andere Lid-Staat waar de heffingen waarop de richtlijn betrekking heeft niet van toepassing zijn op goederen die aldaar worden verbruikt, „de reiziger [moet] kunnen aantonen dat de in zijn bagage meegevoerde goederen werden verkregen onder de voor de binnenlandse markt van een der Lid-Staten in het algemeen geldende belastingregelingen en dat deze goederen niet voor enigerlei teruggave van omzetbelasting en/of accijnzen in aanmerking komen”; zo niet dan is artikel 1 van toepassing. Is de betrokken reiziger derhalve niet in staat voornoemd bewijs te leveren, dan komt hij sinds 1 januari 1979 nog slechts in aanmerking voor de meer beperkte vrijstelling, voorzien voor het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap. Hoe dit ook zij, ook voor

toekenning van deze beperkte vrijstelling moet de reiziger uit een *andere* Lid-Staat komen, en aan deze voorwaarde is onmiskenbaar niet voldaan in het geval van boottochten die bestaan in een kort tochtje naar zee met overschrijding van de douanegrens zonder dat in een vreemde haven wordt aangelegd.

4. In de tweede vraag van het eerste onderdeel vraagt het Finanzgericht Hamburg of „verordening (EEG) nr. 1544/69, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3061/78, eventueel in samenhang met artikel 28 EEG-Verdrag — behoudens voor de onder verordening (EEG) nr. 3023/77 van de Raad van 20 december 1977 vallende goederen — een uitputtende regeling bevat inzake de vrijstelling van invoerrechten voor goederen die deel uitmaken van de persoonlijk bagage van reizigers, of dat de Lid-Staten naast de regeling van verordening (EEG) nr. 1544/69 — behoudens voor de onder verordening (EEG) nr. 3023/77 vallende goederen — zelfstandig vrijstellingen van invoerrechten mogen toekennen.”

Zoals gezegd in mijn conclusie van 27 november 1980 in zaak 50/80, Horvath, worden sommige onderdelen van het douanerecht in de verschillende Lid-Staten nog steeds beheerst door nationale bepalingen die niet zijn geharmoniseerd met die welke in de andere Lid-Staten gelden. Dit is verklaarbaar doordat het hier gaat om een onderwerp dat niet geheel door communautaire voorschriften behoeft te worden geregeld doch dat gedeeltelijk valt onder de bevoegdheidssfeer van de nationale rechtsordes, die nog volledig moeten worden geharmoniseerd. Deze overwegingen van algemene aard zijn evenwel onvoldoende voor een antwoord op de

vraag van de Duitse rechter: in casu is de betrokken materie duidelijk afgebakend — het gaat om vrijstellingen van douanerechten — en wordt zij beheerst door bepalingen die rechtstreeks afkomstig zijn van de gemeenschapswetgever, te weten verordening nr. 1544/69.

In de formulering van de onderhavige vraag lijkt de verwijzende rechter te willen suggereren dat wanneer voornoemde verordening de vrijstelling van douanerechten van goederen die zich in de persoonlijke bagage van reizigers bevinden niet *uitputtend* heeft geregeld, de Lid-Staten bevoegd zijn op het gebied dat niet door de communautaire regeling wordt gedekt. Mijns inziens is dit niet geheel juist. Men moet immers ervan uitgaan dat de douanerechten zijn geregeld in het gemeenschappelijk douanetarief (artikelen 3, sub b, 9, lid 1, en 23, lid 3, EEG-Verdrag), dat zoals bekend van toepassing is op alle invoer in de Gemeenschap, en dat iedere toekenning van douanevrijstellingen een beperking van de werkingssfeer van dat tarief vormt. Bijgevolg zijn maatregelen van de afzonderlijke Lid-Staten tot uitbreiding van de werkingssfeer van de douanevrijstellingen die uit communautaire bepalingen voortvloeien, duidelijk ontoelaatbaar.

Afgezien van de mogelijkheid van afwijkende beschermende maatregelen ten gunste van een bepaalde Lid-Staat (onder bijzondere omstandigheden die dit rechtvaardigen), kan de toepassing van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief sinds het einde van de overgangperiode uitsluitend worden beïnvloed via de procedure van artikel 28 EEG-Verdrag, de bepaling waarop verordening nr. 1544/69 is gebaseerd. Volgens dit artikel beslist „de Raad... met

eenparigheid van stemmen over alle autonome wijzigingen of schorsingen van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief” (of met gekwalificeerde meerderheid wanneer de wijzigingen of schorsingen 20 % van de hoogte van de betrokken rechten niet te boven gaat en zij voor niet langer dan 6 maanden geldig zijn). Bij invoerfaciliteiten als die welke door verordening nr. 1544/69 aan reizigers uit derde landen worden toegekend, worden in de grond der zaak afwijkingen van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief ingevoerd; overigens zij erop gewezen dat volgens de rechtspraak van het Hof de in artikel 28 EEG-Verdrag (en in ander bepalingen betreffende de douane-unie) aan de instellingen toegekende bevoegdheden ruim moeten worden uitgelegd, ten einde een coherente regeling van de buitenlandse economische betrekkingen te verzekeren (zie arrest van 12 juli 1973, zaak 8/73, Massey-Ferguson, Jurispr. 1973, blz. 897, r.o. 4). Ten slotte zij opgemerkt dat de op grond van artikel 28 EEG-Verdrag vastgestelde wijzigingen of schorsingen van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief rechtstreekse werking hebben in alle Lid-Staten en daardoor de uniforme toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief in de hele Gemeenschap verzekeren. Het zou daarentegen niet in overeenstemming zijn met dit laatste, de afzonderlijke Lid-Staten de bevoegdheid toe te kennen op eigen initiatief vrijstellingen van douanerechten in te voeren of te handhaven.

5. In de tweede vraag van het tweede onderdeel vraagt het Finanzgericht te Hamburg of „richtlijn nr. 69/169/EEG in haar laatstelijk geldende versie een uitputtende regeling bevat van de vrijstelling van omzetbelastingen en accijnzen voor goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers, of dat de Lid-Staten, naast de in de richtlijn

vervatte regeling, voor goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers zelfstandig vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen mogen toekennen”.

Ondanks de duidelijke gelijkenis tussen deze vraag en de hiervoor behandelde, is de opmerking in de verwijzingsbeschikking dat beide niet aan de hand van dezelfde criteria kunnen worden beoordeeld, mijns inziens juist. Immers terwijl de vrijstellingen van douanerechten rechtstreeks door de communautaire regeling worden beheerst, heeft de Gemeenschap op het vlak van de binnenlandse belastingen een beperkte bevoegdheid tot uitvaardiging van richtlijnen tot harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen. Op fiscaal gebied is het derhalve in beginsel toelaatbaar dat de Lid-Staten autonome maatregelen treffen, mits de inhoud daarvan niet onverenigbaar is met het Verdrag en met communautaire richtlijnen.

Bij het onderzoek naar de werkingssfeer van richtlijn nr. 69/169 heb ik reeds aangetoond dat deze geen betrekking heeft op het geval van reizigers die aan boord gaan in een haven van een Lid-Staat en die in deze haven terugkeren na een korte zeereis over de maritieme douanegrens. Hiervan uitgaande is het de vraag, of een nationale regeling die de toekenning van belastingvrijstellingen uitbreidt tot reizigers die aan dergelijke boottochten deelnemen, in strijd is met de doelstellingen of de inhoud van deze richtlijn.

Blijkens de considerans van de richtlijn heeft deze als twee voornaamste doelstellingen een zodanig verdere liberalisering van de regeling voor de belastingheffing bij invoer, dat omstandigheden worden

geschapen welke analoog zijn aan die van een binnenlandse markt (derde overweging), en de bevordering van het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap (laatste overweging). Mijns inziens wordt geen van beide doelstellingen in gevaar gebracht door vrijstellingen die eenzijdig door een Lid-Staat worden toegekend aan personen die een zeereis maken zonder een vreemde haven aan te doen doch niet behoren tot het reizigersverkeer tussen de Lid-Staten of tussen de Gemeenschap en derde landen. Het is nauwelijks nodig hierbij terzijde op te merken dat een ander niet afdoet aan de verplichting van de Lid-Staten, de bepalingen van de richtlijn uit te voeren in alle gevallen waarin bij dit soort boottochten havens van andere Lid-Staten of van derde landen worden aangedaan.

Voor wat de context van de richtlijn betreft moet rekening worden gehouden met het feit dat deze uitdrukkelijk een aantal gevallen noemt waarin de Lid-Staten de mogelijkheid hebben naast de algemene regels van de richtlijn, zelf aanvullende of afwijkende bepalingen vast te stellen (ik noem onder meer de artikelen 2, lid 2; 4, lid 1; 5, leden 2 en 3). Volgens de Commissie blijkt hieruit impliciet dat de Lid-Staten geen enkele autonome wetgevende bevoegdheid is gelaten op het gebied van de belastingvrijstellingen. Het komt mij echter voor dat het er in de genoemde gevallen om ging de Lid-Staten de mogelijkheid te geven, de toepassing van de algemene bepalingen van de richtlijn naar eigen inzicht aan te passen aan sommige situaties of bepaalde categorieën reizigers, zij het echter alleen aan situaties of subjecten waarop de richtlijn van toepassing is. De onderhavige vraag heeft daarentegen betrekking op de bevoegdheid van de Lid-Staten, belastingvrijstellingen in te voeren in situaties en ten aanzien van subjecten die helemaal niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Van de aangehaalde bepalingen van de richtlijn verdient evenwel artikel 6, lid 2, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 78/1032 van 18 december 1978, bijzondere aandacht. Dit verplicht de Lid-Staten de nodige maatregelen te nemen ten einde het mogelijk te maken dat in bepaalde gevallen ontheffing van omzetbelasting wordt verleend voor leveringen van goederen welke reizigers in hun persoonlijke bagage meevoeren; maar tevens is bepaald dat de regeling die van toepassing is op de verkoop vanuit onder douanetoezicht staande verkoopinrichtingen in luchthavens en op de verkoop aan boord van vliegtuigen onaangetast moet blijven. Men kan zich afvragen of uit dit voorbehoud, dat een ruime strekking heeft, kan worden afgeleid dat de Raad de in de richtlijn vervatte regeling van de belastingvrijstelling voor reizigers als een uitputtende regeling heeft willen zien, zodat, bij gebreke van andere uitdrukkelijke voorbehouden, de Lid-Staten niet de bevoegdheid kan worden toegekend, buiten de richtlijn om dergelijke vrijstellingen toe te kennen. Ik ben van mening dat het antwoord ontkenkend moet luiden. Ook bovenbedoeld voorbehoud is duidelijk verbonden met de specifieke materie die in genoemd artikel 6 wordt geregeld, terwijl het onderhavige geval zoals gezegd betrekking heeft op een materie die niet door de richtlijn wordt bestreken en waarbij het ingrijpen van de wetgever van een Lid-Staat niet in de weg staat aan de naleving van de communautaire regeling.

Op grond van het bovenstaande moet mijns inziens worden vastgesteld dat bepalingen betreffende vrijstellingen van belasting ten gunste van deelnemers aan boottochten tijdens welke geen vreemde haven wordt aangedaan, niet in strijd zijn met het gemeenschapsrecht en derhalve door de nationale rechter naar eigen inzicht mogen worden ingevoerd.

6. In de derde vraag van het eerste onderdeel vraagt de Duitse rechter: „Doet

schending van een gemeenschapsverordening voor degene die door met de verordening strijdige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een Lid-Staat respectievelijk door de uitvoering daarvan in zijn rechten wordt geraakt, rechtstreeks rechten ontstaan in die zin, dat hij voor de nationale rechter het verbod van met het gemeenschapsrecht strijdige maatregelen respectievelijk nakoming van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen kan vorderen?”

Deze vraag lijkt wat tautologisch in haar formulering. Immers, ervan uitgaande dat er particulieren zijn die houder zijn van aan een communautaire verordening ontleende subjectieve rechten, en aangenomen dat deze rechten door met deze verordening strijdige wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een Lid-Staat worden geschonden, lijdt het geen twijfel dat deze personen bevoegd zijn zich ter bescherming van hun rechten tot de nationale rechter te wenden en toepassing van de verordening te vorderen (welke voorrang moet hebben boven de afwijkende nationale wetten). Evenwel moet rekening worden gehouden met het aan het Finanzgericht Hamburg voorgelegde geval om de strekking van de onderhavige vraag vast te stellen. Het gaat in wezen om de vraag of, wanneer een Lid-Staat douanevrijstellingen heeft toegekend die hij volgens het gemeenschapsrecht niet had mogen toekennen en aldus de voorschriften betreffende het gemeenschappelijk douanetarief heeft geschonden, de handelaren die schade ondervinden van de concrete gevolgen van die vrijstellingen voor de nationale rechter kunnen eisen dat de douane-autoriteiten de nationale bepalingen inzake de vrijstellingen niet toepassen dan wel dat zij zich aan de bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief houden.

De raadsman van de Commissie heeft verwezen naar het arrest van 22 januari

1976 (zaak 60/75, Russo, Jurispr. 1976, blz. 45) en hieruit afgeleid dat een particulier slechts dan beroep kan doen op een communautaire bepaling wanneer deze zijn belangen beoogt te beschermen. Maar genoemd arrest had betrekking op het geval van een tarweproducent die zich voor de nationale rechter beriep op schending van het gemeenschapsrecht door het interventiebureau voor landbouwproducten, ter ondersteuning van een tegen dit bureau gerichte vordering tot schadevergoeding. Bij de beslissing van die zaak heeft het Hof het bestaan van een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht van de individuele producent erkend en uitgemaakt dat in geval van schade als gevolg van schending van een communautaire bepaling door een Lid-Staat, deze „de gevolgen daarvan ten opzichte van de benadeelde persoon moet dragen in het kader van de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de staat”.

In het onderhavige geval hebben appellanten geen vergoeding gevorderd van de schade die zij hadden geleden tengevolge van de aan de importeur van tijdens de Butterfahrten verkochte producten toegelate vrijstellingen, doch enkel verzocht om toepassing van het normale regime van het gemeenschappelijk douanetarief op dergelijke importen; met andere woorden, zij hebben om juiste toepassing van het gemeenschapsrecht verzocht. En zoals gezegd, heeft de onderhavige vraag betrekking op de mogelijkheid voor handelaren die door de praktische gevolgen van de vrijstellingen zijn geschaad, de rechter te verzoeken de douanediens ten lasten, deze vrijstellingen niet toe te

kennen (dan wel het gemeenschappelijk douanetarief na te leven).

Mijns inziens moet men voor de oplossing van dit probleem uitgaan van twee overwegingen van algemene aard. De eerste heeft betrekking op het verband tussen rechtsnorm, subjectief recht en belang bij de toepassing van de norm; zoals bekend regelt elke rechtsnorm een bepaalde situatie in abstracto en telkens wanneer justitiabelen *in concreto* in die situatie terechtkomen, ontstaat tussen hen een rechtsbetrekking: in een verbinde rechtelijke betrekking wordt één van hen houder van een subjectief recht. Uiteraard geldt dit ook voor bij verordening vastgestelde communautaire voorschriften; wat het gemeenschappelijk douanetarief betreft, ontstaat het recht om hierop een beroep te doen naar aanleiding van elke concrete in- of uitvoerhandeling, en is degene die deze handeling verricht houder van dit recht. Het lijdt daarom geen twijfel dat elke importeur recht heeft op juiste toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief *jegens hemzelf* en dat dit recht ontstaat doordat hij een invoerhandeling verricht. Hiervan moet evenwel worden onderscheiden het recht van de importeurs als groep op de naleving van het tarief: in dit verband heeft de norm niet meer dan een algemene, abstracte waarde, zonder dat sprake is van bovenbedoeld recht, dat wil zeggen zonder dat een bijzondere rechtsbetrekking bestaat. Het is weer iets anders wanneer het gaat om het belang bij de toepassing van een norm, bij voorbeeld het belang van ondernemers bij een juiste toepassing van douanerechten op de invoer van producten die met de door hen geproduceerde of verhandelde producten concurreren. Zoals bekend is elke rechtsnorm naar haar aard een weerspiegeling van collectieve belangen, waartoe ook die van niet onder haar werkingssfeer vallende categorieën personen behoren; het aantal subjecten dat belang heeft bij de naleving van een bepaalde

norm is dan ook veel groter dan het aantal dat uit hoofde van die norm een subjectief recht heeft of kan krijgen.

De tweede overweging heeft betrekking op het procesrechtelijke aspect van de vraag. Om in rechte te kunnen optreden (bij voorbeeld om te vorderen dat een ander subject wordt gelast zich aan bepaalde verplichtingen te houden), moet men houder zijn van het subjectieve recht waarvan in concreto bescherming wordt gevorderd. Een gerechtelijke procedure dient immers niet ter bevestiging van de inhoud van een norm in het algemeen en voor een hypothetisch geval, doch is gericht op de toepassing daarvan op een bestaande rechtsbetrekking. Bijgevolg kan degene die alleen belang heeft bij de naleving van een norm, of juist gezegd degene die geen partij is bij een bepaalde uit deze norm voortvloeiende rechtsbetrekking, zich niet in rechte op de norm beroepen.

Aan de hand van deze algemene beschouwingen dient thans de door het Finanzgericht Hamburg opgeworpen vraag te worden onderzocht. Ik zou om te beginnen willen opmerken dat de onrechtmatige toekenning van douanevrijstellingen door een Lid-Staat een althans op het eerste gezicht tweevoudige schending van het gemeenschapsrecht impliceert: enerzijds wordt inbreuk gemaakt op de norm die de staat de bevoegdheid ontzegt, wettelijke regels te geven op een gebied dat aan de communautaire wetgever is voorbehouden; anderzijds wordt het gemeenschappelijk douanetarief niet toegepast. De eerste schending betreft de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten; het subjectieve recht om op de inachtneming van deze verdeling toe te zien berust bij

de Gemeenschap, en op het procedurele vlak bij de Commissie. De tweede schending is slechts een gevolg van de eerste: in werkelijkheid heeft zich geen geval van onjuiste toepassing van het tarief jegens een importeur voorgedaan (hetgeen het geval zou zijn bij een qua omvang van het gemeenschappelijk douanetarief afwijkende heffing), maar is het toepassingsgebied van het tarief bij *wettelijke bepaling* onrechtmatig beperkt, zulks in strijd met de verplichting van een Lid-Staat, ingevoerde produkten aan de door de Gemeenschap vastgestelde heffingen te onderwerpen. Ook vanuit dit oogpunt bekeken komt het recht om de integrale toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief te vorderen mijns inziens aan de Gemeenschap toe en niet aan een particulier die deel uitmaakt van een categorie belanghebbenden bij de naleving van het tarief.

Concluderend ben ik van mening dat slechts behoeft te worden onderscheiden tussen het subjectieve recht dat besloten ligt in een bepaalde rechtsbetrekking welke ontstaat onder de in een voorschrift neergelegde voorwaarden, en het belang van derden bij de handhaving van dat voorschrift. Aan de rechthebbende en niet aan een belanghebbende als bovenbedoeld komt de bevoegdheid toe in rechte op te treden en te vorderen dat de betrokken norm jegens hem wordt toegepast. Zoniet dan zou men de mogelijkheid erkennen van een soort op rechtstreeks werkende communautaire voorschriften gebaseerde *actio popularis*; dit zou echter in strijd zijn met de rechtstradities die de Lid-Staten gemeen hebben en bovendien aanleiding kunnen geven tot ernstige praktische problemen voor een goed werkende rechtsbedeling (te denken valt aan het aantal justitiabelen dat een willekeurig belang zou kunnen hebben bij de juiste toepassing van bepaalde gemeenschapsbepalingen!).

Bovenstaande conclusie sluit overigens niet uit dat bepaalde personen die belang hebben bij de naleving van een verordening, subjectieve rechten kunnen uitoefenen op grond van een op hen toepasselijke nationale regeling wanneer de met het gemeenschapsrecht strijdige gedraging van de administratie ook door nationale wettelijke bepalingen of rechtsbeginselen wordt beheerst, mits die belanghebbenden volgens dergelijke bepalingen of beginselen aanspraken hebben die zij in rechte geldend kunnen maken. Het eenvoudigste voorbeeld vormt het recht op schadevergoeding op grond van onrechtmatige overheidsdaad, waarop voornoemd arrest Russo betrekking had. Maar niets staat in de weg aan de gedachte dat indien nationale wettelijke maatregelen hetzij strijdig zijn met communautaire bepalingen hetzij met grondwettelijk beschermde subjectieve rechten (wanneer bij voorbeeld een nationale grondwet het recht op gelijke behandeling ook aan ondernemers toekent), de justitiabele in recht een beroep kan doen op deze aanspraken om te bereiken dat deze maatregelen buiten toepassing worden gelaten en — indirect — dat het gemeenschapsrecht wordt nageleefd.

7. De derde vraag van het tweede onderdeel loopt geheel parallel met de hiervoor behandelde. Zij luidde als volgt: „Doet richtlijn 69/169/EEG in haar laatstelijk gewijzigde versie voor degene die door een met de richtlijn strijdige wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling van een Lid-Staat respectievelijk door de uitvoering daarvan in zijn rechten wordt geraakt, rechtstreeks rechten ontstaan in die zin, dat hij voor de nationale rechter het verbod van met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregelen kan vorderen?”

Het lijkt mij overbodig de algemene overwegingen te herhalen op grond

waarvan ik bovenstaand onderscheid heb gemaakt tussen de rechten van degenen tot wie een bepaling is gericht en het enkele belang van derden bij de naleving van die bepaling. Derhalve zij slechts opgemerkt dat wanneer men in beginsel erkent dat uit een richtlijn rechtstreeks subjectieve rechten ten gunste van particulieren kunnen ontstaan, zulks mogelijk is in dezelfde mate als het geval is met een verordening, die naar haar aard rechtstreekse werking heeft. De oplossing kan dus niet anders luiden.

Twee bijzondere opmerkingen lijken mij hier echter op hun plaats. In de eerste plaats zij erop gewezen dat bepalingen van een richtlijn in de regel geen rechten ten gunste van particulieren kunnen doen ontstaan: een dergelijke werking kan slechts bij wijze van uitzondering worden toegekend aan afzonderlijke bepalingen van een richtlijn die bepaalde kenmerken vertonen. Met betrekking tot richtlijn nr. 69/169 is een onderzoek hiernaar niet gedaan en ook niet gevorderd; en uiteraard maakt het antwoord op de vorige vraag dit overbodig. Voorts is het op grond van mijn overweging naar aanleiding van de tweede vraag van het tweede onderdeel uitgesloten dat de Lid-Staten richtlijn nr. 69/169 schenden wanneer zij zelfstandig verdergaande belastingvrijstellingen geven dan die welke in deze richtlijn zijn voorzien. Daarmee is reeds vastgesteld dat de in de onderhavige vraag genoemde hypothese (te weten dat een Lid-Staat met de inhoud van de richtlijn strijdige wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen heeft uitgevaardigd) elke grondslag ontbeert.

8. In de vierde vraag van het eerste onderdeel vraagt het Finanzgericht

Hamburg: „Is verordening (EEG) nr. 3023/77 ongeldig wegens strijd met gemeenschapsrecht van hogere orde (zoals het gelijkheidsbeginsel, het discriminatieverbod, de gelijkheid van de mededingingsvoorwaarden, het evenredigheidsbeginsel)?”

Voorop dient te worden gesteld dat de op 20 december 1977 door de Raad vastgestelde verordening nr. 3023/77 betrekking heeft op „bepaalde maatregelen, bedoeld om een einde te maken aan misbruik bij de verkoop van landbouwprodukten aan boord van schepen”. In de considerans van deze verordening wordt erop gewezen dat de werkingsfeer van de bij voornoemde verordening nr. 1544/69 ten gunste van reizigers uit derde landen ingevoerde douanefaciliteiten vervolgens bij verordening nr. 1818/75 van 19 juli 1975 is uitgebreid tot de landbouwheffingen en de andere invoerheffingen als voorzien in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (of van de bijzondere regelingen die van toepassing zijn op bepaalde goederen, verkregen door de verwerking van landbouwprodukten). Bijgevolg had geen vrijstelling mogen worden verleend voor goederen die werden ingevoerd na een reis per schip vanuit een Lid-Staat tijdens welke geen douanegebied van een derde land werd aangedaan: dit is tot uitdrukking gebracht in de tweede overweging van verordening nr. 3023/77, die ik reeds heb vermeld bij de behandeling van de eerste vraag. In de praktijk echter vonden belastingvrije verkopen plaats op boottochten tijdens welke geen haven van een derde land werd aangedaan en hadden deze verkopen behalve op landbouwprodukten uit derde landen ook betrekking op communautaire landbouwprodukten waarvoor uitvoerrestituties waren verkregen. In de vierde overweging van de verordening wordt het bestaan van deze situatie erkend.

Met het oog op deze misbruiken heeft de Raad het noodzakelijk geacht „de juridische situatie op dit gebied te verduidelijken”, en het daartoe dienstig geacht „de Lid-Staten toe te staan om voor de in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten die zijn verkocht of gedistribueerd aan boord van schepen onder de hierboven omschreven voorwaarden vrijstellingen toe te kennen voor zeer beperkte hoeveelheden van produkten die voor het overige voortaan alleen in de Gemeenschap mogen worden binnengebracht na betaling van de verschuldigde invoerrechten” (laatste overweging van verordening nr. 3023/77). Met andere woorden, de Raad heeft de misbruiken enkel beperkt door legalisering ervan. Krachtens artikel 1 van deze verordening mogen de Lid-Staten derhalve vrijstelling van invoerrechten verlenen (waaronder zowel douanerechten als landbouwheffingen vallen) voor kleine hoeveelheden produkten als boter, kaas, vlees, wijn en andere in bijlage II bij het Verdrag genoemde produkten die tijdens bovenbedoelde boottochten, waarbij geen douanegebied van een derde land is aangedaan, zijn verkocht of gedistribueerd.

De stelling dat verordening nr. 3023/77 ongeldig is dient mijns inziens om verschillende redenen te worden aanvaard. Ten eerste kon het de Raad niet ontgaan dat de aan de klanten van de zogenaamde „Butterfahrten” verleende vrijstellingen voor de organisatoren van deze tochten een belangrijk concurrentievoordeel betekenden ten opzichte van handelaren die dezelfde produkten op het vasteland, in de buurt van de vertrekhavens, verkopen. De schepen die voor de „Butterfahrten” worden gebruikt zijn immers ware drijvende markten, waarop bepaalde goederen kunnen worden aangeschaft tegen veel lagere prijzen dan die

welke in normale winkels worden gehanteerd. In dit verband herinner ik eraan dat de onderhavige produkten, wanneer ze van oorsprong uit de Gemeenschap waren, naast het voordeel als gevolg van de vrijstelling van douanerechten, landbouwheffingen en andere invoerheffingen (artikel 1, lid 1, en artikel 2 van de verordening), tot 31 december 1980 communautaire exportsubsidies genoten in de vorm van restituties en monetair compenserende bedragen (artikel 1, lid 1, eerste alinea). In de loop van deze procedure is gebleken dat de toekenning van deze subsidies voor de „Butterfahrten” met ingang van 1 januari 1981 is stopgezet. Hieruit blijkt dat het uitvoerende gemeenschapsorgaan het ook zelf overdreven vond om de buitengewoon gunstige omstandigheden waarin verordening nr. 3023/77 de organisatoren van de drijvende markten had geplaatst, integraal te handhaven. Daar de door de verwijzende rechter genoemde situatie speelt in een tijdvak waarin die omstandigheden nog niet waren gewijzigd, moet een totaalbeeld van de voor de reder van de „Butterfahrten” uit verordening nr. 3023/77 voortvloeiende voordelen worden gegeven met inachtneming van alle genoemde aspecten.

Dit brengt mij tot de stelling dat de Raad met zijn maatregelen van 20 december 1977 het algemene verbod van discriminatie tussen ondernemingen heeft geschonden, door één categorie ondernemingen een objectief gezien ongerechtvaardigde voorkeursbehandeling te geven. De omstandigheid dat het rechtstreekse voordeel van verordening nr. 3023/77 toekwam aan de deelnemers aan de Butterfahrten (de reizigers), neemt mijn inziens niet weg dat rekening moet worden gehouden met de concrete gunstige gevolgen voor de organisatoren; hun belangen moesten in feite wel worden beïnvloed door maatregelen die uit-

drukkelijk betrekking hadden op de verkoop van landbouwprodukten aan boord van schepen. En ik hoef hier nauwelijks aan toe te voegen dat de verordening weliswaar ten doel heeft „aan het misbruik een einde te maken” — en de hoeveelheid produkten die met vrijstelling kunnen worden verkregen heeft beperkt —, doch dat de voorkeursregeling niet is afgeschaft doch juist op communautair vlak erkenning heeft gevonden; door dit laatste is het discriminatieverbod geschonden.

Een tweede grond voor ongeldigheid komt mijn inziens naar voren uit een vergelijking van de schijnbare en de werkelijke doelstellingen van verordening nr. 3023/77. Volgens haar bovengeciteerde laatste overweging en haar opschrift heeft zij ten doel, de „juridische situatie te verduidelijken” door een einde te maken aan het geconstateerde misbruik. Evenwel zij opgemerkt dat de oplossing die werd gekozen om een einde te maken aan het misbruik — men heeft het, zij het slechts ten dele, rechtmatig verklaard — op zijn minste genomen merkwaardig is. En de verordeningen nrs. 1544/69 en 1818/75, waarvan de onjuiste toepassing op nationaal niveau aanleiding heeft gegeven tot de gewraakte misbruiken, hadden ten doel het reizigersverkeer uit derde landen te vergemakkelijken door de douaneformaliteiten te vereenvoudigen. Deze doelstellingen zijn duidelijk vreemd aan verordening nr. 3023/77.

Bij het zoeken naar een communautair belang dat de voor de „Butterfahrten” toegestane vrijstellingen rechtvaardigt, rijst de vraag op welke communautaire bepaling verordening nr. 3023/77 is ge-

baseerd. Aan het begin van de considerans wordt het EEG-Verdrag genoemd zonder dat daarbij naar een speciaal artikel wordt verwezen. Men zou kunnen denken dat de onderhavige verordening evenals verordening nr. 1544/69 is vastgesteld op de grondslag van artikel 28 EEG-Verdrag, dat zoals gezegd de Raad de taak toevertrouwt te beslissen „over alle autonome wijzigingen of schorsingen van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief”. Evenwel is dit niet zeker, daar in casu geen afwijkingen van algemene en uniforme aard zijn vastgesteld doch enkel de Lid-Staten de bevoegdheid tot afwijking is toegekend; deze bevoegdheid kan al dan niet worden uitgeoefend zodat zij ten slotte in strijd is met het beginsel van de uniforme toepassing van het tarief. Ook langs deze weg kan het betrokken besluit derhalve moeilijk worden teruggevoerd tot doelstellingen van communautair belang.

De beschikbare gegevens leiden in werkelijkheid tot de conclusie dat de in de vierde overweging van de verordening genoemde misbruiken in één enkele Lid-Staat plaatsvonden, namelijk in de Bondsrepubliek Duitsland. De door de verordening formeel aan alle Lid-Staten gegeven bevoegdheid om vrijstellingen toe te kennen, lijkt dan ook uitsluitend ten doel te hebben het voortbestaan mogelijk te maken van een economische bezigheid waarbij in het bijzonder de Bondsrepubliek belang heeft (waarschijnlijk ook omdat zij een bron van werkgelegenheid vormt). Vanuit deze optiek zou de verordening moeten worden gezien als een soort verkapte beschermende maatregel. Deze ware strekking schemerde overigens duidelijker door in de door de Commissie voorgestelde tekst (die later door de Raad is gewijzigd), volgens welke de Lid-Staten de hun toegekende bevoegdheid slechts gedurende zes maanden mochten uitoefenen.

Uit het voorgaande moet mijns inziens worden geconcludeerd dat de Raad bij de vaststelling van verordening nr. 3023/77 zijn wetgevende bevoegdheid heeft gebruikt voor andere dan de opgegeven doelstellingen, die in ieder geval niet zijn te herleiden tot enig communautair belang. De verordening moet bijgevolg nietig worden geacht wegens misbruik van bevoegdheid.

In de derde plaats is de verordening mijns inziens ongeldig op grond dat zij niet naar behoren met redenen is omkleed. Ik heb reeds gewezen op het tegenstrijdige en dus ontoereikende karakter van haar laatste overweging, waarin de redenen voor haar vaststelling worden vermeld. Voorts wil ik met nadruk erop wijzen dat zij niet beantwoordt aan de strekking van verordening nr. 1544/69 en afbreuk doet aan de uniforme toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief, zodat zij met bijzonder nauwkeurige en overtuigende redenen had moeten worden omkleed. Maar hiervan is geenszins sprake. Het komt mij derhalve voor dat de in artikel 190 EEG-Verdrag neergelegde verplichting duidelijk is geschonden.

9. De vijfde vraag van het eerste onderdeel gaat uit van een bevestigend antwoord op de voorgaande. Zij is derhalve gesteld voor het geval dat het Hof verordening nr. 3023/77 ongeldig verklaart en luidt als volgt: „Ontstaan voor degene die door een op verordening (EEG) nr. 3023/77 berustende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling van een Lid-Staat respectievelijk door de uitvoering daarvan in zijn rechten wordt geraakt, rechtstreeks rechten in die zin, dat hij voor de nationale rechter het verbod van met het gemeenschapsrecht strijdige maatregelen kan vorderen?”

Ondanks de schijnbare gelijkenis met de derde vraag van het eerste onderdeel hebben wij hier te maken met een ander probleem. Het gaat immers niet meer om de rechtspositie van particulieren die belang hebben bij de naleving van een verordening die door strijdige maatregelen van een Lid-Staat is geschonden, maar om de positie van particulieren die door een ongeldige verordening in hun belangen zijn geraakt en hun mogelijkheid om in rechte te vorderen dat op basis van deze verordening (om precies te zijn in de uitoefening van een door de verordening toegekende bevoegdheid) vastgestelde nationale maatregelen niet zullen worden toegepast.

Mijns inziens is hier niet alleen de ongeldigheid van verordening nr. 3023/77 beslissend maar ook de omstandigheid dat deze ongeldigheid het gevolg is van schending van het verbod van discrimina-

tie tussen concurrerende ondernemingen. Aangezien dit beginsel met name is gericht op de bescherming van particulieren, zijn degenen die door toedoen van de gemeenschapswetgever ongelijk zijn behandeld mijns inziens gerechtigd, hun recht op gelijke behandeling als hun concurrenten in rechte geldend te maken opdat deze gelijkheid wordt hersteld door niet-toepassing van de door de gemeenschapsinstellingen ten onrechte toegestane nationale maatregelen. Dit houdt uiteraard in dat het recht van particulieren op gelijke behandeling ruim wordt opgevat, als uitdrukking van een verplichting van de communautaire autoriteiten die zij bij al hun handelingen in acht dienen te nemen en op grond waarvan zij rekening dienen te houden met de concrete economische gevolgen van hun besluiten. Bij dit punt hoef ik echter niet meer stil te staan, daar ik het reeds bij het onderzoek naar de gebreken van verordening nr. 3023/77 heb besproken.

10. Op grond van de bovenstaande argumenten geef ik derhalve het Hof in overweging, de bij beschikking van 5 juni 1980 door het Finanzgericht Hamburg gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. De vrijstelling van douanerechten als voorzien in verordening nr. 1544/69 van de Raad van 23 juli 1969 (zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 3061/78 van 19 december 1978) is van toepassing op goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers afkomstig uit derde landen, ongeacht de oorsprong en de herkomst van deze goederen.
2. De vrijstellingen van belastingen als voorzien in richtlijn nr. 69/169/EEG van de Raad van 28 mei 1969 (zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 78/1032/EEG van 19 december 1978) zijn van toepassing op goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers afkomstig uit een derde land of een andere Lid-Staat van de Gemeenschap, ongeacht de oorsprong of de herkomst van deze goederen.

3. Alleen de Gemeenschap — en voor deze de Raad — kan afwijkingen, schorsingen of wijzigingen van de in het gemeenschappelijk douanetarief neergelegde invoerrechten vaststellen. Op dit terrein is derhalve elke autonome bevoegdheid van Lid-Staten tot toekenning van vrijstellingen uitgesloten.
4. Richtlijn nr. 69/169/EEG belet niet dat de Lid-Staten zelfstandig een gunstiger fiscale behandeling toekennen voor goederen in de persoonlijke bagage van reizigers die, na een boottocht waarbij de maritieme douanegrens wordt overschreden doch geen havens van andere staten worden aangedaan, terugkeren in de Lid-Staat van vertrek.
5. Hij die uit hoofde van een bepaling van een communautaire verordening houder is van een subjectief recht, kan in rechte vorderen dat deze bepaling jegens hem wordt toegepast. Een derde die enkel belang heeft bij de naleving van een bepaling van een verordening als lid van een bepaalde categorie, heeft deze mogelijkheid niet. Hetzelfde geldt met betrekking tot rechtstreeks werkende bepalingen van een communautaire richtlijn.
6. Verordening nr. 3023/77 van de Raad van 20 december 1977 is ongeldig wegens schending van het discriminatieverbod, misbruik van bevoegdheid en op grond dat zij onvoldoende met redenen is omkleed.
7. Ondernemingen die ten opzichte van hun concurrenten ongelijk zijn behandeld als gevolg van een communautair besluit dat naderhand wegens schending van het discriminatieverbod ongeldig is verklaard, kunnen zich in rechte beroepen op hun recht op gelijke behandeling en vorderen dat de op basis van dat besluit vastgestelde nationale maatregelen niet zullen worden toegepast.