

61995J0408

Domstolens Dom af 11. november 1997. - Eurotunnel SA m.fl. mod SeaFrance. - Anmodning om præjudiciel afgørelse: Tribunal de commerce de Paris - Frankrig. - Overgangsordning for 'afgiftsfrie butikker' - Rådets direktiv 91/680/EØF og 92/12/EØF - Bedømmelse af gyldigheden. - Sag C-408/95.

Samling af Afgørelser 1997 side I-06315

Sammendrag

Parter

Dommens præmisser

Afgørelse om sagsomkostninger

Afgørelse

Nøgleord

1 Institutionernes retsakter - direktiver - en fysisk eller juridisk persons mulighed for at rejse spoergsmaalet om gyldigheden af bestemmelser i direktiver for en national ret uden at have anlagt et annulationssøgsmaal til prøvelse af disse bestemmelser - bestemmelser, der i generelle vendinger er rettet til medlemsstaterne, og som ikke er umiddelbart anvendelige - den fysiske eller juridiske persons ret til at rejse spoergsmaalet for den nationale ret

(EF-traktaten, art. 173; Raadets direktiv 77/388, art. 28k, indsat ved direktiv 91/680, art. 1, nr. 22, og direktiv 92/12, art. 28)

2 Institutionernes retsakter - procedure for udarbejdelse - forskriftsmaessig hoering af Parlamentet - vaesentligt formkrav - fornyet hoering i tilfaelde af vaesentlig aendring af Kommissionens oprindelige forslag - vaesentlig aendring - kriterier - aendring, der svarer til det af Parlamentet udtrykte oenske - kriterier

(Raadets direktiv 77/388, art. 28k, indsat ved direktiv 91/680, art. 1, nr. 22, og direktiv 92/12, art. 28)

Sammendrag

3 En fysisk eller juridisk person kan for en national ret goere gaeldende, at bestemmelser i direktiver - som artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680 om tilfoejelse til det faelles mervaerdiavgiftssystem og om aendring, med henblik paa afskaffelse af de fiskale graenser, af direktiv 77/388 og som artikel 28 i direktiv 92/12 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed - er ugyldige, selv om den

paagaeldende ikke har anlagt annulationssoegsmaal i henhold til traktatens artikel 173 til proeveelse af disse bestemmelser, og selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgoerelse i en anden sag.

Naar der nemlig er spoergsmaal om gyldigheden af bestemmelser i faelleskabsdirektiver, som i generelle vendinger retter sig til medlemsstater og ikke til fysiske eller juridiske personer, er det ikke aabenbart, at en sag anlagt i henhold til traktatens artikel 173 til proeveelse af disse bestemmelser ville have kunnet antages til realitetsbehandling. Med hensyn til den afgoerelse, der er truffet af en ret i en anden medlemsstat, tilkommer det ikke Domstolen under proceduren i henhold til traktatens artikel 177 at efterproeve, om en praejudiciel forelaeggelse er noedvendig i betragtning af den loesning af et lignende problem, som en ret i en anden medlemsstat er naaet til i en anden sag.

4 Kravet om, at Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal hoeres, naar traktaten indeholder bestemmelse herom, indebaerer, at der skal ske en fornyet hoering i alle tilfaelde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig vaesentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hoert om, bortset fra, naar aendringerne i det vaesentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for.

Hvad angaar forslagene til direktiv 91/680 og 92/12, hvis formaal var at tilpasse afgiftsordningen for merværdiafgift og punktafgifter til det indre marked, var en fornyet hoering af Parlamentet vedroerende artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680 og artikel 28 i direktiv 92/12 ikke noedvendig.

Disse bestemmelser, som bemyndiger medlemsstaterne til for en periode indtil den 30. juni 1999 at afgiftsfritage levering fra afgiftsfrie butikker inden for visse graenser, har nemlig til formaal at give mulighed for at opretholde en tidligere ordning, hvis medlemsstaterne oensker det, og skal forstaas som valgfrie undtagelsesmuligheder, der er begraenset til anvendelsesomraadet for direktiv 91/680 og 92/12, og kan ikke betegnes som vaesentlige aendringer.

Ved at beslutte at opretholde medlemsstaternes mulighed for at fritage afgiftsfrit salg i en overgangsperiode har Raadet i det vaesentlige efterkommet Parlamentets oensker, idet dette ikke blot fik lejlighed til at udtale sig om spoergsmaalet om det afgiftsfrie salg, men desuden gik ind for at opretholde det, eftersom det i sin udtalelse om direktiv 91/680 fremsatte aendringsforslag, som var fuldt ud forenelige med indholdet af direktivets endelige version, og i sin udtalelse om direktiv 92/12 foreslog, at den gaeldende undtagelsesordning for salg med fritagelse for punktafgifter midlertidigt skulle opretholdes indtil den 31. december 1995.

Parter

I sag C-408/95,

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

Eurotunnel SA m.fl.

mod

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

intervenienter:

International Duty Free Confederation (IDFC), Airport Operators Association Ltd (AOA),

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

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

at opnaa en praejudiciel afgoerelse vedroerende gyldigheden af den overgangsordning for »afgiftsfrie butikker«, der foelger af dels artikel 28k i Raadets sjette direktiv 77/388/EOEF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsaetningsafgifter - Det faelles mervaerdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1), som indsat ved artikel 1, nr. 22, i Raadets direktiv 91/680/EOEF af 16. december 1991 om tilfoejelse til det faelles mervaerdiafgiftssystem og om aendring, med henblik paa afskaffelse af de fiskale graenser, af direktiv 77/388/EOEF (EFT L 376, s. 1), og dels af artikel 28 i Raadets direktiv 92/12/EOEF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsaetning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1),

har

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Tesauo

justitssekretaer: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlaeg af:

- Eurotunnel SA m.fl. ved advokaterne Jean-Michel Darrois og Philippe Villey, Paris*
- SeaFrance ved advokaterne Xavier de Roux, Philippe Derouin og Olivier d'Ormesson, Paris*
- International Duty Free Confederation (IDFC) ved solicitor Philippe Ruttlely*
- Airport Operators Association Ltd (AOA) ved advokat Pascale Poupelin, Paris, og solicitor David Marks*
- Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI) ved advokat Jean-Michel Payre, Paris*
- Passenger Shipping Association Ltd (PSA) ved solicitor John Pheasant og advokat Guy Danet, Paris*
- den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretaer Gautier Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmaegtigede*
- den spanske regering ved statens advokat, Rosario Silva de Lapuerta, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmaegtiget*
- Europa-Parlamentet ved kontorchef i Parlamentets Juridiske Tjeneste Johann Schoo og José-Luis Rufas Quintana, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmaegtigede*

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

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

på grundlag af retsmoder rapporten,

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

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

afsagt følgende

Dom

Dommens præmisser

1 Ved afgørelse af 27. november 1995, indgaaet til Domstolen den 29. december 1995, har Tribunal de commerce de Paris i henhold til EF-traktatens artikel 177 stillet tre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af overgangsordningen for »afgiftsfrie butikker«, som fremgaar dels af artikel 28k i Raadets sjette direktiv 77/388/EOEF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1, herefter »sjette direktiv«), som indsat ved artikel 1, nr. 22, i Raadets direktiv 91/680/EOEF af 16. december 1991 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EOEF (EFT L 376, s. 1), og dels af artikel 28 i Raadets direktiv 92/12/EOEF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1).

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

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

4 Direktiv 91/680 er blevet ændret ved Raadets direktiv 94/4/EF af 14. februar 1994 om ændring af direktiv 69/169/EOEF og 77/388/EOEF og om forhøjelse af værdien af den afgiftsfrie indførsel for rejsende fra tredjelande og af grænsen for afgiftsfrie køb i forbindelse med rejser

inden for Fællesskabet (EFT L 60, s. 14). Direktiv 94/4 forhøjer værdien af den afgiftsfrie indførsel for rejsende inden for Fællesskabet fra 23 til 90 ECU, mens værdien for afgiftsfri indførsel for rejsende fra tredjelande sættes til 175 ECU.

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

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

6 Artikel 28k i sjette direktiv bestemmer følgende:

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

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

I denne artikel forstås ved

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

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

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

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

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

...«

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

8 23. betragtning til direktiv 92/12 er affattet i vendinger, der praktisk talt er identiske med 13. betragtning til direktiv 91/680. Det samme gælder affattelsen af artikel 28 i direktiv 92/12 og artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680, hvorved der indsættes en ny artikel 28k i sjette direktiv (herefter de »anfaegtede artikler 28«).

9 Ved lov nr. 92-677 af 17. juli 1992 om gennemførelse af direktiv 91/680 og 92/12 (JORF af 19.7.1992, s. 9700) har Den Franske Republik gjort brug af den mulighed for fritagelse, der er fastsat i de anfaegtede artikler 28, og har gentaget dem ordret. Den Franske Republik har

saaledes indtil den 30. juni 1999 fritaget leveringer foretaget af salgskontorer beliggende paa en lufthavns eller en havns omraade og i terminalen til tunnelen under Kanalen inden for de graenser, der er fastsat i de anfaegtede artikler 28, fra merværdiafgift (artikel 17 II i lov nr. 92-677) og punktafgifter (artikel 59 i lov nr. 92-677). Dekret nr. 93-1139 af 30. september 1993 er udstedt i henhold til artikel 17 og 59 i lov nr. 92-677 (JORF af 3.10.1993, s. 13769).

10 Det fremgaar af forelaeggelsesafgoerelsen, at Eurotunnel har gjort gaeldende, at SeaFrance fra den 22. december 1994 har gjort sig skyldig i illoyal konkurrence ved at saelge varer uden afgift og uden punktafgifter om bord paa sine skibe, hvilket goer det muligt for selskabet at udligne de transportpriser, som er lavere end kostpriserne. Da Eurotunnel var af den opfattelse, at denne adfaerd var en foelge af tilladelsen i sjette direktivs artikel 28k, som er indsat ved artikel 1, nr. 22, i direktiv 91/680, og i artikel 28 i direktiv 92/12, anfaegtede Eurotunnel gyldigheden af disse artikler for den forelaeggende ret, som fandt det hensigtsmaessigt at forelaegge sagen for Domstolen.

11 Foer den stillede sine spoergsmaal, tillod den forelaeggende ret foerst selskaberne International Duty Free Confederation (herefter »IDFC«), Airport Operators Association Ltd (herefter »AOA«), Bretagne Angleterre Irlande SA (herefter »BAI«) og Passenger Shipping Association Ltd (herefter »PSA«) at intervenere til stoette for SeaFrance's paastande.

12 Den forelaeggende ret fastslog dernaest, at salg med tab af tjenesteydelser, i modsætning til at saadant salg af varer, ikke var forbudt i Frankrig. Foelgelig fandt den, at Eurotunnel under den sag om illoyal konkurrence, som selskabet havde anlagt, alene kunne anfaegte gyldigheden af de raadsdirektiver, i henhold til hvilke SeaFrance udboed afgiftsfrie varer til salg.

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

14 Det fremgaar saaledes af hovedsagen, at High Court of Justice af 17. februar 1995 afslog Eurotunnel's begaering, hovedsagelig med den begrundelse, at Eurotunnel for det foerste havde fremsat sin begaering om tilladelse for sent, og for det andet, at hvis tilladelsen blev givet, ville det medfoere et alvorligt tab, ikke blot for modparterne, men ogsaa for talrige personer, der var bosiddende i Det Forenede Kongerige samt i Faellesskabet. Eurotunnel appellerede ikke denne afgoerelse fra High Court. Sidstnaevnte tillod dog Eurotunnel at anlaegge en ny sag vedroerende salg af afgiftsfrie varer under ganske korte rejser, de saakaldte »booze-cruises«, som ifoelge Eurotunnel ikke er egentlige rejser inden for Faellesskabet. Eurotunnel har ikke gjort brug af denne mulighed.

15 Det er paa denne baggrund, at Tribunal de commerce de Paris besluttede at udsaette sagen og at stille Domstolen foelgende praejudicielle spoergsmaal:

»1) Naar det tages i betragtning, at Eurotunnel ikke i medfoer af artikel 173 har anlagt annulationssogemaal til proeveelse af Raadets direktiver 91/680 og 92/12, for saa vidt de angaar afgiftsopkraevning (omsaetningsafgift og punktafgifter) paa forbindelserne over Kanalen, og at High Court of Justice ved afgoerelse af 17. februar 1995 ikke har givet Eurotunnel medhold, kan Eurotunnel da med hjemmel i traktatens artikel 177 begaere direktiverne annulleret?

2) Saafremt spoergsmaalet besvares bekræftende, er Raadets direktiver da udstedt forskriftsmaessigt?

Subsidaert, er en eventuel annulation af de to direktiver daekket af direktiv 94/4?

3) Saafremt direktiverne annulleres, har SA SNAT - Nouvelle d'Armement Transmanche - handlet ansvarspaadragende ved at have fulgt de afgiftslove, der er vedtaget under anvendelse heraf? Fra hvilken dato anses den ansvarspaadragende adfaerd for at foreligge?»

16 Med disse tre spoergsmaal oensker Tribunal de commerce de Paris naermere bestemt oplyst, om Eurotunnel under en praejudiciel sag kan goere gaeldende, at de anfaegtede artikler 28 er ugyldige, selv om selskabet ikke har anlagt sag i henhold til EF-traktatens artikel 173 med paastand om annulation af disse bestemmelser. I bekræftende fald spoerges, om de samme bestemmelser er forskriftsmaessigt vedtaget af Raadet. Endelig anmodes Domstolen, saafremt der foreligger ugyldighed, om at praecisere, hvilke foelger det har for SeaFrance, hvis de anfaegtede artikler 28 eventuelt erklæres ugyldige.

Spoergsmaalet, om de stillede spoergsmaal skal besvares

17 Der maa indledningsvis tages stilling til de argumenter, der er fremfoert af SeaFrance samt af intervenienterne i hovedsagen, som haevder, at spoergsmaalene maa afvises, saaledes at Domstolen ikke skal bevare dem. De har herved anfoert, at sagen for den forelaeggende ret ikke er reel, og at de stillede spoergsmaal er uden betydning for afgoerelsen af tvisten i hovedsagen.

18 De har ligesom den franske regering anfoert, at SeaFrance ikke kan paadrage sig ansvar, naar selskabet blot har efterkommet nationale lovbestemmelser og administrative forskrifter, som er indfoert til gennemfoerelse af faellesskabsdirektiver, selv om disse sidstnaevnte maatte blive erklæret ugyldige. Det er nemlig kun Raadet, der som ophavsmand til de anfaegtede artikler 28 eventuelt kan paadrage sig ansvar. Da der ikke kan foreligge noget ansvarspaadragende forhold fra SeaFrance's side, har den sag om illoyal konkurrence, der er anlagt ved den forelaeggende ret, ingen genstand, og de stillede spoergsmaal bliver derfor uden betydning. SeaFrance og intervenienterne har endelig anfoert, at den virkelige genstand for Eurotunnel's soegsmaal under alle omstaendigheder er spoergsmaalet om gyldigheden af de anfaegtede artikler 28 og ikke eventuelt at faa doemt SeaFrance til at betale erstatning.

19 Det bemaerkes, at naar et spoergsmaal om gyldigheden af en retsakt, der er udstedt af Faellesskabets institutioner, rejses for en national ret, er det denne ret, det tilkommer at tage stilling til, om en afgoerelse paa dette punkt er noedvendig for, at den kan afsige dom, og dermed at anmode Domstolen om at traeffe afgoerelse om dette spoergsmaal. Foelgelig er Domstolen i princippet forpligtet til at traeffe afgoerelse, naar de af den nationale ret stillede spoergsmaal vedroerer gyldigheden af en bestemmelse i faellesskabsretten.

20 Ikke desto mindre har Domstolen udtalt, at den med henblik paa at efterproeve sin egen kompetence er befoejet til at undersøge de omstaendigheder, hvorunder den nationale ret har forelagt sagen. Den samarbejdsaaend, der maa beherske udfoerelsen af opgaverne i forbindelse med den praejudicielle forelaeggelsesprocedure, indebaerer saaledes, at den nationale retsinstans tager hensyn til Domstolens opgave, som er at bidrage til retsplejen i medlemsstaterne og ikke at udoeve responderende virksomhed vedroerende generelle eller hypotetiske spoergsmaal (jf. bl.a. dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, praemis 12).

21 Det er i betragtning af denne opgave, at Domstolen har antaget, at den ikke kan træffe afgørelse om et praejudicielt spoergsmaal, der stilles af en national ret, naar det klart fremgaar, at den af den nationale retsinstans oenskede fortolkning af en faellesskabsbestemmelse eller vurdering af dens gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller naar problemet er af hypotetisk karakter, og Domstolen ikke raader over de faktiske og retlige oplysninger, som er noedvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spoergsmaal (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, praemis 61, og af 5.6.1997, sag C-105/94, Celestini, Sml. I, s. 2971, praemis 22).

22 Hvad foerst angaar realiteten i hovedsagen bemaerkes, at Eurotunnel oensker, at den forelaeggende ret skal fastslaa, at SeaFrance udoever en illoyal konkurrence ved at goere brug af den mulighed, som de nationale bestemmelser giver selskabet for at saelge afgiftsfrie varer paa forbindelserne over Kanalen, skoent disse nationale bestemmelser er udstedt i henhold til faellesskabsdirektiver, som ifoelge sagsoegeren i hovedsagen er ugyldige. Heroverfor har SeaFrance bestridt ethvert af de argumenter, som Eurotunnel har fremfoert for den nationale ret. Det fremgaar foelgelig, at der faktisk er en reel tvist mellem parterne i hovedsagen.

23 Hvad endelig angaar argumentet om, at de stillede spoergsmaal ikke er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, er det ganske vist rigtigt, at den forelaeggende ret ikke har givet oplysninger i tilstraekkeligt omfang til, at det for Domstolen klart fremgaar, hvordan de anfaegtede artikler 28's eventuelle ugyldighed kan have indflydelse paa udfaldet af soegsmaalet om illoyal konkurrence, navnlig paa det erstatningskrav, som Eurotunnel har fremsat over for SeaFrance.

24 Det er dog herved tilstraekkeligt at henvise til, at direktivernes eventuelle ugyldighed i hvert fald vil give den nationale ret mulighed for at paalaegge SeaFrance for fremtiden at ophoere med det afgiftsfrie salg, saaledes som Eurotunnel kraever det.

25 Det foelger af de foregaaende betragtninger i deres helhed, at de stillede spoergsmaal vil vaere at besvare.

Det foerste spoergsmaal

26 Med sit foerste spoergsmaal oensker den forelaeggende ret naermere bestemt at faa oplyst, om en fysisk eller juridisk person som Eurotunnel for en national ret kan goere gaeldende, at bestemmelser i direktiver, som de anfaegtede artikler 28, er ugyldige, naar den paagaeldende ikke har anlagt annulationssoegsmaal i henhold til traktatens artikel 173 til proeveelse af disse bestemmelser, og en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgørelse i en anden sag.

27 Hvad angaar spoergsmaalets foerste del har den forelaeggende ret udtrykt tvivl om, hvorvidt Eurotunnel, naar henses til dommen af 9. marts 1994 (sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833), som en indsigelse kan paaberaabe sig for retten, at de anfaegtede artikler 28 er ugyldige, naar selskabet ikke har anlagt annulationssoegsmaal til proeveelse af dem inden for den i EF-traktatens artikel 173 fastsatte frist.

28 Det bemaerkes, at dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf angik et selskab, som utvivlsomt havde krav paa at blive underrettet om og var blevet underrettet om, at det kunne anlaegge annulationssoegsmaal til proeveelse af den faellesskabsretsakt, som selskabet i form af en indsigelse for den nationale ret gjorde gaeldende var ulovlig.

29 Det bemaerkes, at naar der er tale om faellesskabsdirektiver, hvis anfaegtede bestemmelser i generelle vendinger retter sig til medlemsstater og ikke til fysiske eller juridiske personer, er det ikke aabenbart, at en sag anlagt af Eurotunnel i henhold til traktatens artikel 173 til proeveelse af de anfaegtede artikler 28 ville have kunnet antages til realitetsbehandling (jf. med hensyn til en

forordning dom af 12.12.1996, sag C-241/95, Accrington Beef m.fl., Sml. I, s. 6699, praemis 15).

30 Under alle omstaendigheder kan Eurotunnel ikke vaere umiddelbart beroert af de anfaegtede artikler 28. Den fritagelsesordning, som er indfoert ved disse bestemmelser, er nemlig kun en mulighed, der gives medlemsstaterne. Det foelger heraf, at de anfaegtede artikler 28 ikke er umiddelbart anvendelige paa de beroerte erhvervsdrivende, nemlig transportoerer af passagerer og rejsende.

31 Med hensyn til det foerste spoergsmaals anden del bemaerkes blot, at det ikke under proceduren i henhold til traktatens artikel 177 tilkommer Domstolen at efterproeve, om en praeventuel forelaeggelse er noedvendig i betragtning af den loesning af et lignende problem, som en ret i en anden medlemsstat er naaet til i en anden sag.

32 Det foerste spoergsmaal skal derfor besvares saaledes, at en fysisk eller juridisk person for en national ret kan goere gaeldende, at bestemmelser i direktiver, som f.eks. de anfaegtede artikler 28, er ugyldige, selv om den paagaeldende ikke har anlagt annulationssoegsmaal i henhold til traktatens artikel 173 til proevelse af disse bestemmelser, og selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgoerelse i en anden sag.

Det andet spoergsmaal

33 Eurotunnel har anfoert, at den forelaeggende ret med det andet spoergsmaal ikke blot oensker klarlagt, om Parlamentet er blevet hoert forskriftsmaessigt, men ogsaa om samtlige de ugyldighedsgrunde, som paaberaabes i staevningen, kan rejse tvivl om gyldigheden af de anfaegtede artikler 28. Disse andre anbringender vedroerer manglende begrundelse, tilsidesaettelse af EF-traktatens artikel 7 A, 92, 93 og 99, den magtfordrejning, som Raadet skal have begaaet, samt tilsidesaettelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, om retssikkerhed, om proportionalitet og om ligebehandling.

34 Hertil bemaerkes, at det fremgaar klart af grundene til forelaeggelseskendelsen og ordlyden af det andet spoergsmaal, at de eneste ugyldighedsgrunde, som den forelaeggende ret har henvist til, er, at proceduren for vedtagelsen af de anfaegtede artikler 28 muligvis ikke var forskriftsmaessig, og de er baseret paa et anbringende om, at der dels ikke forelaa noget forslag fra Kommissionen, dels at Parlamentet ikke blev hoert paa ny. Dette bekræftes i oevrigt af den forelaeggende rets subsidiaere spoergsmaal vedroerende foelgerne af, at direktiv 94/4 er udstedt forskriftsmaessigt med hensyn til Parlamentets rettigheder, for, om de anfaegtede artikler 28 er forskriftsmaessige.

Anbringendet vedroerende manglende forslag fra Kommissionen

35 Eurotunnel og Parlamentet har gjort gaeldende, at de anfaegtede artikler 28, i strid med EOEF-traktatens artikel 99, ikke har vaeret genstand for et forslag fra Kommissionen.

36 Raadet har heroverfor anfoert, at de aendringer, som det har indsat i forslagene til direktiv 91/680 og 92/12, ligger inden for de naevnte direktivers anvendelsesomraade, saaledes som defineret i Kommissionens oprindelige forslag.

37 Hertil bemaerkes, at Raadet i henhold til sin kompetence til at foretage aendringer, saaledes som den paa tidspunktet for de faktiske omstaendigheder i hovedsagen fremgik af EOEF-traktatens artikel 149, stk. 1 (nu EF-traktatens artikel 189 A, stk. 1), kunne aendre Kommissionens forslag, naar det traf afgoerelse med enstemmighed; et krav, som under alle omstaendigheder fulgte af hjemmelen for de to direktiver, nemlig traktatens artikel 99.

38 Desuden maa det fastslaas, at opretholdelse i en begraenset periode af ordningen med fritagelse for moms og punktafgifter for leveringer af goder foretaget af afgiftsfrie butikker, paa

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

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

Anbringendet vedrørende kravet om fornyet høring af Parlamentet

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

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

42 Med hensyn til artikel 28 i direktiv 92/12 har Parlamentet anført, at den version, som endeligt blev vedtaget af Raadet, ikke falder sammen med indholdet i dets ændringer nr. 25 og 38, for det første fordi datoen er ændret (i ændringen fastsættes datoen til den 31.12.1995 og i direktivet til den 30.6.1999), og for det andet fordi tunnelen under Kanalen ikke nævnes udtrykkeligt i ændringen, men kun »havne« og »lufthavne«.

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

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

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

46 Ifoelge fast retspraksis indebaerer kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal hoeres, naar traktaten indeholder bestemmelse herom, at der skal ske en fornyet hoering i alle tilfaelde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig vaesentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hoert om, bortset fra, naar aendringerne i det vaesentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for (jf. den naevnte dom i sagen Parlamentet mod Raadet, praemis 15).

47 Hvad for det foerste angaar artikel 28k i sjette direktiv har den sin oprindelse i Kommissionens oprindelige forslag af 7. august 1987 (EFT C 252, s. 2), som er aendret to gange, nemlig den 17. maj 1990 (EFT C 176, s. 8) og den 2. maj 1991 (EFT C 131, s. 3). I sit oprindelige forslag, som blev forelagt Parlamentet, og som ikke blev aendret paa dette punkt af de to oevrige forslag, foreslog Kommissionen, at Raadets direktiv 69/169/EOEF af 28. maj 1969 om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsaetningsafgifter og punktafgifter ved indfoersel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218) skulle ophoere med at finde anvendelse den 31. december 1992, for saa vidt angaar samhandelen inden for Faellesskabet.

48 Ifoelge begrundelsen til betaenkning fra Parlamentets Udvalg om OEkonomi, Valutaspoergsmaal og Industripolitik vedroerende forslaget til direktiv om aendring af sjette direktiv (Fuchs-betaenkningen, nr. A3-0271/90), som blev afgivet den 7. november 1990, burde situationen med hensyn til aktivitet og personale i tilknytning til afgiftsfrit salg undersoeges med henblik paa at fastslaa, om saerlige foranstaltninger viste sig noedvendige.

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

»Overgangsperioden boer anvendes til at traeffe de foranstaltninger, som er noedvendige for baade at afboede de sociale indvirkninger inden for de beroerte erhverv og de regionale vanskeligheder, der kan opstaa navnlig i graenseomraaderne som foelge af de afgiftsmaessige graensers afskaffelse« (betragtning 4f).

»De oekonomiske og sociale foelger af gennemfoerelsen af det indre marked for salget af afgiftsfrie varer vil blive beskrevet i en beretning, der udarbejdes af Kommissionen og forelaegges Raadet og Parlamentet« (betragtning 4g).

50 I sit aendrede forslag af 2. maj 1991 foreslog Kommissionen, at der tilfoejedes foelgende niende betragtning:

»Overgangsperioden boer anvendes til at traeffe de foranstaltninger, som er noedvendige for baade at afboede de sociale virkninger for de beroerte erhverv og de regionale vanskeligheder, der kan opstaa navnlig i graenseomraaderne som foelge af afskaffelsen af de afgiftsmaessige graenser.«

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Afgørelse om sagsomkostninger

Sagens omkostninger

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

Afgørelse

Paa grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

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

1) En fysisk eller juridisk person kan for en national ret goere gældende, at bestemmelser i direktiver, som f.eks. artikel 1, nr. 22, i Raadets direktiv 91/680/EOEF af 16. december 1991 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik paa afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EOEF, og artikel 28 i Raadets direktiv 92/12/EOEF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed, er ugyldige, selv om den pågældende ikke har anlagt annulationssoegsmaal i henhold til EF-traktatens artikel 173 til prøvelse af disse bestemmelser, og selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har truffet afgørelse i en anden sag.

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