

RETTENS DOM (Første Afdeling)

17. december 2003 *

I sag T-146/01,

DLD Trading Co., Brno (Den Tjekkiske Republik), ved Rechtsanwältte
J. Hintermayr, G. Minichmayr, P. Burgstaller og M. Krüger,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M.-C. Giorgi, A.-M. Colaert og J.-P. Hix,
som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

II - 6008

støttet af

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer og W. Okresek og H. Dossi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Schieferer, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Finland ved T. Pynnä og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

angående en påstand om erstatning for den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt som følge af, at Rådets forordning (EF) nr. 2744/98 af 14. december 1998 om ændring af forordning (EF) nr. 355/94 og om forlængelse af den midlertidige undtagelse for Østrig (EFT L 345, s. 9) og Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218), som ændret, ifølge sagsøgerens opfattelse er ulovlige,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne P. Lindh og H. Legal,
justitssekretær: fuldmægtig I. Natsinas,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. marts 2003,

afsagt følgende

Dom

Retsgrundlaget

- 1 Indførsel i Fællesskabet af varer fra tredjelande giver anledning til opkrævning af dels told i henhold til den fælles toldtarif, dels merværdiafgift (moms) og punktafgifter.
- 2 Imidlertid er indførsel til private formål af varer, der i ikke-erhvervsmæssigt øjemed indføres i rejsendes personlige bagage, under visse forbehold fritaget for told i henhold til artikel 45 i Rådets forordning (EØF) nr. 918/83 af 28. marts 1983 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter (EFT L 105, s. 1).
- 3 Ved Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT 1969 I, s. 218) er der endvidere blevet indført foranstaltninger til liberalisering af afgiftsordningen for indførsler inden for rejsetrafikken.

- 4 Disse told- og afgiftsfritagelser er udtrykt i værdi eller i kvantitet alt efter, hvilken type vare der er tale om. Ved afgørelsen af, om en rejsendes indførsler når grænsen for den tildelte værdifritagelse, tages ikke hensyn til værdien af varer, for hvilke en fritagelse udtrykkes i kvantitet.
- 5 De fritagelser, der blev ydet rejsende ved forordning nr. 918/83 og direktiv 69/169, er blevet ophævet med virkning fra den 1. januar 1993 for varebevægelser inden for Fællesskabet. De finder dog stadig anvendelse på trafikken mellem Fællesskabet og tredjelande.

Toldfritagelser, udtrykt i værdi, der finder anvendelse på rejsendes indførsel af andre varer end tobaksvarer, alkoholholdige varer, parfumer og toiletvand

- 6 Med hensyn til andre varer end tobaksvarer, alkoholholdige drikke, parfumer og toiletvand blev toldfritagelsesbeløbet, udtrykt i værdi, i henhold til artikel 47 i forordning nr. 918/83, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 355/94 af 14. februar 1994 (EFT L 46, s. 5), med virkning fra den 1. april 1994 hævet fra 45 ECU til 175 ECU pr. rejsende.
- 7 Artikel 151, stk. 2, i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 9), bestemmer, at Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, efter behørig begrundet anmodning fra en af de nye medlemsstater »inden den 1. januar 1995«, datoen for tiltrædelsesaktens ikrafttræden, »kan træffe« foranstaltninger vedrørende midlertidige undtagelser til en institutionsakt, der — som det er tilfældet for forordning nr. 355/94 — er vedtaget mellem den 1. januar 1994 og datoen for undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten.

- 8 Efter en sådan anmodning fra Republikken Østrig af 5. september 1994 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 3316/94 af 22. december 1994 om ændring af forordning (EF) nr. 355/94, idet der indførtes en midlertidig undtagelse for Østrig med hensyn til afgiftsfri indførsel (EFT L 350, s. 12, som berigtiget, EFT 1995 L 38, s. 19).
- 9 Artikel 2 i forordning nr. 355/94, som ændret ved forordning nr. 3316/94, udsatte Republikken Østrigs forpligtelse til at anvende fællesskabsfritagelsen på 175 ECU indtil den 1. januar 1998 på indførsel af varer, foretaget af rejsende, der kommer ind på dens område bl.a. via en landegrænse mellem denne medlemsstat og andre tredjelande end landene i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA).
- 10 Bestemmelsen fastsatte endvidere, at Republikken Østrig »anvender [...] en grænseværdi [...] på ikke under 75 ECU fra ikrafttrædelsen af tiltrædelses-traktaten [...]«.
- 11 Undtagelsen blev fastsat på grund af de betydelige økonomiske vanskeligheder, som forhøjelsen af fritagelsen til 175 ECU ville have kunnet forårsage for Republikken Østrig på grund af forskellen mellem priserne i Østrig og de østlande, der grænser op til Østrig.
- 12 § 97, litra a), i den østrigske lov om gennemførelse af den ændrede toldret (BGBl. 1995 I, s. 6672), blev derfor ændret som følger af det østrigske Nationalrat:

»For varer, der indføres af rejsende, der rejser ind i det område, som denne lov finder anvendelse på, via en landegrænse mellem dette område og andre lande end

medlemsstaterne og EFTA-landene, gælder en fritagelse på 75 ECU fra tiltrædelsestraktatens ikrafttræden indtil den 31. december 1997.«

13 Ved skrivelse af 23. juli 1997 anmodede Republikken Østrig Rådet om en forlængelse af denne undtagelse, idet den anførte, at de vanskeligheder, der havde begrundet vedtagelsen af foranstaltningen, stadig forelå eller var blevet større.

14 Før Rådet havde truffet afgørelse om denne anmodning udløb undtagelsesbestemmelsen, der tillod Republikken Østrig at anvende en grænseværdi på 75 ECU, den 31. december 1997. Republikken Østrig hævdede dog ikke fribeløbet til fællesskabsniveauet på 175 ECU. Kort tid før udgangen af år 1997 vedtog det østrigske Nationalrat nemlig en ændret version af § 97, litra a), i den nævnte lov om gennemførelse af toldretten (BGBl. 1998 I, s. 441).

15 I sin nye affattelse lød bestemmelsen således:

»Forbundsfinansministeren kan ved bekendtgørelse nedsætte fritagelsesbeløbet, der gælder for varer, som indføres af rejsende, der rejser ind i det område, som denne lov finder anvendelse på, via en landegrænse mellem dette område og andre lande end medlemsstaterne og EFTA-landene, til 75 ECU.«

16 Ved forordning (EF) nr. 2744/98 af 14. december 1998 om ændring af forordning nr. 355/94 (EFT L 345, s. 9) forlængede Rådet den midlertidige undtagelse for Republikken Østrig. Forordning nr. 2744/98 trådte i kraft den 19. december 1998, den dag, den blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Af forordningens tekst fremgik det imidlertid, at denne fandt anvendelse fra den 1. januar 1998.

- 17 Efter artikel 2 i forordning nr. 355/94, som ændret ved forordning nr. 2744/98, blev undtagelsen, der fritog Republikken Østrig fra at anvende fællesskabsfritagelsen på 175 ECU, således forlænget fra den 1. januar 1998 til den 1. januar 2003.
- 18 I henhold til denne bestemmelse var Republikken Østrig forpligtet til på indførsler af de omfattede varer indtil den 31. december 1998 at anvende et fribeløb på mindst 75 ECU, fra den 1. januar 1999 et fribeløb på mindst 100 ECU og gradvist at hæve dette beløb for senest den 1. januar 2003 at anvende det i Fællesskabet gældende beløb på 175 ECU på disse indførsler.

Afgiftsfritagelser, udtrykt i kvantitet, for rejsendes indførsel af tobaksvarer, alkoholholdige drikke, parfumer og toiletvand

- 19 Afgiftsfritagelser for den internationale rejsetrafik, udtrykt i kvantitet, er defineret ved artikel 4 og 5 i direktiv 69/169, som ændret. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

»Artikel 4

1. Uden i øvrigt at berøre de enkelte medlemsstaters bestemmelser for rejsende med bopæl uden for Europa anvender hver medlemsstat ved indførsel af de

nedennævnte varer følgende kvantitative begrænsninger i fritagelsen for omsætningsafgifter og punktafgifter:

I trafikken mellem tredjelande og Fællesskabet

a) tobaksvarer:

— cigaretter 200 stk.

eller

— cigarillos (cigarer med en stykvægt af højst 3 gram) 100 stk.

eller

— cigarer 50 stk.

eller

— røgtobak 250 gram

b) alkoholholdige drikkevarer:

— destillerede drikkevarer og andre spiritusholdige drikkevarer med et alkoholindhold over 22% vol; ikke denatureret ethylalkohol med et alkoholindhold på 80% vol og derover i alt 1 liter

eller

- destillerede drikkevarer og andre spiritusholdige drikkevarer, aperitiffer på basis af vin eller alkohol, tafia, sakéi alt 2 liter

eller

- lignende drikke, med et alkoholindhold på 22% vol eller derunder, mousserende vin, hedvin

og

- ikke-mousserende vin i alt 2 liter

[...]

Artikel 5

[...]

8. Medlemsstaterne kan for rejsende, der rejser ind i en medlemsstat fra et tredjeland, fastsætte lavere grænser end de i artikel 4, stk. 1, litra a) og d), nævnte varemængder.«

- 20 På grundlag af sidstnævnte bestemmelse nedsattes afgiftsfritagelsen, udtrykt i kvantitet, med virkning fra den 1. juli 1997 i henhold til § 3, litra a), i den østrigske forbundsfinansministers bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om punktafgiftsfritagelse (Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Verbrauchssteuerbefreiungsverordnung geändert wird (BGBl. 1997 II, s. 733)), som følger:

»Punktafgiftsfritagelsen for tobaksvarer, der indføres i personlig bagage af rejsende, der har bopæl på det område, som denne bekendtgørelse finder anvendelse på, og som rejser ind på dette område via en landegrænse til andre lande end medlemsstaterne i Den Europæiske Union og EFTA's medlemmer er begrænset til:

1. 25 cigaretter eller

2. 5 cigarer eller

3. 10 cigarillos (cigarer med en stykvægt af højst 3 gram)

4. 25 gram røgtobak eller

5. et udvalg af disse varer, ikke over 25 gram.

[...]«

Tvistens baggrund

- 21 DLD Trading Co. driver to »Duty-Free-Shops« i Hevlin og Hate i Den Tjekkiske Republik tæt ved den østrigske grænse. Selskabet sælger der følgende varer:

tobaksvarer, alkoholholdige drikkevarer, parfume, toiletvand, kosmetik, fødevarer, underholdningselektronik, tekstiler, tilsætningsstoffer, legetøj og brugsgenstande. Selskabets kunder er i praksis næsten udelukkende rejsende, som indfører varerne til Østrig i deres bagage til eget brug.

- 22 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabet har foretaget store investeringer — herunder åbning af forretningen i Hevlin i december 1996 — i forventning om, at det i Østrig gældende fribeløb for indførsel af de omhandlede varer af rejsende den 31. december 1997 ville blive hævet fra 75 til 175 ECU.

- 23 Sagsøgeren er imidlertid blevet overrasket over dels, at forhøjelsen blev udsat, dels at Østrig har begrænset mængden af tobaksvarer, der må indføres uden, at der skal betales moms og punktafgifter, og selskabet har lidt betydelig skade i form af indkomstab.

Præjudiciel forelæggelse for Domstolen

- 24 Den 23. januar 2001 anlagde sagsøgeren sag ved Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Østrig) med påstand om, at Republikken Østrig blev tilpligtet at betale en erstatning på 726 728,34 EUR.

- 25 Ved kendelse af 5. november 2001 forelagde denne ret i medfør af artikel 234 EF Domstolen flere præjudicielle spørgsmål bl.a. med henblik på at få oplyst, om den

østrigske lovgivning var i strid med en fællesskabsretlig bestemmelse, da den fastsatte en værdigrænse for toldfritagelser og visse mængdemæssige begrænsninger for tobaksvarer, der kunne indføres af de omhandlede rejsende uden omsætningsafgifter og punktafgifter (DLD Trading Company Import-Export, registreret på Domstolens Justitskontor som sag C-447/01).

- 26 Ved kendelse af 21. marts 2002 afviste Domstolen anmodningen om præjudiciel afgørelse med den begrundelse, at de oplysninger, der fremgik af forelæggelseskendelsen, ikke gjorde det muligt for Domstolen at give en hensigtsmæssig fortolkning af fællesskabsretten med henblik på den faktiske og retlige situation, der var genstand for den nationale tvist.

Retsforhandlingerne ved Retten i Første Instans

- 27 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juli 2001 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.
- 28 Ved kendelser afsagt af formanden for Første Afdeling henholdsvis den 9. og den 17. januar 2002 har Kommissionen, Republikken Østrig og Republikken Finland fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 29 Republikken Østrig og Kommissionen har indleveret deres skriftlige indlæg henholdsvis den 28. februar og den 5. marts 2002.

- 30 Da en af dommerne i Rettens Første Afdeling fik forfald, udpegede Rettens præsident den 9. januar 2003 dommer P. Lindh i medfør af artikel 32, stk. 3, i Rettens procesreglement, med henblik på at sikre afdelingens beslutningsdygtighed.
- 31 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 32 Sagsøgeren, Rådet og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet, der fandt sted den 18. marts 2003.

Parternes påstande

- 33 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren en erstatning på 726 728,34 EUR.
- Det fastslås, at forordning nr. 2744/98 og artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, som ændret, er i strid med fællesskabsretten.
- Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Rådet har støttet af Republikken Østrig og af Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Principalt afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

35 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at sagen må afvises, og har i den forbindelse anført, at følgende to procesforudsætninger ikke er opfyldt.

Stævningens manglende opfyldelse af kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c)

36 Rådet har anført, at sagsøgeren har undladt at vedlægge sin stævning en revideret oversigt over sine tab og dermed tilsidesat kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).

- 37 Det har således ikke været muligt for Rådet at kende sagens præcise genstand samt at vurdere sagens rigtighed og følgelig effektivt at sikre sit forsvar.
- 38 Sagsøgeren har henvist til selskabets driftsresultat og omsætning i de relevante år for at bevise, at der rent faktisk er lidt en skade, og omfanget af denne. Selskabet har præciseret, at stævningen indtil videre tager sigte på at påvise, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar uden for kontrakt.
- 39 Ifølge fast retspraksis mangler et krav om en ikke nærmere angivet erstatning den fornødne præcision og kan derfor ikke antages til realitetsbehandling (Rettens dom af 15.6.1999, sag T-277/97, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. II, s. 1825, præmis 65, stadfæstet i appellen af Domstolen ved dom af 10.7.2001, sag C-315/99 P, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. I, s. 5281).
- 40 Stævningen indeholder ingen pålidelig vurdering af den påståede skade. Sagsøgeren har i dokumentet begrænset sig til at foretage en skønsmæssig angivelse af en mindsteskade.
- 41 Sagsøgeren har dog ikke desto mindre i sin stævning anført de oplysninger, der gør det muligt at vurdere arten og omfanget af den påståede skade. I stævningen har selskabet således vurderet sin skade til 20% af det samlede tab, som det har lidt siden den 1. juli 1997 med hensyn til salg af varer, der er omfattet af de omhandlede fællesskabsforanstaltninger.

- 42 Desuden kan det forhold, at der ikke foreligger pålidelige tal for den påståede lidte skade i den foreliggende sag, ikke påvirke Rådets udøvelse af sine rettigheder som sagsøgt. Sagsøgeren har i sin replik suppleret de omhandlede oplysninger og har således gjort det muligt for modparten effektivt at tage stilling til skadens art og omfang både i sin replik og under retsmødet (jf. i denne retning dommen af 15.6.1999, Ismeri Europa mod Revisionsretten, præmis 67).
- 43 I øvrigt lod Rådet i sin replik muligheden for at fastsætte det præcise beløb efter en eventuel dom, hvorved princippet om Fællesskabets ansvar bliver fastslået, stå åben, og forbeholdt sig muligheden for først på dette sene stadium at bestride den af sagsøgeren anførte vurdering af skaden.
- 44 Anbringendet om, at sagen skal afvises, fordi stævningen ikke er præcis nok til at opfylde kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), må derfor forkastes.

Sagsøgerens manglende kompetence til at nedlægge påstand om annullation af fællesskabsretlige bestemmelser

- 45 I sit interventionsindlæg har Kommissionen anført, at sagen må afvises, hvis den skal forstås således, at den har til formål at opnå annullation af forordning nr. 2744/98 og artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, som ændret. DLD Trading Co. er hverken direkte eller indirekte berørt af disse generelle bestemmelser, hvorfor selskabet ikke har kompetence til at anlægge annullationssøgsmålet.

- 46 Rådet gentog denne argumentation i sin duplik, men frafaldt den under retsmødet.
- 47 Ifølge fast retspraksis skal intervenienter i medfør af procesreglementets artikel 116, stk. 3, indtræde i sagen, som den foreligger ved deres intervention, og påstande, der fremsættes i begæringen om intervention, kan i henhold til artikel 40, stk. 4, i Domstolens statut kun gå ud på at understøtte den af parternes påstande, som de er interverneret til støtte for (Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, British Airways m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 75).
- 48 Som intervenient kan Kommissionen derfor ikke nedlægge en afvisningspåstand, der ikke er nedlagt af sagsøgte (jf. i denne retning Rettens dom af 21.1.1999, forenede sager T-185/96, T-189/96 og T-190/96, Riviera Auto Service m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 93, præmis 25).
- 49 Det står i den forbindelse fast, at Rådet under sagen har frafaldet argumentet om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence, som det under alle omstændigheder først var fremkommet med under duplikken.
- 50 Intervenienten Kommissionens afvisningspåstand tages derfor ikke til følge.
- 51 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, skal det endvidere under alle omstændigheder bemærkes, at DLD Trading Co.'s sag ikke kan anses for at vedrøre en annullation af de anfægtede fællesskabsretlige bestemmelser på grundlag af artikel 230, stk. 4, EF.

- 52 Når DLD Trading Co. har anmodet Retten om at fastslå, at forordning nr. 2744/98 og artikel 5, stk. 8, i direktiv 169/69, som ændret, er i strid med fællesskabsretten, er det alene for at godtgøre det retlige grundlag for et erstatningsøgsmål i henhold til artikel 288, stk. 2, EF, men ikke med henblik på at opnå en — selvstændig — annullation af disse bestemmelser i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.
- 53 For at selskabets erstatningspåstand kan antages til realitetsbehandling og for at det kan gøres gældende, at forordningsbestemmelserne er ulovlige, hvilket efter sagsøgerens opfattelse retfærdiggør sagen, er det således ikke nødvendigt, at DLD Trading Co. opfylder betingelsen om at være umiddelbart og individuelt berørt af bestemmelserne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF.
- 54 Anbringendet om, at sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse, må derfor forkastes.
- 55 Det følger heraf, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Parternes argumenter

- 56 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende told- og afgiftsfritagelsesbeløbet tilsidesætter forskellige grundrettigheder og generelle retsprincipper, og at disse bestemmelser har forårsaget en nedsættelse af selskabets erhvervsmæssige virksomhed og således har forårsaget en skade.

- 57 DLD Trading Co. har i første række anført, at forordning nr. 2744/98 er i strid med principperne om den berettigede forventning og forbuddet mod tilbagevirkende kraft, da forordningen, der trådte i kraft den 19. december 1998, forlængede undtagelsen, der gjorde det muligt for Republikken Østrig at begrænse rejsetrafikkens toldfritagelsesbeløb til 75 ECU med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1998.
- 58 Rådet har således godkendt de østrigske skattemyndigheders praksis, der fra den 1. januar 1998 til den 19. december 1998 ikke havde noget retsgrundlag og som åbenbart var i strid med fællesskabsretten.
- 59 Hvad angår artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, som ændret, er denne bestemmelse i strid med proportionalitetsprincippet, da den tillader medlemsstaterne — uden betingelser eller indskrænkninger — at begrænse mængden af de varer, der kan indføres af rejsende uden, at der skal betales omsætningsafgifter og punktafgifter.
- 60 Da de anfægtede bestemmelser er i strid med generelle retsprincipper og visse grundrettigheder, der er beskyttet i Fællesskabets retsorden, udgør de en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af trinshøjere regler.
- 61 Rådet har anført, at en fælles toldtarif ikke forbyder det at fravige den, når den økonomiske situation kræver det, hvilket i øvrigt fremgår af artikel 27, litra d), EF.

- 62 Anvendelsen af forordning nr. 2744/98 med tilbagevirkende kraft var retfærdiggjort af det mål, som denne tekst forfulgte, og har ikke kunnet skuffe sagsøgerens berettigede forventning. En forsigtig og forudseende erhvervsdrivende kunne ikke være blevet overrasket over, at den omtvistede fællesskabsundtagelse blev forlænget.
- 63 Endvidere skal enhver undtagelse, der er ydet medlemsstaterne ved et direktiv, gennemføres inden for de af traktaten fastsatte grænser og navnlig de grænser, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 64 Rådet har tilføjet, at det på ingen måde har tilsidesat en retsregel, der har til formål at tildele borgerne rettigheder, det har derimod foretaget en lovformelig afvejning af de berørte forskellige offentlige og private interesser. Endvidere har toldfritagelsen til fordel for de rejsende ikke til formål at tildele etablerede erhvervsdrivende i tredjelande — som sagsøgeren — rettigheder, men alene de rejsende.
- 65 DLD Trading Co. har for det andet anført, at de omhandlede ulovligheder har tilført selskabet en alvorlig skade, som Rådet — der kan tilregnes den adfærd, som har forårsaget skaden — må erstatte i henhold til artikel 288, stk. 2, EF.
- 66 Den tilbagevirkende begrænsning af toldfritagelsen, udtrykt i værdi, der i henhold til forordning nr. 2744/98 den 1. januar 1998 blev sænket fra 175 til 75 ECU, og derefter fra den 1. januar 1999 hævet til 100 ECU, bevirkede, at det fællesskabsretlige fribeløb på 175 ECU, som sagsøgerens kunder skulle have nydt godt af, blev nedsat betydeligt. Sagsøgeren har således siden den 1. januar 1998 lidt betydelig erhvervsmæssig skade.

- 67 Herudover har begrænsningen af den maksimale mængde af tobaksvarer, der i henhold til artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, som ændret, kan indføres uden, at der skal betales omsætningsafgifter og punktafgifter, også tilført sagsøgeren en betydelig skade fra den 1. juli 1997.
- 68 Rådet har anført, at sagsøgeren ikke har bevist, at selskabet har lidt en faktisk skade, da det ikke har fremlagt nogen overbevisende dokumenter. Subsidiært har Rådet afvist den af sagsøgeren fremlagte skadesopgørelse.
- 69 DLD Trading CO. har endelig i det væsentlige gjort gældende, at fribeløbet på 75 ECU, der udgør en undtagelse, er fastsat ved en fællesskabsforordning, som er umiddelbart anvendelig, og at denne forordning, da den ikke tillader Republikken Østrig at fastsætte et andet beløb, er den umiddelbare årsag til skaden.
- 70 Rådet har anført, at de omtvistede fællesskabsbestemmelser overlader en vid skønsmargin til de østrigske myndigheder, der kunne have valgt at fastsætte fribeløbet højere. På grund af det spillerum, som disse myndigheder havde til rådighed, er der i den foreliggende sag ingen direkte årsagsforbindelse mellem den adfærd, som Rådet foreholdes, og den påståede skade.

Retten's bemærkninger

Årsagsforbindelse mellem den adfærd, der foreholdes Rådet, og den påståede skade

- 71 Det bemærkes, at Fællesskabets ansvar uden for kontrakt ifølge fast retspraksis forudsætter, at den erstatningssøgende beviser, at den adfærd, der lægges den

berørte institution til last, har været retsstridig, at der reelt foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påståede tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, *Oleifici Mediterranei mod EØF*, Sml. s. 3057, præmis 16, og af 14.1.1993, sag C-257/90, *Italsolar mod Kommissionen*, Sml. I, s. 9, præmis 33).

- 72 Den årsagsforbindelse, der kræves i henhold til artikel 288, stk. 2, EF, forudsætter desuden, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem den berørte institutions ulovlige adfærd og den skade, der gøres gældende, dvs. at skaden skal være en direkte følge af den adfærd, der bebrejdes institutionen (Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, *Dumortier frères m.fl. mod Rådet*, Sml. s. 3091, præmis 21, og af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du pêcheur og Factortame*, Sml. I, s. 1029, præmis 51, Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, *International Procurement Services mod Kommissionen*, Sml. II, s. 729, præmis 55, og af 25.6.1997, sag T-7/96, *Perillo mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1061, præmis 41).
- 73 Det er sagsøgeren, der må føre beviset for en sådan direkte årsagsforbindelse (Rettens dom af 18.9.1995, sag T-168/94, *Blackspur m.fl. mod Rådet og Kommissionen*, Sml. II, s. 2627, præmis 40).
- 74 I det omfang, de tre betingelser om Fællesskabets ansvar uden for kontrakt er kumulative, er det tilstrækkeligt, at en af dem ikke er opfyldt, for at sagsøgte må frifindes (Domstolens dom af 9.9.1999, sag C-257/98 P, *Lucaccioni mod Kommissionen*, Sml. I, s. 5251, præmis 14, og Rettens dom af 24.4.2002, sag T-220/96, *EVO mod Rådet og Kommissionen*, Sml. II, s. 2265, præmis 39).

— Skade, der skyldes begrænsningen af toldfritagelsen, udtrykt i værdi, for rejsendes indførsel af andre varer end tobaksvarer, alkoholholdige drikke, parfumer og toiletvand

- 75 Det fremgår af redegørelsen for tvistens retsgrundlag ovenfor i præmis 6-20, at Republikken Østrig først ved artikel 2 i forordning nr. 355/94, som ændret ved forordning nr. 3316/94, blev bemyndiget til før den 1. januar 1998 at undtage de omhandlede varer fra fællesskabsfritagelsen på 175 ECU, og mellem den 1. januar 1995 — tidspunktet for tiltrædelsestraktatens ikrafttræden — og den 31. december 1997 at anvende et undtagelsesfribeløb på 75 ECU.
- 76 Herefter blev Republikken Østrigs bemyndigelse til at fravige anvendelsen af fællesskabstoldfritagelsen på 175 ECU — idet den kun blev forpligtet til at anvende et fribeløb på mindst 75 ECU indtil den 31. december 1998 og på mindst 100 ECU fra den 1. januar 1999, som derefter gradvist skulle hæves for senest den 1. januar 2003 at udgøre 175 ECU — ved artikel 2 i forordning nr. 355/94, som ændret ved forordning nr. 2744/98, forlænget indtil den 1. januar 2003 med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1998.
- 77 Det følger heraf, at Rådet ved at vedtage den af sagsøgeren anfægtede forordning nr. 2744/98 alene pålagde de østrigske myndigheder, at disse skulle respektere et minimumsbeløb for toldfritagelsen, der var lavere end det alment gældende minimum i Fællesskabet. Men Rådet pålagde ikke herved denne medlemsstat at anvende undtagelsen.

- 78 Det var således frit op til de nationale myndigheder på et hvilket som helst tidspunkt i deres interne lovgivning at lægge sig fast på fællesskabsfribeløbet på 175 ECU for at bringe undtagelsessituationen til ophør uden at afvente, at de frister, der var fastsat i artikel 2 i forordning nr. 355/94, som ændret ved forordning nr. 2744/98, udløb.
- 79 Forordning nr. 2744/98 udgør således i den henseende en simpel bemyndigelse — uden nogen forpligtelse — af de nationale myndigheder til at anvende lavere minimumsfribeløb end dem, der er fastsat ved fællesskabsretten.
- 80 Forordningen kan således ikke anses for at være den direkte årsag til den påståede skade, da de nationale myndigheder fastsatte fribeløb, som fællesskabsbestemmelserne ikke pålagde dem at vedtage.
- 81 I den forbindelse kan sagsøgeren ikke deraf, at en fællesskabsforordning er umiddelbart anvendelig, slutte, at disse myndigheder ved anvendelsen af de omhandlede bestemmelser ikke rådede over noget skøn.
- 82 En fællesskabsforordnings umiddelbare anvendelighed er nemlig på ingen måde hverken til hinder for, at medlemsstaterne i denne forordnings tekst bemyndiges til at udstede de lov-, administrative eller finansielle gennemførelsesbestemmelser, der er nødvendige for forordningens effektive anvendelse (Domstolens dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 34) eller at medlemsstaterne herved har en skønsbeføjelse (Domstolens dom af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, præmis 10).

- 83 Det skal dog også undersøges, om der overhovedet kan foreligge en årsagsforbindelse mellem på den ene side en eventuel ulovlighed af forordning nr. 2744/98 på grund af dens bestemmelsers tilbagevirkende kraft til den 1. januar 1998 og på den anden side den skade, som sagsøgeren gør gældende at have lidt fra den 1. januar 1998 og indtil tidspunktet for forordningens ikrafttræden den 19. december 1998.
- 84 Selv hvis forordning nr. 2744/98, der trådte i kraft den 19. december 1998, var ulovlig, fordi den med tilbagevirkende kraft forlængede undtagelsen til fordel for Republikken Østrig til den 1. januar 1998, kan denne retsakt ikke anses for at være den direkte årsag til den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt i perioden mellem den 1. januar og den 19. december 1998.
- 85 Det var nemlig de østrigske myndigheder, der uden forudgående bemyndigelse fra Rådet ensidigt ved § 97, litra a), i lov om gennemførelse af den ændrede toldret, som gengivet ovenfor i præmis 15, fra den 1. januar 1998 havde »sænket« fritagelsen, der fandt anvendelse på de omhandlede varer, til 75 ECU.
- 86 På dette tidspunkt var den undtagelse, som de østrigske myndigheder ved artikel 2 i forordning nr. 355/97, som ændret ved forordning nr. 3316/94, var blevet indrømmet indtil den 31. december 1997, udløbet, og fællesskabsfribeløbet på 175 ECU skulle normalt have fundet anvendelse.
- 87 Indførslerne i Østrig, som de pågældende rejsende foretog fra den 1. januar 1998 til den 19. december 1998, blev således alene tilladt med et fribeløb, der var begrænset til 75 ECU, i henhold til bestemmelser, der var blevet udstedt af de østrigske myndigheder uden forudgående fællesskabsretlig bemyndigelse.

- 88 Da den bestemmelse i forordning nr. 2744/98, som havde til formål efterfølgende at bringe Republikken Østrigs situation lovformeligt i orden fra en fællesskabsretlig synsvinkel, idet den med tilbagevirkende kraft gav Østrig en bemyndigelse, endnu ikke var udstedt, forårsagede den ikke den skade, som sagsøgeren har gjort gældende.
- 89 Det følger heraf, at spørgsmålet om lovligheden af den i forordning nr. 2744/98 indeholdte tilbagevirkende undtagelse, ikke har nogen betydning for efterprøvelsen af sagsøgerens erstatningspåstand.
- 90 Herefter er den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt siden den 1. januar 1998 som følge af, at begrænsningen af toldfritagelser, udtrykt i værdi, der finder anvendelse på indførsler foretaget af rejsende, ikke er en direkte konsekvens af de fællesskabsbestemmelser, som sagsøgeren påstår er ulovlige, og årsagsforbindelsen mellem den fejlagtige adfærd, som Rådet foreholdes, og den påståede skade er ikke tæt nok til at begrunde, at Fællesskabet ifalder ansvar.

— Skade, der skyldes begrænsningen af mængderne af tobaksvarer, alkoholholdige varer, parfumer og toiletvand, der af rejsende kan indføres uden afgifter

- 91 Artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, som ændret, begrænser sig udtrykkeligt til, at medlemsstaterne »kan [...] fastsætte lavere grænser end de i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a) og d), nævnte varemængder«.

- 92 Som det fremgik af præmis 20 ovenfor, blev den tobaksvaremængde, der kunne indføres afgiftsfrit, med virkning fra den 1. juli 1997 — ved den bemyndigelse, som de nationale myndigheder var blevet tildelt ved direktiv 69/169, som ændret — nedsat ved § 3, litra a), i den østrigske forbundsfinansministers bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om punktafgiftsfritagelse, som ændret.
- 93 Som sagsøgeren selv har anført i sin stævning, er det altså disse nationale bestemmelser, der i betydelig grad nedsatte de omhandlede varemængder, der forbrugsafgiftsfrit kunne indføres af de pågældende rejsende.
- 94 Herefter kan Rådets adfærd ikke anses for at være den direkte årsag til den skade, som sagsøgeren har lidt siden den 1. juli 1997 på grund af nedsættelsen af de pågældende varemængder, der kunne indføres forbrugsafgiftsfrit.
- 95 Det var således ved udøvelsen af den beføjelse, som Republikken Østrig var blevet tildelt ved de to anfægtede fællesskabstekster, nemlig forordning nr. 2744/98 og artikel 5, stk. 8, i direktiv 69/169, som ændret, at de østrigske myndigheder dels anvendte et afgiftsfritagelsesbeløb, udtrykt i værdi, der var lavere end fællesskabsniveauet på 175 ECU, dels begrænsede de varemængder, der kunne indføres afgiftsfrit, til en brøkdel af det maksimum, som fællesskabslovgiver havde tilladt.
- 96 Der er således ingen direkte årsagsforbindelse mellem Rådets adfærd og den af sagsøgeren påståede skade, hvilket betyder, at Fællesskabet ikke ifalder ansvar.

- 97 Rådet må derfor frifindes for erstatningspåstanden, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om sagsøgeren har bevist, at Rådet har udvist en fejlagtig adfærd eller at vurdere, om og i hvilket omfang sagsøgeren har lidt skade.

Sagens omkostninger

- 98 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

- 99 DLD Trading Co. har tabt sagen og pålægges derfor — ud over at bære sine egne omkostninger — at betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med dettes påstand.

- 100 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

- 101 Det følger heraf, at Kommissionen, Republikken Østrig og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- 2) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Rådets omkostninger.
- 3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Republikken Østrig og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.

Vesterdorf

Lindh

Legal

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 2003.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Præsident