

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER
FREMSAT DEN 12. DECEMBER 1962

I n d h o l d

Indledning	383
Retlig bedømmelse.	384
I — Undersøgelsens rækkefølge	384
II — Første spørgsmål	384
1. Vedrørende antagelsen til realitetsbehandling.	384
2. Undersøgelse af første spørgsmål	386
III — Andet spørgsmål.	390
1. Vedrørende antagelsen til realitetsbehandling.	390
2. Undersøgelse af andet spørgsmål	391
IV — Forslag til afgørelse	394

Høje Ret.

Den foreliggende sag har sin oprindelse i en retstvist, der verserer for Tariefcommissie, en nederlandsk forvaltningsdomstol. I denne retstvist anfægtes en klageafgørelse af 6. marts 1961 fra den nederlandske finansforvaltning, hvorved der tages stilling til anvendelsen af en bestemt toldsats på import af urinstofformaldehyd fra Forbundsrepublikken Tyskland. Afgørelsen støttes på den nye nederlandske toldtarif, der trådte i kraft den 1. marts 1960, og som i Bruxelles-protokollen af 25. juli 1958 er fastsat af kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene. Den ratificeredes i Nederlandene ved lov af 16. december 1959.

Sagens parter er enige med Tariefcommissie i, at den importerede vare på tidspunktet for importen (den 9. september) korrekt henfør-

tes under en bestemt position i den gældende toldtarif. Denne tarif er imidlertid opstillet anderledes end den, der tidligere gjaldt¹ efter Bruxelles-nomenklaturen² hvilket medførte en ændring af den tidligere toldposition.

Mens den pågældende vare — som det fremgår af to afgørelser fra Tariefcommissie — før den 1. marts 1960 henførtes til en kategori med en toldsats på 3 % efter den nederlandske toldtarif (Tariefbesluit 1947), pålægges den efter indførelsen af Bruxelles-nomenklaturen en højere told som følge af ny inddeling af de tidligere toldpositioner.

Klageren gav derfor udtryk for den opfattelse, at ændringen af toldtariffen ved Bruxelles-protokollen stred mod EØF-traktatens artikel 12, og at toldafgørelsen måtte ophæves under hensyn til EØF-traktatens bestemmelser.

1 — Trådt i kraft i 1948 i de tre Benelux-lande i medfør af toldkonventionen af 5. september 1944.

2 — Fastsat i overenskomst af 15. december 1950 om toldnomenklaturen for varernes indplacering i toldtariffer.

Tariefcommissie afgjorde ikke dette problem men forelagde den 16. august 1962 Domstolen to spørgsmål til præjudiciel afgørelse efter traktatens artikel 177. Den ønsker at få oplyst:

- »1. Om EØF-traktatens artikel 12 har den af sagsøgeren nævnte nationale virkning, med andre ord om statsborgerne i medlemsstaterne i medfør af den pågældende artikel kan påberåbe sig individuelle retigheder, som dommeren skal beskytte.
2. I bekræftende fald om der er sket en ulovlig forhøjelse af importtolden, eller om det blot drejer sig om en rimelig ændring af den før 1. marts 1960 gældende toldsats, som, selv om den rent aritmetisk udgør en forhøjelse, dog ikke kan betragtes som forbudt efter artikel 12.«

I henhold til artikel 20 i statuten for EØF-Domstolen har justitssekretæren givet meddelelse om anmodningen om en præjudiciel afgørelse til parterne i den nationale sag, medlemsstaterne og Kommissionen. Skriftlige indlæg er indgivet af sagens parter, regeringerne for kongeriget Nederlandene, kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og af EØF-Kommissionen. I den mundtlige forhandling har kun sagsøgeren og EØF-Kommissionen taget ordet. Jeg vil under behandlingen af anmodningen om en præjudiciel afgørelse komme ind på disse bemærkninger indhold.

Retlig bedømmelse

I — U n d e r s ø g e l s e n s r æ k k e - f ø l g e

Under skriftvekslingen blev det foreslået Domstolen at besvare andet spørgsmål først.

Ifølge den nederlandske regering hviler andet spørgsmål på den opfattelse, at der består en konflikt mellem EØF-traktatens artikel 12 og Benelux-protokollen fra Bruxelles (som danner grundlag for den kritiserede toldtarif). Denne opfattelse skulle støtte sig på en forkert fortolkning af EØF-traktaten. Benelux-overenskomsten skulle imidlertid ikke på ulovlig måde have villet fravige EØF-trakta-

ten. Hvis man besvarede andet spørgsmål således, ville første spørgsmål blive uden genstand.

Det forekommer mig af proces-økonomiske grunde passende først at dvæle et øjeblik ved denne betragtning.

Jeg er i princippet af den opfattelse, at Domstolen ved besvarelsen af fortolkningsspørgsmålet er bundet af den rækkefølge, som den forelæggende ret har valgt. Dette gælder i det kræver mindre omfangsrige undersøgelser, hvilken grad de spørgsmål, der skal afgøres, har betydning for den nationale sag, og når de forelagte spørgsmål efter fællesskabsrettens system står i en saglig og logisk sammenhæng, der gør det muligt at følge den valgte orden. Men jeg skal i det foreliggende tilfælde ikke uddybe problemet.

Man kunne kun tænke sig, at man lavede om på rækkefølgen, når det ved første øjekast — før man gik ind i en egentlig undersøgelse — viste sig, at andet spørgsmål var lettere at besvare, og at en undersøgelse af første spørgsmål herved med sikkerhed ville blive overflødig. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid efter min opfattelse ikke åbenbart, at andet spørgsmål kun, som hævdet af den nederlandske regering, er karakteriseret ved, at det indeholder færre vanskeligheder, at det kræver mindre omfangsrige undersøgelser, og at det med sandsynlighed skal besvares i den af den nederlandske regering antydede retning. Denne betragtning er tilstrækkelig til at bibeholde den af Tariefcommissie valgte rækkefølge for undersøgelsen, som i øvrigt også forekommer mig at svare til sagens logik. En fortolkning af artikel 12's indhold kan nemlig ikke interessere den nederlandske dommer, før han ved, om han skal anvende bestemmelsen.

II — F ø r s t e s p ø r g s m å l

1. Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

Det skal prøves ex officio, om Tariefcommissie's anmodning kan antages til realitetsbehandling ifølge artikel 177. Det drejer sig om et spørgsmål, som de interesserede parter ikke har rådighed over, for vi har med en objektiv sag om fortolkning af traktaten at gøre. Dette

udelukker naturligvis ikke, at de interesse-rede parter rejser spørgsmål om sagens afvisning. Således har den nederlandske og belgiske regering angående det første spørgsmål henvist til følgende punkter:

1. Det vedrører ikke fortolkningen af en traktatartikel, men angår et problem i den nederlandske forfatningsret.
2. Besvarelsen af første spørgsmål har ingen betydning for løsningen af de virkelige vanskeligheder i den nederlandske retstvist. Selv om der svares bekræftende på spørgsmålet, er det stadig et problem for den nederlandske dommer, hvilken ratifikationslov (EØF-traktatens eller Bruxellesprotokollens), han skal give forrang.

Disse bemærkninger må undersøges før løsningen af det stillede fortolkningsproblem.

ad 1.

Hvad angår spørgsmålet om Tariefcommissie har forelagt Domstolen et problem vedrørende den nederlandske forfatningsret, skal der bemærkes følgende: det forekommer mig sikkert, at *ordlyden* af første spørgsmål (om artikel 12 har national virkning) fremkalder en forestilling om, at Domstolen er stillet over for en opgave, som rækker ud over dens kompetence efter artikel 177. Man kan ikke udtømmende belyse, hvilke retsvirkninger en international overenskomst har for statsborgerne i en medlemsstat uden at tage hensyn til den nationale forfatningsret.

På den anden side er det dog klart, at spørgsmålet ikke alene angår den forfatningsretlige problematik. Virkningerne af en international traktat afhænger i første række af, hvilken retlig kraft, dens forfattere har villet give de enkelte bestemmelser, om de kun indeholder programmer, viljeserklæringer, handlepligter på det internationale plan, eller om en del af dem skal have umiddelbar indvirkning på medlemsstaternes retsordener. Ved at begrænse undersøgelsen til dette aspekt uden at give en bedømmelse af, hvorledes man i den nationale forfatningsret indføjer de ønskede traktatvirkninger i den nationale retsorden, holdes den inden for traktatfortolkningens område. Trods den lidet heldige formulering af første spørgsmål må det derfor erkendes, at der foreligger en

fortolkningsanmodning, som kan antages til realitetsbehandling, og som Domstolen uden vanskeligheder kan udskille fra de forelagte faktiske omstændigheder og behandle efter artikel 177.

ad 2.

Den anden indsigelse vedrører »afgørelsens relevans«, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt løsningen af et bestemt fællesskabsretligt problem overhovedet har betydning for afgørelsen af den nationale sag.

Efter min opfattelse har Domstolen principielt ingen kompetence til at efterprøve dette præliminære spørgsmål. Som det ses af ordlyden i artikel 177, stk. 2 (»hvis (denne ret) skønner, at en afgørelse er nødvendig«), tilkommer der i denne henseende de nationale retter et frit skøn. De danner sig et indtryk af den nationale retstvistens løsning og overvejer, på hvilket punkt deres retlige og faktiske overvejelser skal suppleres med en bindende traktatfortolkning efter artikel 177. Domstolen, der principielt ikke skal anvende national ret, kan ikke uden at gøre sig skyldig i en kompetenceoverskridelse efterprøve eller korrigere de overvejelser, som er baseret på national ret. Den må derfor acceptere den nationale dommers bedømmelse af, hvilke elementer han mener at have brug for til sin afgørelse.

Noget andet kan måske gøre sig gældende i undtagelsestilfælde ved åbenbare fejlskøn (f. eks. i tilfælde af modstrid med logikkens love og almindelige retsprincipper eller i tilfælde af tilsidesættelse af entydigt løste nationale retsspørgsmål, således at forelæggelsessagen fremstår som et procesmisbrug).

I vort konkrete tilfælde må det ikke overses, at der efter en positiv besvarelse af første spørgsmål følger et andet. Det er muligt, at behandlingen heraf fører til en fortolkning af artikel 12, hvorefter der slet ikke eksisterer nogen konflikt mellem EØF-traktaten og Bruxellesprotokollen, måske fordi der inden for rammerne af artikel 12 er spillerum for en afvigende behandling af særtilfælde. Vi kan heller ikke vurdere, hvilken betydning den nederlandske dommer ville tillægge en eventuelt bestående konflikt, og hvorledes han ville løse den. På dette grundlag kan afgørel-

sens relevans ikke nægtes og en besvarelse af første spørgsmål ikke afslås.

Da der ikke ses at foreligge andre problemer vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling, kan Domstolen uden videre gå ind i en realitetsprøvelse.

2. *Undersøgelse af første spørgsmål*

Jeg har allerede nævnt, at spørgsmålet ikke er heldigt formuleret, men dets mening træder klart frem, når man ser det i relation, til nederlandsk forfatningsret.

I § 66 i den nederlandske forfatning gives der — således som den er fortolket i retspraksis — internationale overenskomster forrang for national ret, når overenskomsternes bestemmelser har alment bindende virkning, dvs. når de er umiddelbart anvendelige (»self-executing«). Spørgsmålet er således, om denne retlige karakter kan udledes af traktatens artikel 12, eller om denne artikel kun indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til ikke at udstede modstridende retsfor skrifter, en forpligtelse, hvis krænkelse ikke kan medføre, at national ret bliver uirksom.

De opfattelser, som er kommet til udtryk under sagen, er ikke enstemmige. Sagsøgeren i den nederlandske retsvist og EØF-Kommissionen hævder det standpunkt, at artikel 12 har umiddelbart national virkning, således at forstå, at medlemsstaternes myndigheder og retter umiddelbart skal overholde denne artikel. Efter denne opfattelse skulle første spørgsmål besvares bekræftende. Den nederlandske regering, den belgiske regering og regeringen for Forbundsrepublikken ser derimod i artikel 12 kun en forpligtelse for medlemsstaterne.

Kommissionen har i sit skriftlige indlæg og under den mundtlige forhandling forsøgt at begrunde sin opfattelse gennem en indgående beskrivelse af Fællesskabets struktur. Den har på imponerende måde gjort det klart, at de europæiske traktater i forhold til folkerettens traktatret og den almindelige mellemstatslige retspraksis udgør en gennemgribende fornyelse, og at det ville være forkert blot at behandle traktaterne efter folkerettens almindelige principper.

Denne opfattelse fremhæves med rette i en sag, som rejser det principielle spørgsmål om forholdet mellem fællesskabsret og national ret.

Enhver, der er bekendt med fællesskabsretten, ved i virkeligheden, at denne ikke kun angår traktatmæssige forhold mellem flere stater som folkeretssubjekter. Fællesskabet har egne, af medlemsstaterne uafhængige institutioner, som er tillagt beføjelse til at udstede forvaltningsakter og retsnormer, der ikke kun skaber umiddelbare rettigheder og pligter for medlemsstaterne og deres myndigheder men også for medlemsstaternes borgere. Det kan vi udlede klart af traktatartiklerne 187, 189, 191 og 192.

Herudover indeholder EØF-traktaten bestemmelser, som med sikkerhed er bestemt til at gribe umiddelbart ind i national ret og andre eller supplere denne. Tænk på de konkurrenceretlige bestemmelser i artiklerne 85 og 86 (forbud mod visse aftaler, forbud mod misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet), konkurrencereglerne anvendelse ved medlemsstaternes myndigheder (artikel 88) og nationale instansers forpligtelse til at samarbejde med fællesskabsinstitutionerne om retspraksis og fuldbyrdelse (traktatens artikler 177 og 192; artiklerne 26 og 27 i statuten for Domstolen). I denne sammenhæng kan man også nævne bestemmelser, som først er egnet til at fremkalde umiddelbare retsvirkninger på et senere tidspunkt, f. eks. bestemmelser i afsnittet om den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital (artiklerne 48 og 60).

På den anden side må det ikke overses, at der i adskillige traktatbestemmelser udtrykkeligt er tale om *forpligtelser* for medlemsstaterne.

Lad mig fra den første del om Fællesskabets principper nævne artikel 5 med påbudet til medlemsstaterne om at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de *forpligtelser*, der følger af traktaten, eller artikel 8, hvorefter der skal foretages en konstatering af, at de fastsatte mål for den første etape er nået, og at visse *forpligtelser* er blevet overholdt. Fra afsnittet om frie varebevægelser kan anføres artikel 11 (forpligtelser vedrørende told) og artikel 37 (forpligtel-

ser med henblik på statslige handelsmonopoler). Endelig vil jeg — uden at hævde, at der er tale om en udtømmende opregning — nævne artikel 106, hvori medlemsstaterne forpligter sig til at tillade betalinger i en vis valuta.

At disse bestemmelser faktisk kun fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne må anses for sikkert såvel ud fra traktatens nuance-ede terminologi som ud fra dens materielle indhold og konteksten.

Endvidere finder vi en række bestemmelser, som nok er affattet i en *erklærende* form, men som efter deres indhold og kontekst åbenbart kun angår forpligtelser for medlemsstaterne og ikke skal udløse umiddelbare, nationale retsvirkninger

Det drejer sig om bestemmelserne om afskaffelsen af indførsels- og udførselstolden og sænkning af finanstolden (artiklerne 13, 16 og 17), om den gradvise indførelse af den fælles toldtarif (artikel 23), om afskaffelsen af indførselskontingenter (artikel 32), om omdannelsen af kontingenter til globalkontingenter (artikel 33), om tilpasningen af de statslige handelsmonopoler (artikel 37), om den gradvise ophævelse af restriktionerne for etableringsfriheden (artikel 52), om afskaffelsen af restriktionerne for kapitalbevægelser (artikel 67) og om afskaffelsen af enhver forskelsbehandling i samfærdslen (artikel 79).

Sammenlignet hermed er det forholdsvis sjældent, at man i traktatens terminologi støder på begreberne »forbud« eller »forbudt«, som f. eks. i artiklerne 7, 9, 30, 34, 80, 85 og 86. — For en del af disse bestemmelseres vedkommende, især dem, der ikke henvender sig til borgerne, fremgår det klart af tekstens eller kontekstens henvisninger til forskrifter, der senere skal udstedes, eller til andre gennemførelsesbestemmelser, at disse bestemmelser ikke kan fremkalde nogen umiddelbar retsvirkning (artiklerne 9, 30 og 34).

Det er påfaldende, at der selv i bestemmelser, som indeholder vendingen »uforenelig med fællesmarkedet« (artikel 92 om statsstøtte), ikke kan være tænkt på umiddelbar anvendelse. Efter artikel 93 har Kommissionen nemlig, når den finder, at sådanne støtteordninger er uforenelige, beføjelse til at træffe

beslutning om, at den pågældende stat skal *ophæve* eller *ændre* dem inden for en bestemt frist.

Vi kan af denne analyse drage den første slutning, at store dele af traktaten med sikkerhed kun indeholder traktatforpligtelser for medlemsstaterne men ikke regler med umiddelbar intern virkning.

På tilsvarende måde har man udformet forfølgningen af traktatkrænkelser inden for den supranationale jurisdiktions rammer. Efter artikel 169 fastsætter Kommissionen en frist, inden for hvilken den medlemsstat, der ikke har overholdt sine traktatforpligtelser, kan *rette sig efter* Kommissionens udtalelse. I artikel 171 bestemmes det, at en sådan stat *skal gennemføre* de til opfyldelsen af Domstolens dom nødvendige *foranstaltninger*. Hvis man havde ønsket, at princippet om traktatbestemmelsernes umiddelbare anvendelighed — i betydningen forrang frem for national ret — skulle være den almindelige regel i fællesskabsretten, kunne *santions*proceduren indskrænke sig til at fastslå ugyldigheden af traktatstridige foranstaltninger. I det mindste ville bestemmelsen i artikel 171, om ikke også fristfastsættelsen i artikel 169, være overflødig.

Når vi tænker på, hvilken plads artikel 12 har i dette system, dvs. i denne skala af retlige muligheder, er det tilrådeligt først at bringe dens ordlyd i erindring. Den er således affattet:

»Medlemsstaterne afstår fra at indføre ny indbyrdes told ved ind- og udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning og fra at forhøje de todsatser og afgifter, som de anvender i deres indbyrdes samhandel.«

Det forekommer mig sikkert, at den valgte affattelse — hvad i øvrigt ingen drager i tvivl — lige så lidt som andre traktatartikler med samme formulering, udelukker antagelsen af en retlig forpligtelse. Det ville ikke være i overensstemmelse med den betydning, artikel 12 har inden for traktatens rammer, at tillægge den en lavere juridisk rang. — Herudover er jeg af den mening, at muligheden for at gennemføre forpligtelsen ikke er afhængig af yderligere retsakter fra Fællesskabets institutioner, hvorfor vi på en vis

måde kan tale om, at artikel 12 har direkte retsvirkninger.

Det, der efter Tariefcommissie's spørgsmål skal tages stilling til, er dog, om denne virkning standser ved medlemsstaternes regeringer, eller om den strækker sig ind på den nationale rets område og der fører til en umiddelbar anvendelse af bestemmelsen gennem medlemsstaternes myndigheder og retter. Her begynder de egentlige vanskeligheder ved fortolkningen.

Det er først og fremmest påfaldende, at medlemsstaterne lige som i andre bestemmelser, der åbenbart kun tager sigte på statslige forpligtelser (artiklerne 13, 14, 16 og 17 osv.), er nævnt som adressater. De, nemlig medlemsstaterne, afstår fra at indføre ny told og fra at forhøje de anvendte toldsatser. Heraf kan man slutte, at der med artikel 12 ikke sigtes til forvaltningspraksis, altså de nationale forvaltningsmyndigheders adfærd.

Selv bortset fra angivelsen af adressaterne minder artikel 12 i sin formulering om andre bestemmelser, som det forekommer mig utvivlsomt kun skal fastsætte forpligtelser for medlemsstaterne, da de udtrykkeligt — om end i bestemmelseernes senere stykker — nævner »forpligtelser« (jf. f. eks. artiklerne 31 og 37).

Man bør her yderligere nævne artikel 95, hvori det bestemmes, at ingen medlemsstat direkte eller indirekte må pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer, og som i stk. 3 fortsætter: »Medlemsstaterne *ophæver eller ændrer* senest ved begyndelsen af anden etape de ved denne traktats ikrafttræden gældende bestemmelser, som strider mod ovenstående regler.«

Det må endvidere bemærkes, at man ved affattelsen af artikel 12 ikke har benyttet begreber som »forbud«, »forbudt«, »retsstridig« eller »ugyldig«, som man finder i andre traktatbestemmelser. Netop når det er formålet med en bestemmelse, at den skal anvendes umiddelbart, dvs. af medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder, må de tilsigtede retsvirkninger angives nøjagtigt.

Men frem for alt må det overvejes, om artikel 12 *efter sit indhold* synes egnet til umiddelbar anvendelse. Vi må huske på, at medlemsstaterne i det mindste indtil videre i vidt omfang har retsnormerende beføjelser på toldområdet. I nogle medlemsstater giver de sig udslag i formelle love. En umiddelbar anvendelse af artikel 12 ville således ofte betyde, at medlemsstaternes myndigheder og retter ved hjælp af bestemmelserne i artikel 12 skulle udøve en kontrol med lovgivningsakter.

Ser man på bestemmelsens genstand, viser det sig, at den, trods det første indtryk, er af temmelig sammensat karakter. En uproblematisk anvendelse er således næppe mulig i ethvert tilfælde.

Artikel 12 gælder bl.a. for afgifter med tilsvarende virkning som told. Vi så for kort tid siden i den anden sag, hvor vanskeligt det er at afgrænse dette begreb nøje. Artikel 12 omhandler endvidere de på et vist tidspunkt anvendte toldsatser og afgifter med tilsvarende virkning. I vor Domstols praksis har vi erfaret, at også begrebet »anvendt« kan volde betragtelige fortolkningsvanskeligheder. — Endelig viser selve den foreliggende sag, hvor problematisk det kan være at fastslå en forhøjelse af de anvendte tariffer, når en sådan hævdes at bero på en ændring af toldnomenklaturen.

Disse vanskeligheder træder endnu tydeligere frem, når man tænker på, at staterne på toldrettens område ikke kun er underlagt en undladelsespligt. De skal ifølge traktaten ved permanente foranstaltninger tilpasse deres toldbestemmelser til fællesmarkedets udvikling. Men når toldordningen løbende ændrer sig, er det bestemt ikke let at kontrollere overholdelsen af artikel 12's supplerende standstill-bestemmelse.

Jeg har svært ved at forstå, hvorledes Kommissionen, stillet over for denne omstændighed, kan forvente, at en umiddelbar anvendelse af artikel 12 vil forhøje retssikkerheden.

Kan det virkelig antages, at virksomhederne i deres forretningsmæssige dispositioner skal forlade sig på en bestemt fortolkning og anvendelse af enkelte traktatbestemmelser? Ville de ikke kunne finde pålidelig vejledning i de positive nationale toldbestemmelser?

Om end alle disse overvejelser giver tilstrækkelig grund til at forkaste en umiddelbar national anvendelse, kan man dog tilføje følgende:

Den forfatningsretlige situation i medlemsstaterne er ikke ensartet, frem for alt ikke hvad angår vurderingen af forholdet mellem supranational eller international ret og senere udstedte nationale love.

Såfremt man anerkendte, at artikel 12 havde umiddelbar national virkning, ville den situation opstå, at krænkelser af artikel 12 kun i en del af medlemsstaterne ville føre til, at de nationale toldlove blev ugyldige og uanvendelige. Det forekommer mig at være tilfældet i Nederlandene, hvis forfatning (§ 66) tillægger internationale overenskomster med almenbindende, direkte anvendelige bestemmelser en højere rang end nationale love, i Luxembourg (hvor retspraksis i mangel af udtrykkelig bestemmelse i forfatningen i det store og hele er nået til samme resultat¹ og måske i Frankrig (måske, fordi den pågældende § 55 i forfatningen af 4. oktober 1958 ikke er ganske klar vedrørende *lex posterior* og i øvrigt indeholder et forbehold om gensidighed²).

På den anden side er det sikkert, at den belgiske forfatning ikke indeholder nogen bestemmelse om internationale traktaters retlige virkning i forhold til national ret. De synes i retspraksis at blive anset for at have samme rang som national ret.

Heller ikke i den italienske forfatning findes der nogen bestemmelse, hvoraf der kan sluttes, at internationale retsakter har forrang frem for national ret. Retsspraksis og den overvejende del af teorien tildeles i det mindste ikke traktater højere rang end senere national lov.

Hvad endelig den tyske forfatningsret angår, bestemmer grundlovens § 24, at forbundsstaten ved lov kan overdrage suverænitetsbeføjelser til mellemstatslige institutioner. § 25 bestemmer, at folkerettens *almindelige* regler udgør en bestanddel af forbundsretten,

som går forud for love, og som skaber umiddelbare rettigheder og pligter for indbyggerne på forbundsterritoriet. I modsætning til en del af teorien udleder retspraksis dog ikke heraf nogen forrang for internationale traktater frem for senere nationale love³.

Traktatens forfattere havde ved udformningen af fællesskabsretten denne forfatningsretlige situation for øje. Efter min mening forekommer det på denne baggrund usandsynligt, at man netop med hensyn til en for toldretten meget vigtig bestemmelse skulle have tilstræbt de med princippet om den umiddelbare, direkte anvendelse forbundne konsekvenser i form af en ulige retsudvikling, konsekvenser, som ikke harmoniserer med et af Fællesskabets væsentlige mål.

Der er dog heller ikke sikret nogen ensartet retsudvikling i stater, hvis forfatningsret giver internationale overenskomster forrang frem for nationale ret.

I traktaten findes der intet sikkert instrument til at afværge denne fare. I artikel 177 fastsættes kun en forelæggelsesret og -pligt, når det drejer sig om et spørgsmål om *fortolkning* af traktaten, derimod ikke når problemet om national rets *forenelighed* med fællesskabsretten opstår. Man kunne således forestille sig, at nationale retter undlader at forelægge et spørgsmål for Domstolen, fordi de ikke ser nogen fortolkningsvanskeligheder, men at de i deres selvstændige fortolkning af traktaten kommer til forskellige resultater. På denne måde kunne der opstå forskelle i retsanvendelsen mellem retterne i de forskellige stater men også forskelle mellem retterne i én og samme stat.

Efter alle disse undersøgelser, som støtter sig på traktatens samlede system og på ordlyden, indholdet og sammenhængen i den bestemmelse, der skal fortolkes, er jeg kommet til det resultat, at artikel 12 retligt skal kvalificeres som de andre bestemmelser om toldunionen. Artikel 11 har principiel betydning for dem alle. I den tales udtrykkeligt om »forpligtelser vedrørende told«, hvilket ude-

1 — *Pescatore*: »L'autorité, en droit interne, des traités internationaux«; *Pasicrisie Luxembourgeoise*, 1962, side 99 ff.

2 — »Les traités aux accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.«

3 — *Gerhard Bebr*: »The Relationship between Community Law and the Law of Member States«: (Restrictive Practices, Patents, Trade Marks and Unfair Competition in the Common Market).

lukker en umiddelbar national virkning i spørgsmål 1's forstand. Efter min mening skal Tariefcommissie's første spørgsmål besvares benægtende.

III — A n d e t s p ø r g s m å l

Dette forslag betyder, at forelæggelsens andet spørgsmål hverken skal behandles i Deres dom eller i dette forslag til afgørelse. Den forelæggende ret har udtrykkeligt stillet det andet spørgsmål subsidiært for det tilfælde, at Domstolen finder, at traktatens artikel 12 skal anvendes umiddelbart af den nationale dommer. Men selv uden den forelæggende dommers forbehold mister andet spørgsmål sin betydning efter et benægtende svar på det første.

Jeg er imidlertid klar over, at forsøget på at løse de problemer, som berøres i denne sag, kan føre til svar, som indholdsmæssigt er fuldstændigt uoverensstemmende. Jeg tænker i denne sammenhæng ikke kun på parternes forskelligartede argumenter men også på de mangfoldige meninger om sagens problem, som vi møder i stats- og folkerettens teori og praksis. Jeg vil derfor underkaste Tariefcommissie's andet spørgsmål en subsidiær undersøgelse, hvorved jeg vil gå ud fra den hypotese, at De i forbindelse med første spørgsmål har fastslået, at den nationale dommer er bundet af artikel 12.

Kun den nederlandske regering, den belgiske regering, EØF-Kommissionen og sagsøgeren i den nederlandske sag er fremkommet med bemærkninger til andet spørgsmål.

1. Vedrørende antagelsen til realitetsbehandling

Ligesom ved første spørgsmål opstår der først et problem vedrørende antagelsen til realitetsbehandling; det er rejst af den belgiske og den nederlandske regering. De gør særlig gældende:

1. Andet spørgsmål kan ikke antages til realitetsbehandling, da det angår anvendelse og ikke fortolkning af traktaten.

2. Andet spørgsmål tilsigter en omgåelse af proceduren efter traktatens artikler 169 og 170; private kan ikke indirekte påtale medlemsstaternes adfærd; en påstået traktatkrænkelse kan ikke lovligt indbringes for Domstolen i medfør af artikel 177.

ad 1.

Læser man ordlyden af andet spørgsmål, vækker den klart det indtryk, at der af Domstolen forventes en traktatanvendelse.

I traktatens artikel 177 nævnes — for så vidt det har interesse her — kun traktatfortolkning. Ved fortolkning forstår man den almindelige udfindelse af en bestemmelses mening, når mening og formål ikke fremgår klart af ordlyden. Forskellig herfra er anvendelsen af en regel på et konkret tilfælde, *subsumptionen af et sagsforhold* under en lovbestemmelse og den deraf følgende bedømmelse af sagsforholdet. Grænsen mellem fortolkning og anvendelse er undertiden vanskelig at skelne, først og fremmest når fortolkningen indskrænker sig til et særligt aspekt, og når den forelæggende ret — hvad der kan synes at være nyttigt for at lette Domstolens opgave — tydeliggør fortolkningsproblemet ved at fremstille subsumptionens faktiske omstændigheder. Jeg mener alligevel ikke, at anmodningen fra den nederlandske ret i det foreliggende tilfælde sigter til, at Domstolen skal foretage en undersøgelse af traktatens anvendelse. Jeg vil i denne forbindelse erindre om den første præjudicielle sag (13/61), hvori Domstolen fastslog, at den nationale ret har lov til at formulere de spørgsmål, der er genstand for forelæggelsen, på konkret og enkel måde. (Sml. 1954—64, s. 293; org. ref. Rec. VIII, s. 102).

På grundlag af forelæggelsesbeslutningens samlede indhold kan Domstolen udlede substansen af og formålet med det stillede spørgsmål og give et generelt svar inden for rammerne af sin kompetence. I hvert fald vil jeg holde mig inden for grænserne af Domstolens kompetence og ikke udtale mig om den umiddelbare anvendelse på et konkret tilfælde. I denne henseende er bevisførelse ikke nødvendig. Dette ville — i modsætning til, hvad den nederlandske regering antager — ikke være udelukket i en præjudiciel sag (jf. procesreglementets artikel 103, stk. 2, der

henviser til samme reglements artikel 44 ff). Andet spørgsmål kan derfor med sikkerhed ikke i fuldt omfang afvises fra realitetsbehandling.

ad 2.

Vedrørende de betænkeligheder, som angår forholdet mellem den foreliggende sag og proceduren efter traktatens artikler 169 og 170 samt faren for en omgåelse af denne procedure, skal der bemærkes følgende:

I artikel 169 gives regler for den retlige konstatering af traktatovertrædelser, som er begået af medlemsstaterne. De kan af Kommissionen indbringes for Domstolen, når den pågældende medlemsstat ikke retter sig efter Kommissionens udtalelse. I artikel 170 hjemles en tilsvarende procedure, som indledes med en anden medlemsstats søgsmål, efter omstændighederne endda uden en forudgående udtalelse fra Kommissionen.

I det foreliggende tilfælde skal Domstolen, når den behandler det andet spørgsmål inden for grænserne af sin kompetence, blot give en generel fortolkning af artikel 12, dens mening og formål, og overlade det til den nationale dommer at drage slutningen. En medlemsstats adfærd skal overhovedet ikke omtales i domskonklusionen og præmisserne, og det skal heri heller ikke fastslås, om denne adfærd er forenelig med traktaten eller udgør en traktatkrænkelse. Domstolen skal følgelig ikke afgive en vurdering, som kun kan foretages efter proceduren i artiklerne 169 og 170.

Såfremt man tiltrådte den opfattelse, at artiklerne 169 og 170 også udelukker *nationale* retter fra at fastslå, at visse foranstaltninger, som er foretaget af den medlemsstat, de tilhører, skulle være ugyldige på grund af overtrædelse af traktatbestemmelser, ville man dermed bestride eksistensen af traktatregler, som kan anvendes umiddelbart af de nationale retter. En umiddelbar anvendelighed må nemlig medføre, at de regler, som har denne egenskab, uhindret kan udfolde deres virkninger og endda i givet fald over for modstridende national ret. Den umiddelbare anvendelighed ville udeblive, hvis der krævedes en forudgående konstatering fra vor Domstol.

Jeg må derfor drage den slutning, at artiklerne 169 og 170 i første række angår

tilfælde, hvor traktatreglen ikke er umiddelbart anvendelig men kun indeholder et påbud, som er rettet til medlemsstaterne. Her er der retligt og logisk plads for en tvangsprocedure, dvs. for en procedure med det formål at ændre retsstillingen. Det er der ikke i tilfælde af en konfliktsituation, hvor fællesskabsretten i kraft af sin umiddelbare anvendelighed selv kan sætte sig igennem over for national ret.

Da andet spørgsmål kun er stillet for det tilfælde, at første spørgsmål besvares positivt, dvs. såfremt det anerkendes, at artikel 12 har umiddelbar national virkning, kan man derfor ikke opfatte Deres besvarelse som en ulovlig omgåelse af artikel 169 fra vor Domstols side.

Jeg ser ikke yderligere problemer vedrørende spørgsmålets antagelse til realitetsbehandling. Jeg kan derfor straks gå over til en egentlig undersøgelse af andet spørgsmål.

2. *Undersøgelse af andet spørgsmål*

Under hensyn til bemærkningerne om spørgsmålets antagelse til realitetsbehandling må dette omformuleres således, at kun de rene fortolkningsproblemer træder frem.

Ifølge det oplyste sagsforhold vil dette sige: Domstolen skal fastlægge de kriterier, som er bestemmende for, om der er sket en i henhold til artikel 12 relevant toldforhøjelse. Ud fra artikel 12's ordlyd drejer det sig for den nederlandske sag først og fremmest om en fortolkning af begreberne »anvender« og »forhøje«.

Kommissionen bestræbte sig i sit skriftlige indlæg på at opstille en systematik for de talrige undersøgelsesspørgsmål, som andet spørgsmål kan opdeles i.

Hvad angår forbudet mod at forhøje indførselstolden, ses følgende enkeltproblemer:

1. Gælder forbudet for hver enkelt vare, eller angår det indførselstoldens generelle niveau?
2. Er forbudet absolut, eller tillades visse undtagelser, som følger af selve artikel 12's mening og formål eller af sammenhængen med andre traktatbestemmelser?

Også hvad angår begrebet »anvender«, er der nogle underspørgsmål at holde ude fra hinanden:

1. Drejer det sig om, hvilke satser der faktisk anvendes i toldpraksis?
2. Skal der tages hensyn til en toldpraksis, som er en følge af ukorrekte tolddeklara-tioner?
3. Hvorledes skal man ved bedømmelsen af toldpraksis vurdere Tariefcommissie's afgørelse?
4. Er udgangspunktet toldpraksis i Nederlan-dene eller i Benelux-landene som helhed?

Vedrørende det første problemkompleks understreger Kommissionen først — hvad i øvrigt ingen af parterne drager i tvivl — at forbudet i artikel 12 gælder for hver enkelt vare. Der er i teksten intet indicium for den modsatte opfattelse; især anvendelsen af pluralis (toldsatser) taler for sig selv. Man kan også af kapitlets øvrige toldbestemmelser udlede, at de gælder for hver enkelt vare (artikel 14), for så vidt der ikke udtrykkeligt nævnes en sammenlægning af toldforanstaltningerne (samlet toldprovenu, artikel 14).

Det kan heller ikke nægtes, at artikel 12 har en absolut virkning, som ikke tillader nogen undtagelse. Dens funktion på toldområdet svarer til artikel 31's funktion vedrørende de kvantitative restriktioner. Domstolen har i sag nr. 7/61 udtalt sig om artikel 31 og kraftigt fremhævet dens absolutte virkning, som ikke tillader nogen undtagelse.

Heraf udleder Kommissionen med rette, synes jeg, den slutning, at heller ikke de vanskeligheder, der kan være forbundet med en omdannelse af toldnomenklaturen, i princippet giver nogen mulighed for at fravige artikel 12's forbud. Kommissionen henviser til, at medlemsstaterne allerede før traktatens indgåelse beskæftigede sig med problemerne vedrørende toldtariffernes omstilling til Bruxelles-nomenklaturen. De kendte således vanskelighederne. Når de alligevel har undladt at optage et passende forbehold i artikel 12, kan man kun se dette som et indicium for denne artikels absolutte virkning.

Som det fremgår af teksten til Bruxelles-konventionen af 15. december 1950 om en nomenklatur til klassifikation af varer i toldtariffer, har de kontraherende parter mulighed for inden for toldnomenklaturens positioner at skabe underpositioner for varenes henførelse og derigennem opretholde differentierede toldsatser. Bruxelles-nomenklaturen har således ikke nødvendigvis til følge, at særskilte toldsatser ophæves.

EØF's medlemsstater kan endvidere fjerne visse vanskeligheder ved nomenklaturens omdannelse ved at sænke deres interkommunitære told for visse positioner ned under den i traktaten fastsatte grænse og på denne måde undgå en overtrædelse af artikel 12.

Hvis man kunne forestille sig, at der i mange tilfælde alligevel ville blive uovervindelige vanskeligheder tilbage, må det bemærkes, at sådanne vanskeligheder ikke fremgår af den nederlandske og belgiske regerings generelle og lidet indholdsrige fremstillinger. Deres overbevisende kraft afsvækkes tilmed gennem erklæringerne fra den nederlandske finansstatssekretær i den parlamentariske debat om Benelux-protokollen¹. Det ses af disse erklæringer, at der allerede efter den gamle toldlov af 1947 bestod visse toldforvaltnings-tekniske vanskeligheder i forbindelse med den vare, der interesserer os her, og disse vanskeligheder var forbundet med den nøjagtige bestemmelse af varens sammensætning og anvendelsesmuligheder. Man kunne derfor få det indtryk, at de vanskeligheder, der var forbundet med toldomstillingen, ikke var afgørende for, hvorledes de blev behandlet efter Bruxelles-protokollen.

Men i den sidste ende kan vi lade dette faktiske spørgsmål stå åbent. Jeg konstaterer blot, at der ikke ses nogen retlig mulighed for under hensyn til toldnomenklaturens omdannelse at fravige artikel 12's absolut virkende forbud, i det mindste ikke efter de i denne sag foreliggende oplysninger.

Heller ikke i artikel 233 — hvori det udtrykkeligt bestemmes, at traktaten ikke er til hinder for, at de regionale unioner mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien, Luxembourg og Nederlandene fortsat består

1 — Bilag IV til anmodningen om præjudicial afgørelse.

og gennemføres — tillades nogen lempelse i artikel 12's standstill-bestemmelse. Som det ses af tilføjelsen »i det omfang disse regionale unioners mål ikke nås ved anvendelsen af denne traktat«, er det bestemmelsens grundtanke at give Benelux-staterne mulighed for uafhængigt af traktaten at fremskynde og forstærke den regionale integration. Den kan imidlertid ikke tjene til at retfærdiggøre en tilsidesættelse af fundamentale bestemmelser i fællesskabstraktaten, som alle medlemsstater er underlagt på lige vis, og som kan overholdes, uden at formålet med den regionale union, som allerede før EØF-traktatens ikrafttræden havde en fælles ydre tarif, bringes i fare.

Også her kan der først henvises til en afgørelse fra Domstolen. I sag 10/61 blev det fastslået, at det for artikel 12, såvel som for artikel 14, er den faktisk anvendte toldsats, der er afgørende, og ikke den, der efter loven kan finde anvendelse. Denne opfattelse støttes på det faktum, at det for Domstolen ville være svært at kontrollere national ret (lovligheden af den bestående toldpraksis), såvel som på den omstændighed, at forskellen mellem tariffer. »som efter loven kan finde anvendelse«, og »faktisk anvendte« tariffer er hyppigt forekommende i traktaten, hvilket artikel 19 viser.

Jeg ser ingen grund til at drage det princip i tvivl, som er kommet til udtryk i denne afgørelse. I den foreliggende sag er der imidlertid opstået nogle særlige aspekter ved problemet, som fortjener at blive overvejet.

Det blev anført, at der i nogle tilfælde på grund af ukorrekte tolddeklarationer var anvendt en toldsats på kun 3 % for varer af den art, som omhandles i den omtvistede toldafgørelse. Disse tilfælde byder ikke på vanskeligheder. Det forekommer mig selvfølgeligt, at en sådan praksis skal lades ude af betragtning i alle tilfælde, også selv om den toldsats, der skal tages hensyn til, ikke er den, der efter loven kan finde anvendelse, men den faktisk anvendte; den ratio legis, ifølge hvilken toldforvaltningens praksis er afgørende for økonomiske dispositioner, kan nemlig ikke beskytte den gode tro hos personer, som ved deres adfærd har forårsaget en ukorrekt anvendelse af toldtariffen. Urigtige tolddeklarationer kan således aldrig begrunde en for traktatens toldret bestemmende praksis.

Ydermere er der rejst spørgsmål om, hvilken betydning der skal tillægges Tariefcommissie's efter traktatens ikrafttræden truffne afgørelser, der har erklæret en toldsats på 3% og ikke 10% for anvendelig på varer af den her omhandlede art, og som dermed har erklæret den nederlandske finansforvaltnings praksis for retsstridig. Til belysning af problemet har Domstolen indhentet skriftlige forklaringer fra deltagerne i den mundtlige forhandling. Da der ikke er nogen tvivl om disses indhold, er der intet, der taler imod, at de anvendes i den foreliggende sag. De giver os følgende billede.

Ifølge forklaringerne fra sagsøgeren i den nederlandske retstvist blev indførslen af ren urinformaldehyd (altså den her omhandlede vare) indtil september 1956 pålagt 3% told. Fra september 1956 opkrævede toldforvaltningen 10% told på den samme vare. I anledning af den første ændring af toldpraksis indledte sagsøgeren en forvaltningssag, der den 6. maj 1958 førte til Tariefcommissie's nævnte afgørelse. Afgørelsen havde til følge, at der for indførsler efter september 1956 skete delvis tilbagebetaling af det højere toldbeløb, der var betalt, således at der kun resterede en byrde på 3%. Den havde yderligere til følge, at der indtil september 1959 anvendtes en sats på 3%. På dette tidspunkt skete der på ny en ændring af toldpraksis med anvendelsen af en sats på 10%, hvilket atter førte til en forvaltningssag. Den 2. maj 1960 traf Tariefcommissie sin anden afgørelse, som havde samme indhold som afgørelsen af 6. maj 1958. Den bevirkede en delvis tilbagebetaling af den told, der var betalt for de mellem september 1959 og den 1. marts 1960 (den nye toldtarifs ikrafttræden) foretagne indførsler.

Hvis alle disse oplysninger er korrekte, hvilket der ikke er nogen grund til at betvivle, kan det konstateres, at der for den af sagsøgeren foretagne import af urinformaldehyd, som efter den pågældendes egne oplysninger har udgjort størstedelen af importen af denne art til Nederlandene, midlertidigt har bestået en toldpraksis med en byrde på 10%, men at der gennem retsafgørelser opnåedes en korrektion, som indtil den 1. marts 1960 har ført til en faktisk toldbyrde på 3%.

Det skal nu undersøges, om Domstolen ved en konsekvent anvendelse af de i dom 10/61

fastsatte principper kun kan tage hensyn til den indtil den 1. januar 1958 faktisk udøvede toldpraksis. Det er efter min mening ikke tilfældet. Det må nemlig ikke overses, at grunden til, at man fremhævede betydningen af toldpraksis, først og fremmest var, at Domstolen ikke ville foretage en kontrol med dennes lovlighed.

I det foreliggende tilfælde er situationen faktisk blevet afklaret på domstolniveau gennem en *national* instans, endda kun kort tid efter traktatens ikrafttræden. En klage, som blev indgivet flere måneder før traktatens ikrafttræden, gav stødet til denne afklaring, og slutresultatet blev en korrektion, der med tilbagevirkende kraft til skæringsdagen den 1. januar 1958 ændrede toldpraksis til fordel for de pågældende erhvervs kredse.

Der er dermed påvist en forskel i de faktiske omstændigheder, som vi ikke kan lade ude af betragtning. Hovedformålet i artikel 12's standstill-bestemmelse er at forhindre en vanskeliggørelse af handelen mellem medlemsstaterne. Bestemmelsen retter sig imod praksis, fordi økonomiske dispositioner almindeligvis plejer at tilpasse sig forvaltningspraksis. I vort tilfælde var toldpraksis i en længere periode omstridt. Striden endte imidlertid til importørernes fordel. Korrektionen af praksis på grundlag af retsstillingen kunne således overhovedet ikke skade de økonomiske dispositioner.

Når der således med henblik på anvendelsen af artikel 12 tages hensyn til en tilbagevirkende ændring af den faktiske toldpraksis, som skete ved en domstolsafgørelse kort tid efter traktatens ikrafttræden, ses der ikke heri at ligge nogen overtrædelse af standstill-bestemmelsen men derimod en anvendelse, som er i overensstemmelse med traktatens almindelige ånd.

Endelig er der tvivl om, hvilken toldpraksis, der skal anses for den afgørende toldpraksis i Nederlandene eller den, der var fremherskende i Benelux-landene som helhed den 1. januar 1958. — Med hensyn til løsningen af dette spørgsmål kan man efter min mening se bort fra, om der i Benelux-staterne overhovedet fandtes noget instrument til at sikre en

ensartet toldpraksis med henblik på den fælles ydre tarif. Man kan ligeledes lade det spørgsmål stå åbent, om der overhovedet udviklede sig en praksis i Benelux-landene uden for Nederlandene for den her omhandlede vare, og om den i givet fald udviklede sig på en anden måde, eller om indførslerne var begrænset til Nederlandene. — Jeg tror nemlig ikke, at der er noget spillerum for den retlige bedømmelse. Til forskel fra artikel 19, som nævner fire toldområder og således behandler Benelux-området under ét, tales der i artikel 12 om *medlemsstaterne*. Vi må derfor drage den slutning, at det for artikel 12's standstill-bestemmelse, som i øvrigt fremhæver *toldpraksis* og ikke *retsstillingen*, er den faktiske situation i hver enkelt medlemsstat, der er afgørende. Hver af traktatens medlemsstater skal over for alle de øvrige partnere og Fællesskabets institutioner stå inde for traktatens opfyldelse.

Inden for rammerne af artikel 177 kan Domstolen efter min mening ikke give mere end disse fortolkningsdirektiver som svar på det andet spørgsmål. De er imidlertid også tilstrækkelige til, at den nederlandske dommer kan foretage en korrekt anvendelse af traktatbestemmelserne på sit tilfælde — forudsat at det kommer på tale at anvende artikel 12 umiddelbart.

Svaret på andet spørgsmål kan *sammenfattes* således:

Artikel 12 har absolut virkning for hver enkelt vare; der tillades ingen undtagelser, hverken for at fjerne de vanskeligheder, der er forbundet med nomenklaturens omdannelse, eller for at begunstige regionale unioner inden for Fællesskabet. — Om en indførelse af en ny toldtarif er forbundet med toldforhøjelser, skal vurderes på grundlag af den 1. januar 1958 for hver enkelt vare faktisk anvendte toldsats. Når man skal finde frem til den afgørende toldpraksis, skal der ikke tages hensyn til tilfælde med ukorrekte tolddeklarerationer. Der skal derimod tages hensyn til den bindende korrektion af toldpraksis, der som følge af en forvaltningsdomstols afgørelse skete i Nederlandene kort tid efter traktatens ikrafttræden. Afgørende er endelig toldpraksis i hver enkelt medlemsstat.

I V — Forslag til afgørelse

Jeg foreslår Domstolen at begrænse dommen til første spørgsmål og at fastslå, at artikel 12 kun indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne.