

Sag C-224/24

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

25. marts 2024

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

21. marts 2024

Appellant:

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

Appellanter:

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015

Andre parter i sagen:

Regione Marche

FP

Hovedsagens genstand

Appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af en dom afsagt af Tribunale amministrativo regionale per le Marche (den regionale forvaltningsdomstol for Marche, Italien) angående et påbud udstedt af Comitato tecnico regionale delle Marche (det regionale tekniske udvalg for regionen Marche, Italien) til appellantens i medfør af den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2012/18/EU.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af artikel 3 og 7 i direktiv 2012/18/EU. Domstolen anmodes bl.a. om at præcisere fortolkningen af disse bestemmelser med hensyn til en driftsprocedure iværksat af driftslederen for en række affaldsbehandlingsanlæg, der består i at overvåge mængden af farlige stoffer, samt med hensyn til en national lovgivning, der fastsætter blot en fremgangsmåde for at indsende en anmeldelse til myndighederne med oplysninger om behandlingen af disse stoffer.

Præjudicielle spørgsmål

A) Er definitionen af begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18/EU til hinder for en praksis, ifølge hvilken skøn af mængderne af farlige stoffer, der er til stede i et affaldsbehandlingsanlæg, er overladt til en driftsprocedure iværksat af driftslederen (og eventuelt godkendt ved en tilladelse ifølge artikel 23 i direktiv 2008/98/EF eller en godkendelse ifølge artikel 4 i direktiv 2010/75/EU), der – henset til, at affald kvalificeres som blandinger som omhandlet i artikel 3, nr. 11), i direktiv 2012/18/EU – omfatter kontinuerlig overvågning af mængden af farlige stoffer, der er til stede i anlægget, og sikrer, at den lavere og den højere tærskelmængde, der er fastsat i henholdsvis kolonne 2 og 3 i bilag I til direktiv 2012/18/EU, ikke overskrides?

B) Er artikel 7 i direktiv 2012/18/EU, ifølge hvilken driftslederen har pligt til at indsende »en anmeldelse til den kompetente myndighed« med oplysningerne i direktivets artikel 7, stk. 1, som fortolket i lyset af konkurrenceprincippet og princippet om etableringsfriheden, til hinder for en national lovgivning som den, der følger af artikel 13, stk. 1, 2 og 5, i lovdekret nr. 105/2015, der foreskriver, at oplysninger udelukkende skal indsendes ved brug af »en anmeldelse, udarbejdet ifølge formularen i bilag 5« (stk. 1), »undertegnet i form af en tro og loveerklæring som fastsat i den gældende lovgivning« (stk. 2), »som driftslederen indsender til de i stk. 1 nævnte adressater elektronisk ved brug af de tjenester og værktøj til elektronisk oversendelse, som er stillet til rådighed via fortegnelsen over de i artikel 5, stk. 3, omhandlede virksomheder, der kan forårsage større uheld«, eller »udelukkende via certificeret e-post med digital signatur« (stk. 5), hvilket udelukker en fremgangsmåde for indsendelse efter »en driftsprocedure iværksat af driftslederen«, der omfatter kontinuerlig overvågning af mængden af farlige stoffer, der er til stede i anlægget, og sikrer, at den lavere og den højere tærskelmængde, der er fastsat i henholdsvis kolonne 2 og 3 i bilag I til direktiv 2012/18/EU, ikke overskrides?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende

ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (herefter »direktiv 2012/18«): artikel 3 og 7.

Anførte nationale forskrifter

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 – Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (lovdekret nr. 105 af 26.6.2015 – Gennemførelse af direktiv 2012/18/EU om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, herefter »lovdekret nr. 105/2005«), den såkaldte »Seveso«-lovgivning (som udviklet i løbet af tiden: dekret fra republikkens præsident nr. 175/1988 til gennemførelse af det såkaldte »Seveso I«-direktiv (82/501/EØF), lovdekret nr. 334/1999 til gennemførelse af det såkaldte »Seveso II«-direktiv« (96/82/EF) og lovdekret nr. 105/2015 til gennemførelse af det såkaldte »Seveso III«-direktiv (2012/18/EU)): artikel 3 og 13.

Artikel 3, litra n), i lovdekret nr. 105/2015 definerer begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« på samme måde som i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18/EU.

Artikel 13 i lovdekret nr. 105/2015, som gentager bestemmelserne i artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 2012/18/EU, foreskriver, at driftslederen »med de i stk. 5 fastsatte fremgangsmåder«, dvs. »elektronisk ved brug af de tjenester og værktøj til elektronisk oversendelse, som er stillet til rådighed via fortegnelsen over de i artikel 5, stk. 3, omhandlede virksomheder, der kan forårsage større uheld«, eller »udelukkende via certificeret e-post med digital signatur«, indsender »en anmeldelse, udarbejdet ifølge formularen i bilag 5« til ovennævnte lovdekret med de i artikel 13, stk. 2, nævnte oplysninger. Denne anmeldelse skal være undertegnet i form af en tro og love-erklæring, under strafferetligt ansvar i tilfælde af falske erklæringer (artikel 46, 47 og 76 i decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (dekret fra republikkens præsident nr. 445 af 28.12.2000 – Den konsoliderede udgave af lovbestemmelserne og forskrifterne om administrativ dokumentation)), uden at andre tilsvarende fremgangsmåder for indsendelse, der ikke medfører strafferetligt ansvar, er tilladt.

Den relevante italienske lovgivning, som på nuværende tidspunkt findes i lovdekret nr. 105/2015 og bilagene hertil, bestemmer følgende:

- »Seveso«-lovgivningen omfatter ikke virksomheder, hvor farlige stoffer ikke overskrider tærskelmængden fastsat i kolonne 2 (den lavere tærskelmængde).
- Såfremt tilstedeværelse af farlige stoffer derimod ligger mellem tærskelmængden fastsat i kolonne 2 (den lavere tærskelmængde) og tærskelmængden fastsat i kolonne 3 (den højere tærskelmængde), finder bestemmelserne vedrørende de såkaldte »kolonne 2-virksomheder« anvendelse.

– Hvis tærskelmængden fastsat i kolonne 3 overskrides, finder den omhandlede lovgivning afslutningsvis anvendelse fuldt ud (de såkaldte »kolonne 3-virksomheder«) (jf. artikel 3 i lovdekret nr. 105/2015).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Appellanten i hovedsagen leder et behandlingsanlæg for flydende, farligt og ikke-farligt affald i kraft af en integreret miljøgodkendelse meddelt af den kompetente provinsielle myndighed. I overensstemmelse med denne godkendelse kan selskabet oplagre op til 800 tons farligt affald og behandle op til 200 tons farligt affald dagligt.
- 2 Generaldirektøren for brandkorpset i Marche (Italien) nedsatte i sin egenskab af formand for regionens tekniske udvalg den 7. november 2019 en arbejdsgruppe til at udarbejde en rapport over spørgsmålet, om appellants anlæg skulle underkastes lovgivningen om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer. På grundlag af den gennemførte undersøgelse var denne arbejdsgruppe af den opfattelse, at det omhandlede affaldsbehandlingsanlæg ikke kunne være undtaget fra anvendelsesområdet for denne lovgivning.
- 3 Comitato tecnico regionale delle Marche tiltrådte med afgørelse af 28. maj 2020 arbejdsgruppens konklusioner og påbød appellanten at tilpasse sig til den omhandlede lovgivning. Efter at have fået oplyst, at appellanten havde iværksat en ny procedure vedrørende kontrol med de farlige stoffer, der er til stede i virksomheden, påbød Comitato tecnico regionale delle Marche atter appellanten med afgørelse af 24. november 2020 at tilpasse sig den samme lovgivning alternativt at begrænse brugen af beholdere i denne virksomhed for at undgå at overskride de fastsatte grænser.
- 4 Appellanten anlagde sag til prøvelse af afgørelsen af 24. november 2020 ved Tribunale amministrativo regionale per le Marche (den regionale forvaltningsdomstol for Marche, Italien), som ved dom af 23. juni 2021 ikke tog den til følge.
- 5 Appellanten iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). Appellanten anmodede bl.a. om, at Domstolen skulle forelægges et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt driftslederen – i forbindelse med identificering af de farlige stoffer, der er til stede i en virksomhed som omhandlet i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 – kan iværksætte en procedure vedrørende overvågning af mængderne af farlige stoffer, der er til stede i driftslederens affaldsbehandlingsanlæg, med henblik på at undgå at overskride de tærskelmængder, der er fastsat i kolonne 2 og 3 i bilag I til dette direktiv.

- 6 Ved mellemdom nr. 490/2022 udsatte Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) sagen og forelagde Den Europæiske Unions Domstol de følgende tre præjudicielle spørgsmål, som var genstand for sag C-144/22:
- 7 »A) Giver den korrekte fortolkning af artikel 267 TEUF en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, pligt til at forelægge fortolkningsspørgsmål vedrørende den i hovedsagen relevante [EU]-ret, selv hvis der ikke hersker fortolkningstvivel om betydningen af den relevante EU-retlige bestemmelse [...] men den nationale ret på det subjektive plan, hvad angår andre retsinstansers vurdering, ikke på detaljeret vis kan redegøre for, at dens egen fortolkning er den samme som den, de øvrige medlemsstaters retter eller Domstolen ville anlægge, såfremt de skulle træffe afgørelse om et identisk spørgsmål?
- 8 B) Kan artikel 267 TEUF for at beskytte de forfatningsmæssige og europæiske værdier om domstolenes uafhængighed og den rimelige sagsbehandlingstid fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at den dommer i den øverste nationale domstol, som har behandlet og afvist en begæring om at foretage en præjudiciel forelæggelse med henblik på fortolkning af EU-retten, automatisk eller alene efter begæring fra den part, der har fremsat anmodningen, underkastes et civilt erstatningssøgsmål og en disciplinærsag?
- 9 C) Er definitionen af begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18/EU til hinder for en praksis, ifølge hvilken skøn af mængderne af farlige stoffer, der er til stede i et affaldsbehandlingsanlæg, er overladt til en driftsprocedure iværksat af driftslederen (og eventuelt godkendt ved en tilladelse ifølge artikel 23 i direktiv 2008/98/EF eller en godkendelse ifølge artikel 4 i direktiv 2010/75/EU), der – henset til, at affald kvalificeres som blandinger som omhandlet i artikel 3, nr. 11), i direktiv 2012/18/EU – omfatter kontinuerlig overvågning af mængden af farlige stoffer, der er til stede i anlægget, og sikrer, at den lavere og den højere tærskelmængde, der er fastsat i henholdsvis kolonne 2 og 3 i bilag I til direktiv 2012/18/EU, ikke overskrides?»
- 10 Ved kendelse af 15. december 2022 i sag C-144/22 fastslog Domstolen (sammenfattende) følgende:
- 11 a) Det første spørgsmål skulle besvares med, at en national ret kan anse sig fritaget for forelæggelsespligten, hvis den er »overbevist« om, at »de øvrige medlemsstaters retter, der træffer afgørelse i sidste instans, og Domstolen deler dens synspunkt«, under hensyntagen til de fortolkningskriterier, der er nævnt i præmis 36-42, og de betragtninger, der er anført i præmis 43-45 i Domstolens kendelse.
- 12 b) Angående det andet spørgsmål fastslog Domstolen, dels at det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, »som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes«, at vurdere, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig og relevant for, at den kan afsige dom, dels at Domstolen ikke har pligt til at udtale sig,

såfremt »den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, [eller] når problemet er af hypotetisk karakter« (præmis 57 i kendelsen i sag C-144/22).

- 13 c) Vedrørende det tredje spørgsmål – som var blevet rejst for det tilfælde, at de foregående spørgsmål skulle besvares benægtende – bemærkede Domstolen, at det fremgik af forelæggelsesafgørelsen, at det tredje spørgsmål alene var blevet forelagt for det tilfælde, at det første spørgsmål blev besvaret bekræftende, og at det på grundlag af besvarelsen af det første spørgsmål ikke var nødvendigt at besvare det tredje.
- 14 Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har genoptaget behandlingen af sagen.
- 15 Med indlæg af 19. juni 2023 har appellanten atter anmodet Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om at foretage en præjudiciel forelæggelse.
- 16 På grundlag af Domstolens indikationer om de tre spørgsmål i sag C-144/22 finder Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med hensyn til de første to spørgsmål – der vedrører den præjudicielle forelæggelses særlige karakter og kendetegnene i den italienske nationale lovgivning om dommers civile ansvar – at den skal tage Domstolens besvarelser i betragtning og træffe afgørelse ved at anlægge en fortolkning, som er forenelig med Domstolens indikationer.
- 17 Med hensyn til det tredje spørgsmål, der vedrører de i den foreliggende sag relevante bestemmelser (den såkaldte »Seveso«-lovgivning), er Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at der fortsat hersker fortolknings tvivl – angående bl.a. begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18/EU og udtrykket »en anmeldelse til den kompetente myndighed« i samme direktivs artikel 7 – som er relevante med hensyn til afgørelsen af den foreliggende tvist, og som undtagelsesvist nødvendiggør en yderligere præjudiciel forelæggelse for Domstolen.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 18 Appellanten har gjort gældende, at driftslederen for et affaldsbehandlingsanlæg i medfør af »Seveso«-lovgivningen skal have mulighed for at godtgøre, at tilstedeværelse af farlige stoffer i dennes virksomhed aldrig overskrider »den lavere tærskelmængde«, ved hjælp af et ledelsessystem, som omfatter kontinuerlig overvågning af de stoffer, der er til stede i virksomheden. Af denne grund er EU-retten til hinder for en lovgivning som den italienske, der udelukker andre fremgangsmåder for indsendelse af oplysninger end den ovenfor beskrevne.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 19 Ifølge den forelæggende ret er det af afgørende betydning at afklare begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18/EU, som er gentaget i den nationale lovgivning.
- 20 Fortolkningen af artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 2012/18/EU, hvorefter »[m]edlemsstaterne kræver, at driftslederen indsender en anmeldelse til den kompetente myndighed med« bl.a. »oplysninger til identificering af de farlige stoffer og den kategori af stoffer, det drejer sig om, eller som sandsynligvis vil være til stede«, har lige så stor betydning.
- 21 Den forelæggende ret nærer bl.a. tvivl om, hvorvidt den nationale gennemførelseslovgivning er forenelig med EU-retten, for så vidt som denne lovgivning, idet den foreskriver, at driftslederen »med de i stk. 5 fastsatte fremgangsmåder [...], indsender en anmeldelse, udarbejdet ifølge formularen i bilag 5«, med de i artikel 13, stk. 2, nævnte oplysninger, omfatter blot en fremgangsmåde for at indsende disse oplysninger.
- 22 Direktivets ordlyd giver en vis skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen, idet direktivet alene er fokuseret på systemets »effektivitet«, og synes endvidere ikke at være til hinder for, at en medlemsstat kan vælge »blot en fremgangsmåde« for at indsende oplysninger.
- 23 I medfør af direktivets ordlyd kan driftslederen indsende »en anmeldelse«, og det i direktivet anvendte udtryk synes ikke at kræve en forhåndsbestemt fremgangsmåde; dette aspekt udgør et element, som bidrager til fortolkningsvanskeligheder med hensyn til direktivets bestemmelser, og som kan medføre afvigende retspraksis inden for EU, ifølge kriteriet i præmis 37 i Domstolens kendelse i sag C-144/22.
- 24 Hverken hovedsagens parter eller den forelæggende ret har konstateret relevante forskelle mellem direktivets sprogversioner, i lyset af præciseringerne i præmis 40 i Domstolens kendelse i sag C-144/22.
- 25 Ifølge den forelæggende ret er det imidlertid vanskeligt at fortolke brugen af udtrykket »en anmeldelse« inden for EU-retten, fordi det kan antages, dels at dette udtryk gives den af hver enkelt national lovgiver fastsatte betydning, dels at »en anmeldelse« indebærer, at driftslederen selv kan vælge fremgangsmåden for indsendelse af oplysninger (præmis 41 i Domstolens kendelse i sag C-144/22, ifølge hvilken der i EU-retten anvendes »en særlig sprogbrug og selvstændige begreber«).
- 26 På denne baggrund kan det således hævdes, at EU-direktivet – som fortolket også i lyset af konkurrenceprincippet og princippet om etableringsfriheden i traktaten – ikke tillader den nationale lovgiver at foreskrive »blot en fremgangsmåde« (indsendelse af en tro og love-erklæring, under strafferetligt ansvar i tilfælde af falske erklæringer) og udelukke andre teknologisk mere innovative og avancerede

former for kontrol og overvågning, som er mindre indskrænkende for konkurrencen i EU og lige så effektive, men som er enklere og mindre byrdefulde for virksomhederne.

- 27 Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anført, at spørgsmålet er relevant, fordi – såfremt Domstolen måtte fastslå, at artikel 7 i direktiv 2012/18/EU er (eller ikke er) til hinder for en national lovgivning, der omfatter blot en fremgangsmåde for at indsende oplysninger – skal den vurdere, hvorvidt den italienske myndighed var forpligtet til at tillade (eller ikke at tillade) appellanten at indsende oplysninger med andre fremgangsmåder, og følgelig hvorvidt den anfægtede afgørelse om påbud er lovlig eller retsstridig.
- 28 Den forelæggende ret har endvidere anmodet Domstolen om – selv indirekte – at udtale sig om genstanden for de første to spørgsmål i sag C-144/22, der vedrørte den præjudicielle forelæggelses særlige karakter og kendetegnene i den italienske nationale lovgivning om dommers civile ansvar for manglende opfyldelse af forelæggelsespligten (artikel 2, stk. 3a, i lov nr. 117/1988).
- 29 Efter at have konstateret, at Domstolen antog et specifikt synspunkt om det første af de ovennævnte spørgsmål, og fandt det andet spørgsmål åbenbart uantageligt til realitetsbehandling, er den forelæggende ret af den opfattelse, at den af egen drift skal identificere et relevant fortolkningsprincip i denne henseende, idet løsningen skal søges i de EU-retlige retskilder, i tidligere betragtninger, som er anført af såvel Domstolen (navnlig i sag C-561/19, *Consorzio Italian Management*) som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, samt i udvekslingen af de synspunkter, som blev fremført af andre europæiske øverste forvaltningsdomstole i forbindelse med det officielle møde for A.C.A. – Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions, som fandt sted i oktober 2023 i Sverige.
- 30 Den forelæggende ret har fremhævet de italienske retters vigtige bidrag til den paneuropæiske dialog mellem Domstolen og de europæiske retter, herunder ved brug af instrumentet om den præjudicielle forelæggelse.
- 31 Den forelæggende ret har dog konstateret, at det høje antal af præjudicielle forelæggelser fra de italienske retter, især fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), sammenlignet med dem fra de øverste retter (forvaltningsdomstole) i andre medlemsstater fremhæver risikoen for, at retterne gør brug af instrumentet om den præjudicielle forelæggelse i »selvforsvar« og automatisk, selv når den nationale lovgivning, som skal anvendes på en konkret situation, ikke rejser tvivl angående foreneligheden med EU-retten, ifølge principperne om *acte clair*. Dette skyldes, at den ovennævnte italienske lovgivning om dommers ansvar kan påvirke de italienske retters holdning og foranledige dem til at forelægge spørgsmål – som efterfølgende viser sig at være åbenbart uantagelige til realitetsbehandling – alene fordi nogle parter i sagen giver udtryk for hensigt om at anlægge erstatningssøgsmål for manglende forelæggelse (jf. dom af 12.12.2023 i sag C-407/23).

- 32 Ifølge den forelæggende ret afklarede Domstolen i dommen i sag C-561/19, Consorzio Italian Management (navnlig i præmis 50, 51 og 53-55), at i tilfælde af en anmodning, som indebærer en »obligatorisk« forelæggelse, har den pågældende ret ikke en »automatisk forelæggelsespligt« *tout court*, men en »pligt til at udtale sig angående anmodningen om, at sagen forelægges Domstolen, og at angive en begrundelse« om de omstændigheder, som udelukker forelæggelsen, i overensstemmelse med Domstolens faste praksis om *acte clair* og *acte éclairé* samt relevansen af det spørgsmål, som efter parternes opfattelse skal forelægges til præjudiciel afgørelse.
- 33 Disse konklusioner bekræftes tilsyneladende af principperne fastslået af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (dom af 20.9.2011, Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien, sag nr. 3989/07 og 38353/07, og af 10.4.2012, Vergauwen m.fl. mod Belgien, sag nr. 4832/04, §§ 87-106, og især §§ 89-91). I den sidstnævnte dom fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bl.a., at den omstændighed, at beslutningen om ikke at anmode om præjudiciel afgørelse er begrundet, er tilstrækkelig til at undgå en tilsidesættelse af EMRK's artikel 6, stk. 1.
- 34 Når en national dommer udtrykkeligt har begrundet sin beslutning om ikke at forelægge en konkret sag, kan dommeren derfor ikke ifalde erstatningsansvar og/eller disciplinært ansvar, fordi der ellers ville opstå en krænkelse af domstolenes uafhængighed.
- 35 Sammenfattende skal der ifølge denne rekonstruktion for at identificere, om en dommer eventuelt ifalder ansvar for manglende forelæggelse for Domstolen, tages hensyn til, hvorvidt dommeren faktisk har opfyldt sin pligt til at begrunde beslutningen om ikke at forelægge spørgsmålet til præjudiciel afgørelse.