herefter skal de stillede spørgsmål blot besvares med, at ingen af de af traktatens artikler, som er nævnt heri, indebærer en fuldstændig ophævelse på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt af de dengang gældende kvantitative restriktioner, former for forskelsbehandling eller foranstaltninger med tilsvarende virkning eller forpligter staterne til helt at afskaffe dem straks fra 1959.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

for ret:

Ingen af de traktatartikler, som er nævnt af civilretten i Rom, indebærer den fuldstændige ophævelse på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt af de dengang gældende kvantitative restriktioner, former for forskelsbehandling eller foranstaltninger med tilsvarende virkning eller forpligter staterne til helt at afskaffe dem straks fra 1959.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. februar 1965.

A. Van Houtte
Justitssekretær

Ch. L. Hammes
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSEPH GAND FREMSAT DEN 2. DECEMBER 1964

Høje Ret.

De anmodninger om præjudicielle afgørelser, som af medlemsstaternes retter forelægges Domstolen, kan inddeles i to skarpt adskilte kategorier. Snart spørges der om rækkevidden af særlige bestemmelser i fællesskabsforordninger, som kun kan interessere enkelte specialister; snart anmoder man derimod Domstolen om med henblik på løsningen af en sag, der tilsyneladende er ganske banal, at fortolke særlige, grundlæggende artikler i Rom-traktaten.

Nærværende sag hører klart under den anden kategori. En milanesisk advokats afslag på at betale en elektricitetsregning førte til, at Domstolen i sin dom af 15. juli dette år udtalte sig om visse aspekter af etableringsretten og ordningen med statslige monopoler. I dag er det i anledning af den manglende opfyldelse af en kontrakt om indførsel i Frankrig af 6 000 tons benzin, at civilretten i Rom forelægger fire spørgsmål om fortolkning af traktatens artikler 30—37 om kvantitative restriktioner og monopoler, spørgsmål, der stilles med henblik på den ordning, som gælder for indførsel i Frankrig af kulbrinter.

Det er tilstrækkeligt at sige, at den juridiske rækkevidde og praktiske betydning af den dom, som skal afsiges, rækker ud over in-

teresserne hos parterne i sagen for den italienske dommer; og hvis man tvivlede herom, ville det være tilstrækkeligt at henvise til, at Kommissionen og tre medlemsstater, nemlig Belgien, Frankrig og Nederlandene, har indgivet indlæg, som i øvrigt ikke er overensstemmende.

De kender de faktiske omstændigheder, som de er beskrevet i retten. Société des pétroles et combustibles liquides (Sopéco), et fransk selskab, indgik i marts 1959 en kontrakt med S. à r. l. Albatros, hvis hovedsæde er beliggende i Rom, om årlig indførsel i Frankrig af 6 000 tons raffineret olie gennem månedlige leveringer på 400—600 tons. Den 11. april 1959 blev den af Sopéco indgivne ansøgning om indførselstilladelse afvist af Office des changes français (det franske valutakontor) med den begrundelse, at det nævnte selskab »ikke var berettiget til at indføre olieprodukter en gros (lov af 30. marts 1928)«. At give afslag på en indførselstilladelse er i fransk ret en forvaltningsakt, som, når den er behæftet med en indholdsmangel (excès de pouvoir), kan indbringes for en forvaltningsdomstol. Sopéco indledte ikke en sådan sag, men efter at være sagsøgt ved den italienske ret af sælgeren, der krævede, at kontrakten enten blev opfyldt eller ophævet med erstatning for de deraf følgende skader til følge, påberåbte det sig både den væsentlige retsvildfarelse og den force majeure, som et afslag, der angiveligt krænkede Rom-traktaten, betød for firmaet. Dette anmodede om en forelæggelse af sagen for Domstolen og blev støttet heri af Albatros. Efter diverse processuelle begivenheder: sagens slettelse af registret den 25. januar 1962 og påfølgende genoptagelse den 29. maj 1963, forelagde civilretten i Rom ved kendelse af 18. januar 1964 — som i øvrigt først fremsendtes fire måneder senere — i henhold til artikel 177 fire spørgsmål for Domstolen, som kan sammenfattes således:

A — Skal traktatens artikel 30, sammenholdt med artiklerne 3, 31, 32 og 35, forstås således, at den ophæver ældre bestemmelser i den franske lovgivning om olieindførsel, og navnlig loven af 30. marts 1928?

B — Er traktatens artikler 31 og 32, sammenhold med artikel 5, en retskilde, som har forrang for anordning af 24. september 1958, som efter traktatens ikrafttræden ændrede loven af 30. marts 1928?

C — Såfremt spørgsmålene A og B besvares benægtende, har traktatens artikel 33 gjort den franske lovgivning ugyldig?

D — Indeholder artikel 37, sammenholdt med artikel 5, et gradvis forbud mod eventuelle offentlige monopoler, som handler i overensstemmelse med den franske lovgivning om olieimport?

Først skal et punkt afklares, og det drejer sig om muligheden for at antage fortolkningsanmodningen til realitetsbehandling, hvilken bestrides af den franske regering. Man ønsker ved spørgsmålene A og C, forudsat at de kan forstås som gående ud på, om den tidligere franske lovgivning om olieindførsel er i overensstemmelse med traktaten, at lade Domstolen afgøre en eventuel konflikt mellem fællesskabsretten og intern fransk ret, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence. Hvad angår spørgsmålene B og D har de ingen relevans. De franske forvaltningsmyndigheder har ikke over for Sopéco påberåbt sig bekendtgørelsen af 24. september 1958, der vedrører olie af angiveligt national oprindelse.

I øvrigt bevirker det i artikel 37 indeholdte progressivitetsbegreb, at denne artikel ikke kan anvendes på en tvist, som er opstået i begyndelsen af 1959.

Domstolen er, som vogter af Rom-traktatens gennemførelse, lige så vel vogter med hensyn til selve artikel 177 som med hensyn til alle de øvrige bestemmelser i nævnte traktat; ifølge den franske regering tilkommer det Domstolen at afstikke grænserne for dens anvendelse; Domstolen skal nægte at medvirke til, at den benyttes som redskab til omgåelse af andre traktatbestemmelser, f. eks. artiklerne 169—173, eller for at tillade en national domsmyndighed at gøre indgreb i de beføjelser, som tilkommer de øvrige medlemsstaters dømmende myndigheder.

Retten er ofte stødt på tilsvarende indsigelser i forbindelse med tidligere anmodninger om

præjudicielle afgørelser. De har først og fremmest ført Domstolen til at bekræfte sin kompetence, når de stillede spørgsmål har angået en fortolkning af traktaten eller af en fællesskabsforordning, når blot De »fra en af den nationale retsinstans ufuldstændigt affattet anmodning udlede(r) de spørgsmål, som alene vedrører fortolkningen af traktaten« (sag 6/64, Costa mod ENEL), hvilket i det foreliggende tilfælde med sikkerhed ikke er umuligt. På den anden side kan Domstolen hverken anvende traktaten på et bestemt sagsforhold eller efterprøve gyldigheden af en intern retsforanstaltning men blot fortolke traktatens bestemmelser. Endelig er de betragtninger, som har kunnet vejlede denne dommer ved valget af hans spørgsmål, såvel som den relevans, han tillægger dem i den tvist, som er forelagt ham, unddraget Domstolens vurdering (sag 26/62, Van Gend).

Disse regler, som er logiske nok, giver imidlertid anledning til visse problemer, som allerede generaladvokat Lagrange gjorde opmærksom på i sit forslag til afgørelse i Costasagen. Det drejer sig dels om det vanskelige i at trække grænsen mellem traktatens fortolkning og anvendelse, som på samme tid er grænsen mellem den fællesskabsretlige domsmyndigheds og de nationale retters kompetence, hvilken grænse ingen dommer har fået til opgave at fastlægge i tilfælde af konflikt, og dels om spørgsmålet, hvorvidt man til den yderste konsekvens skal følge det princip, at Domstolen ikke kan vurdere de overvejelser, hvorpå den nationale dommer har støttet forelæggelsen om en præjudiciel afgørelse, selv om det stillede spørgsmål er åbenbart uden sammenhæng med hovedsagen? Skal Domstolen i dette tilfælde alligevel give en abstrakt, doktrinær fortolkning, som er uden forbindelse med løsningen på en retstvist, men som ikke desto mindre vil kunne påberåbes i anden hensigt samt skabe konflikter med de nationale retter eller myndigheder? Måske må Domstolen en dag fastlægge en grænse for, hvad der fremtræder som procesmisbrug.

I det foreliggende tilfælde har civilretten i Rom omhyggeligt beskrevet grundene til, at den fandt, at en fortolkning af traktaten var nødvendig. Spørgsmålet drejer sig om, hvorvidt køberen på tidspunktet for aftalens indgåelse med grund kunne forvente, at den ansøgte indførselstilladelse blev nægtet ham med støtte i den ældre lovgivning, eller om han tværtimod kunne regne med at modtage den på grundlag af de ændringer, som traktatens ikrafttræden hypotetisk måtte medføre inden for lovgivning og forvaltningspraksis. Det er for at kunne vurdere dette »subjektive« aspekt ved køberens adfærd (dette udtryk optræder i kendelsens præmisser), at man beder Dem om at fortolke traktaten.

Dette forklarer utvivlsomt to bemærkninger, som man for repræsentanten for den franske regering har fremsat under forhandlingerne. Den første er, at de nationale domsmyndigheder i alle de sager, der hidtil er indbragt for Domstolen, forsøgte at få oplyst, hvorvidt deres nationale lov eller regeringsakt var i overensstemmelse med Rom-traktaten. Det var følgelig naturligt, at Domstolen efter at have fortolket traktaten overlod det til disse retter at udlede konsekvenserne heraf inden for deres kompetenceområde og i kraft af den tvist, som var blevet dem forelagt. I det foreliggende tilfælde skal fortolkningen af traktaten anvendes af den italienske dommer på fransk lovgivning.

Den franske regering bestrider endvidere, at der juridisk er sammenhæng mellem den fortolkning, som Domstolen giver, og hovedsagens løsning. Det er en kendsgerning, hvis jeg har forstået den italienske dommers kendelse ret, at denne dommer, hvad enten Domstolen giver et bekræftende eller et benægtende svar på de forelagte spørgsmål, altid frit vil kunne udlede en konsekvens heraf, som han finder passende, da der for ham er tale om at vurdere debitors subjektive adfærd.

Disse to bemærkninger har den fortjeneste, at de understreger den foreliggende sags særegenhed. Jeg mener dog ikke, at de skal føre til, at Domstolen fornægter sin kompetence. Den kommunitære retsorden og de nationale retsordener er, som det ofte er fremhævet, to områder, som ikke må forveksles. Det tilkommer Domstolen at fortolke traktaten; dette er imidlertid ikke blot en beføjelse men en pligt for Domstolen, når en sag er forelagt den. At afslå at foretage denne fortolkning, fordi den i hovedsagen ville kunne føre til, at domsmyndigheden i en medlemsstat greb ind

over for en anden medlemsstats domsmyndighed, ville medføre at udtale sig om de to domsmyndigheders respektive beføjelser, hvilket åbenbart overskrider Domstolens egne beføjelser. Selv om i øvrigt Domstolens fortolkning, som er bindende for den nationale dommer, ikke fratager denne friheden til at uddrage konsekvenserne hvad angår sagens løsning, for så vidt som denne løsning er forbundet med subjektive vurderinger, er dette dog ikke tilstrækkeligt til at benægte enhver juridisk sammenhæng mellem fortolkningen og retssagen. Endvidere støder vi her på problemet om de forelagte spørgsmåls »relevans«, hvad Domstolen altid har afvist at efterprøve.

Jeg foreslår derfor Domstolen at forkaste den franske regerings afvisningsindsigelse og besvare de forelagte spørgsmål inden for grænserne af rettens kompetence samt inden for rammerne af den foreliggende sag, som, lad mig minde derom, er udsprunget af, at en aftale, som blev indgået i marts 1959, ikke er blevet opfyldt.

1. Domstolen spørges ved spørgsmål A, om traktatens artikel 30, sammenholdt med artiklerne 3, 31, 32 og 35, skal fortolkes således, at den ophæver ældre franske retsforskrifter vedrørende olieimport, navnlig lov af 30. marts 1928 og bekendtgørelserne af 8. august 1935 og 1. februar 1950, for så vidt som de strider mod de ovennævnte artikler i traktaten.

Bortset fra spørgsmålets mangelfulde udformning drejer det sig om, hvorvidt den nævnte artikel er »self-executing«. Denne artikel, som findes i indledningen til kapitel 2 om ophævelse af de kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne, er udformet således: »Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er med forbehold af nedennævnte bestemmelser forbudt mellem Medlemsstaterne.« Dernæst følger artikler, som henholdsvis forbyder indførsel af ny kvantitative restriktioner (artikel 31) og stramning af kontingenterne (artikel 32), hvis gradvise afskaffelse er fastsat i artikel 33. Endelig omhandler artikel 37 tilpasningen af monopolerne.

For selskaberne Albatros og Sopéco indebærer artikel 30, at alle kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, med forbehold af de kontingenter, hvis gradvise afvikling er udtrykkelig nævnt i artiklerne 32 og 33, skal forsvinde på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt. Og til de foranstaltninger, som omhandles i nævnte artikel, må henregnes enhver ordning, hvorunder indførsel er underlagt regeringens forudgående tildeling af særlige tilladelser. Man genkender her den ved den franske lov af 30. marts 1928 indførte ordning. Idet man påberåber sig Domstolens dom i sag nr. 26/62, hvori traktatens artikel 12 — som indeholder forbud mod indførsel af ny told — anerkendes at være »self-executing«, anmoder man Domstolen om at tillægge artikel 30 den samme karakter.

Denne opfattelse kan i det mindste vedrørende det første punkt finde støtte i »Manuel de droit des Communautés européennes« af Catalano, s. 276. Jeg mener dog ligesom Kommissionen, at den ikke kan opretholdes. Først og fremmest kan man ikke sidestille artikel 30, som omhandler afskaffelsen af gældende restriktioner, og artikel 12, der indeholder forbud mod at indføre nye restriktioner, og, hvad Domstolen har udtalt, hvorved der pålægges en rent passiv forpligtelse til »at undlade«. For det andet, men ikke mindst, synes den af selskaberne fremsatte tese at stride imod traktatens generelle princip, som er en gradvis ophævelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser, kapital og varer. Dette begreb vedrørende frist og etape er for så vidt angår kontingenter, foranstaltninger med tilsvarende virkning som disse, kvantitative udførselsrestriktioner og tilpasning af monopoler udtrykt i henholdsvis artiklerne 32, 33, stk. 7, 34 og 37. Endelig indeholder artikel 35 en bestemmelse om, at medlemsstaterne erklærer sig rede til at fjerne »deres kvantitative indførselsrestriktioner« i et hurtigere tempo end det, der er fastsat i de foregående artikler, og ikke blot deres kontingenter, hvilket udelukker forpligtelsen til straks at fjerne disse restriktioner, af hvilken art de end er. Det havde i øvrigt været urealistisk af traktatens forfattere, hvis de havde fastsat meget strenge og stive ordninger for foranstaltninger, der findes i de mest forskellige former og er mindre bekendt end kontingenterne, og for hvilke følgelig en overgangsperiode var særligt nødvendig.

Alt dette fører mig til at mene, at artikel 30 i samme grad som artikel 3, der ligeledes nævnes i spørgsmål A, er en bestemmelse af generel karakter, som konkretiseres og nærmere udybes i artiklerne 31—37; den finder anvendelse på de vilkår og inden for de grænser, som er sat af disse sidstnævnte artikler. Den kan alene anses for »self-executing« i det omfang, den henviser til visse artikler, som selv er »self-executing«, såsom artiklerne 31, 32 eller 37, som skal omtales nedenfor. Man det er efter min mening forkert at anerkende, at et generelt princip er »self-executing«, alene på grundlag af en henvisning til andre artikler, hvori der opstilles nærmere, positive retsforskrifter. Jeg mener følgelig, at artikel 30 ikke af sig selv har umiddelbar virkning på nationale retsregler, som er ældre end traktaten, og navnlig ikke på den franske lovgivning som indeholdt i lov af 30. marts 1928 og bekendtgørelserne af 8. august 1935 og 1. februar 1950. Følgelig skal spørgsmål A besvares benægtende.

2. Efter at være nået til dette punkt i drøftelserne finder jeg det ikke muligt at undersøge de øvrige forelagte spørgsmål i den rækkefølge, hvori de er stillet. Spørgsmål B angår artikel 31's og 32's virkninger på retsforskrifter, som er yngre end traktaten; spørgsmål C henviser til følgerne af artikel 33, som omfatter den gradvise ophævelse af kontingenterne for den franske ordning for olieindførsel; endelig rejser spørgsmål D problemet om det gradvise forbud mod offentlige monopoler. Der er imidlertid både under skriftvekslingen og mundtligt henholdsvis fremsat og henvist til de mest forskellige teorier vedrørende de forskellige artiklers sammenhæng, kombination og udelukkende eller kumulative anvendelse. Ifølge den franske regering og ifølge Kommissionen, som tager flere forbehold, kan alene artikel 37 finde anvendelse på en ordning som den franske. Derimod ytrer den belgiske regering tvivl om, hvorvidt en så kompleks ordning svarer til de situationer, som er beskrevet i artikel 37, stk. 1. Hvad angår den nederlandske regering gør denne eftertrykkeligt gældende, at der i kapitel 2 ikke klart sondres mellem kvantitative indførselsrestriktioner, foranstaltninger med tilsvarende virkning og en »statshandels-« eller monopolordning; alle bestemmelserne i nævnte kapitel gælder for de tre typer af foranstaltninger, som ikke er underlagt særlige og indbyrdes adskilte forskrifter.

For at tage stilling til disse forskellige punkter og derefter besvare de forelagte spørgsmål må man herefter logisk først undersøge, om artikel 37 finder anvendelse på en ordning som den, der på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt var gældende i Frankrig for indførsel af olie. Endvidere om denne artikel i bekræftende fald skal anvendes sammen med dem af de foregående artikler, som civilretten i Rom henviser til, eller ej.

I artikel 37, stk. 1 fastsættes anvendelsesområdet for den ordning, som omhandles i de følgende stykker. Den gælder for statslige handelsmonopoler og statskoncessionerede monopoler såvel som for »ethvert organ, gennem hvilket en medlemsstat, de jure eller de facto, direkte eller indirekte, leder eller øver mærkbar indflydelse på indførsel eller udførsel mellem medlemsstaterne«. Disse pålægges en forpligtelse til gradvis at »tilpasse« dem, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket fra overgangsperiodens udløb. Denne artikel indeholder en »standstill«-klausul, hvis rækkevidde Domstolen har afgrænset og tillagt »self-executing«-karakter i dom af 15. juli dette år (sag 6/64, Costa mod ENEL). Den fastsætter tempoet for gennemførelsen af de foranstaltninger, der er foreskrevet i stk. 1, og det pålægges Kommissionen fra begyndelsen af første etape at udfærdige henstillinger vedrørende tempoet for og den nærmere udformning af denne tilpasnings gennemførelse.

Tilstedeværelsen af en særordning for monopoler og hermed ligestillede fænomener mener jeg at kunne forklare ud fra to grunde, en politisk og en teknisk. Den omstændighed, at visse produkter på tidspunktet for traktatforhandlingerne var underlagt et handelsmonopol, er tilstrækkelig til påvisning af, at de pågældende stater tillagde disse produkter en så stor betydning, at de på alle områder havde villet unddrage dem markedskræfternes frie spil, der ellers principielt var gældende for deres privathandel, selv om denne i høj grad var påvirket af kontingenterne. Indførselsreguleringen gennem monopolet skete således

inden for rammerne af en generel politik, som langt overskred den økonomiske politiks og finanspolitikkens grænser. Det var herefter formålsløst — og i øvrigt en faktisk umulighed — at kræve, at staterne straks og radikalt afskaffede de nævnte monopoler.

Men navnlig syntes ordningerne i de foregående artikler i kapitel 2 uegnede til opnåelse af de i traktaten opstillede mål med hensyn til monopoler. Hvis staten som monopolindehaver ønsker at indføre mindre mængder, end markedet vil, såfremt der er tale om frihed i samhandelen, kan denne begrænsning opnås ved andre metoder end en kontingentering. Når der én gang er åbnet et kontingent for den private handel, vil importøren udnytte den ham givne beføjelse i det omfang, hvori det tillades gennem afsætningsmulighederne på det nationale marked. Staten som monopolindehaver lader sig ved indførsel af det kontingenterede produkt lede af de samme betragtninger, som har ført den til at oprette monopolet, og ikke af markedets reelle behov. I øvrigt viser monopolvirkningen sig fuldt så meget som ved indførselskontrol i en indvirkning på priserne samt undertiden på engros- og detailhandelen.

Det skal endnu nævnes, at monopolerne ikke, selv om der er tale om en særlig ordning, kan undgå, i det mindste ikke på lang sigt, at respektere de principper, som ligger til grund for traktaten, og som er nærmere opregnet i kapitel 2. De skal ved overgangsperiodens afslutning være således tilpasset, at de ikke medfører forskelsbehandling mellem medlemsstaternes statsborgere. Dette vil sige, at monopolet, selv om det som institution ikke nødvendigvis skal forsvinde, dog vil være afgørende ændret i sin funktion.

Efter disse generelle bemærkninger må man spørge, om en ordning som den franske for olieindførsel falder ind under traktatens artikel 37. Den fremstilling, som jeg allerede har givet af denne ordning, tillader mig at holde mig til det væsentlige ved tidsmæssigt at begrænse mig til datoen for anlægget ved civilretten i Rom af den sag, som har givet anledning til forelæggelsen for Domstolen.

Loven af 30. marts 1928 betinger indførsel af mineralolie samt følge- og affaldsprodukter heraf af statskontrol samt besiddelse af en særlig tilladelse, som gives ved dekret. Ordningen veksler på visse punkter, afhængigt af, om tilladelsen er givet for den ene eller den anden kategori af produkter, og jeg bemærker hertil, at kontrakten mellem selskaberne Albatros og Sopéco angik indførsel af benzin og ikke mineralolie. I alle tilfælde fastsætter dekretet tilladelsens maksimale gyldighedsperiode, som er angivet i loven. Det fastsætter ligeledes de tilladte importmængder. Såfremt der er tale om færdige produkter, er denne mængde »foreløbig ubegrænset« hvad angår alle andre produkter end benzin og smøremidler, hvis mængde er nøjagtigt angivet i dekreterne. Hvis der er tale om mineralolie, bliver den godkendte mængde fastsat således, at det bliver muligt at raffinere og levere en bestemt mængde benzin og smøremidler til forbrugerne. Der er her tale om en åbenlys opmuntring til at raffinere. — De godkendte mængder kan i gyldighedsperioden forøges eller formindskes af staten med en bestemt procentdel men altid ved en generel foranstaltning og i samme forhold.

Til disse særlige og tidsbegrænsede tilladelser er i øvrigt knyttet et vist antal vilkår, som er pålagt importørerne. Disse, der skal være franske, eller, hvis der er tale om selskaber, have fransk ledelse, skal navnlig periodisk give detaljerede oplysninger om deres virksomhed og forud indhente godkendelse af enhver betydningsfuld disposition, som hidrører herfra; de skal råde over lager- og leveringsmateriel i overensstemmelse med deres behov samt oparbejde reservelagre; de skal om nødvendigt først og fremmest forsyne det offentlige; endelig kan staten forpligte dem til eventuelt at opfylde aftaler af »national interesse« i forhold til deres importrettigheder. Hvad importørerne af mineralolie angår, skal de yderligere, såfremt de samtidig er indehavere af en indførselstilladelse for færdigraffinerede produkter, i deres anlæg raffinere 90% af det produkt, som de leverer til det indenlandske marked.

Bortset fra enkelte ændringer i tilladelsernes løbetid blev den ved loven af 1928 affødte ordning ikke forandret, hverken principielt eller vedrørende dens anvendelse, før traktatens ikrafttræden. Kort herefter blev der udstedt en anordning af 24. september, som lig-

ger til grund for spørgsmål B, og hvortil jeg vil vende tilbage. Derefter blev der udstedt forskellige forskrifter, som Sopéco har gennemgået i sit indlæg: anordning af 16. oktober 1961, hvorved der, inspireret af ordningen for de importerede produkter, blev oprettet en tilsvarende vedrørende produkter af national oprindelse — anordninger af 27. februar om indførsel af råolie. Disse anordninger skal holdes uden for drøftelserne, da den italienske dommer ikke har nævnt dem sammen med de tekster, på grundlag af hvilke Domstolen er anmodet om en fortolkning af traktaten, fordi de er udstedt efter afslaget på tilladelsen til Sopéco. Desuden angår anordningerne af 27. februar 1963 alene indførsel af mineralolie, mens Sopécos tilsigtede transaktion vedrørte indførsel af benzin.

Gælder artikel 37 for en ordning så indviklet som den, jeg lige har undersøgt? For at afgøre dette, og da der er tale om et fællesskabsretligt begreb, vil jeg se bort fra — i øvrigt selvmodsigende — henvisninger til motiverne hos forfatterne af loven af 1928, som blev givet i skriftvekslingen; jeg vil af samme grund udelade det franske Conseil d'Etat's dom af 19. juni dette år. Når der er tale om at fortolke meningen med og gyldigheden af en artikel i traktaten, er alene Domstolen kompetent, bortset fra bestemmelserne i artikel 177, stk. 2.

I artikel 37 behandles vidt forskellige tilfælde: Ikke blot statsmonopolerne men også de statskoncessionerede monopoler og endelig ethvert organ, gennem hvilket en stat direkte elle indirekte kontrollerer, leder eller øver mærkbar indflydelse på indførsel eller udførsel mellem medlemsstaterne. Med andre ord tilfælde, hvor staten forbeholder sig eneretten til at administrere et produkt, men også, hvor den overfører denne eneret til en af den udpeget repræsentant, f. eks. en koncessionsindehaver, og endelig det tilfælde — det på én gang mest vage og mest klare — hvor den kontrollerer, leder eller øver mærkbar indflydelse på indførsel eller udførsel mellem medlemsstaterne.

Tilstedeværelsen af flere importører, der konkurrerer indbyrdes, udelukker, at man kan betragte den franske ordning som et egentligt stats- eller statskoncessioneret monopol. Jeg finder derimod, at den hører under en af de i traktatens artikel 37, stk. 1 nævnte typer af indførselskontrol. Det kan ikke bestrides, hvor sparsomme de foreliggende oplysninger om forhandlingerne om Rom-traktaten end måtte være, at den franske ordning på daværende tidspunkt ansås for omfattet af artikel 37. Kommissionen har, efter først at have forbeholdt sig sin stillingtagen, klart taget sit standpunkt i overensstemmelse hermed og har den 24. juli 1963 meddelt den franske regering en henstilling på grundlag af denne artikel. Samme opfattelse har endelig Catalanol (»Manuel de droit des Communautés européennes«, s. 278) og Karl Schilling i en afhandling om EØF-traktaten og de statslige handelsmonopoler (»Sociaal-Economische Wetgeving«, december 1960, s. 241—248). Og jeg vil som svar på et indlæg fra den belgiske regering tilføje, at denne ordnings indviklede karakter ikke er i strid med, at man placerer den i den kategori, som nævnes i artikel 37, stk. 1, andet afsnit, tværtimod.

Selv om det første punkt efter min mening ikke synes at volde alvorlige vanskeligheder, er spørgsmålet om denne artikels sammenhæng med de forudgående sandelig mere ømtåleligt. Der findes to metoder. Enten opløser man ordningen i artikel 37 og anvender direkte på hvert enkelt af de elementer, hvori monopolet kan give sig udtryk, bestemmelserne i de foregående artikler på de heri fastsatte vilkår: f. eks. om tempo eller Kommissionens mulighed for at foreskrive visse regler ved hjælp af direktiver — eller også mener man, at artikel 37 alene kan finde direkte anvendelse på monopoler og tilsvarende fænomener; hvilket ikke vil sige, at det helt er udelukket at anvende de foregående artiklers bestemmelser, men at de skal anvendes i forbindelse med artikel 37, i det omfang denne henviser til dem.

Det er ikke uden en vis tøven, at jeg endelig foreslår Dem at antage denne anden teori, som Kommissionen har forsvaret for Domstolen. Jeg finder imidlertid, at den er den mest logiske, når man undersøger artikel 37's enkelte stykker, som jeg kort har gennemgået før, og som jeg undskylder, at jeg vender tilbage til endnu en gang. Lad mig fastslå følgende punkter:

Det pålægges først de medlemsstater, som er indehavere af monopoler, at tilpasse disse.

Denne tilpasning skal være gradvis; den indeholder en termin, nemlig overgangsperiodens udløb. Der fastsættes et resultat: fra dette tidspunkt skal enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår være forsvundet. Intet er mere generelt end udtrykket forskelsbehandling, som, i forbindelse med udtrykkene »forsynings- og afsætningsvilkår«, navnlig, men ikke udelukkende, omfatter de forskellige former for kvantitative ind- eller udførselsrestriktioner. Der er på den anden side intet, der tyder på, at denne gradvise tilpasning ikke skal finde anvendelse på alle de foranstaltninger, som har karakter af forskelsbehandling.

Det må forhindres, at denne udelukkelse af enhver forskelsbehandling fra overgangsperiodens udløb besværliggøres ved en handling fra den pågældende stats side efter traktatens ikrafttræden. »Standstill«-klausulen, som indeholdes i artikel 37, stk. 2 til imødegåelse af denne risiko, og, hvad Domstolen har fastslået, er »self-executing«, har en yderst generel karakter. Den rækker endog videre end kapitel 2 om ophævelse af de kvantitative restriktioner, idet den også tilsigter at forhindre en omgåelse af forbudet mod opretholdelse af told. Den er således selvstændigt anvendelig og synes, hvad angår monopoler, at udelukke anvendelsen af nogen anden »standstill«-klausul fra de foregående artikler, hvis anvendelsesområde den dækker.

Selv om terminen for at udelukke forskelsbehandling er bestemt i stk. 1, mangler der stadig en fastsættelse af tempoet herfor samt en sikring af kontrollen med dette tempo. Således bestemmes det i henholdsvis stk. 3 og 6, at gennemførelsestempoet skal tilpasses den i artiklerne 30 ff foreskrevne fjernelse af kvantitative restriktioner, og at Kommissionen fra begyndelsen af første etape skal udfærdige henstillinger til medlemsstaterne vedrørende den nærmere udformning. Hvad der overrasker her, er de fastsatte ordningers elasticitet — for ikke at sige ubestemthed. Der er ikke angivet nogen bestemt dato; men selv om tilpasningsterminen indrømmer en vis skønsmargen, er denne alligevel begrænset. Jeg mener navnlig ligesom den belgiske regering, at tilpasningernes gradvise karakter er til hinder for, at medlemsstaten udskyder dem lige til overgangsperiodens udløb eller vilkårligt forsinker dem; den medfører pligt til at fastsætte en rytme under hensyntagen til det i traktaten fastsatte tempo men ikke til bogstaveligt talt at kopiere dette. Hvad angår Kommissionen, som har til opgave at kontrollere staten, synes dens midler at være begrænsede, da den, hvis den intervenerer fra begyndelsen af første etape, alene kan udfærdige henstillinger, en beføjelse der er mindre omfattende end den, som den har i henhold til artikel 33, stk. 7 vedrørende afviklingen af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kontingenter. Kommissionen har i øvrigt desangående i sit mundtlige indlæg henvist til, at artikel 37 også omfatter dette spørgsmål, og at der som følge af den sideordnede anvendelse af artikel 33 på dette punkt opstår en uantagelig konflikt: Modsigelse mellem de i de to artikler omhandlede begreber, henholdsvis gradvis afvikling og gradvis tilpasning, mellem det præskriptive program og medlemsstatens frie valg af fremgangsmåde, og mellem de bindende direktiver og den simple henstilling.

Dette får mig definitivt til at mene, at når der er tale om statsmonopoler eller fænomener, som i traktaten er undergivet samme ordning, kan kun artikel 37 finde direkte anvendelse uden begrænsning, og at dette kun er tilfældet for det samme kapitels foregående bestemmelser, for så vidt artikel 37 henviser til dem, og med de ændringer, som den bibringer dem. Er dette, hvad man har påstået, at fravige traktatens grundlæggende principper? Sandelig ikke, thi der er ikke tale om at benægte, at monopolerne er undergivet traktatens målsætninger, men blot at erkende, at traktaten fastsætter særlige ordninger og et særligt tempo for opnåelsen af sine mål. Er det endelig nødvendigt at tilføje, at den ordning, som har givet anledning til den foreliggende fortolkningsanmodning, ikke er den eneste, som falder ind under artikel 37? Man har talt 19 vidt forskellige i Fællesskabets seks lande, og Kommissionen har i de henstillinger, som den har haft lejlighed til at meddele desangående, altid fulgt den samme linje og forsvaret sin opfattelse i hvert enkelt tilfælde, en opfattelse jeg definitivt har tilsluttet mig.

3. Jeg skal nu, ud fra de tidligere bemærkninger, vende tilbage til de tre sidste af de

stillede spørgsmål og forsøge at besvare dem i den udstrækning, hvori deres undertiden uklare ordlyd tillader det.

Spørgsmål B er udformet således: Skal traktatens artikler 31 og 32 i sammenhæng med artikel 5 fortolkes således, at de udgør en retskilde med forrang for anordningen af 24. september 1958, som ændrer teksten til loven af 30. marts 1928, og som er udstedt af den franske regering efter traktatens ikrafttrædelsestidspunkt?

Jeg vil lade artikel 5, der alene har værdi som et generelt princip, ude af betragtning. De to nævnte artikler indfører en »standstill«-regel, hvorved medlemsstaterne forbydes dels at indføre nye kvantitative restriktioner og foranstaltninger af tilsvarende art dels at gøre de kontingenter og foranstaltninger med tilsvarende virkning, der fandtes den 1. januar 1958, mere restriktive. De er, og herom er der ingen tvivl, »self-executing«. Det stillede spørgsmål har altså faktisk til formål at få Domstolen til at udtale, om anordningen af 1958 indebærer restriktioner, som er mere restriktive end dem, der er indeholdt i den ældre franske lovgivning; men det vil være vanskeligt for Domstolen at give det ønskede svar den grad af præcision, som man forventer.

Dette skyldes ikke alene, at man, hvis man, som jeg har foreslået Domstolen det, antager, at artikel 37 alene kan finde anvendelse på monopolerne, nødvendigvis føres til at afvise enhver forbindelse mellem artiklerne 31 og 32 og anordningen af 1958. Da artikel 37 indeholder sin egen »standstill«-klausul, er det for at besvare det stillede spørgsmål ikke urimeligt at overføre det til juridiske rammer, der er mere nøjagtige, og knytte det, ikke til artiklerne 31 og 32, men til artikel 37, stk. 2. Anvendelsesområdet for dette stykke, som De allerede har haft lejlighed til at fortolke, er det størst tænkelige, og jeg kan vedrørende dette punkt blot henvise til Domstolens Costa-dom.

I virkeligheden ligger den største vanskelighed dog ikke dér. Hvad parterne først og fremmest har diskuteret, er spørgsmålet, om anordningen af 1958 medførte nye restriktioner for funktionen af den franske ordning om olieindførsel eller ej, og diskussionen har først og fremmest kredset om artikel 2. Den franske regering bestrider, at denne artikel indeholder nogen form for ny restriktion. Sopéco anfører den modsatte mening og hævder, at nye virksomheder i kraft af denne anordning først kan opnå tilladelse til at importere olieprodukter ved udløbet af den maksimale gyldighedsperiode for de løbende tilladelser. Jeg vil indskrænke mig til at bemærke, at selskabets ovennævnte påstand ikke er i overensstemmelse med den beskrivelse, som det selv har givet af den ældre ordning, at artikel 2, hvorpå det støtter sin argumentation, måske ikke har den betydning, som det har tillagt den, men navnlig, at hele denne diskussion vedrører en fortolkning, ikke af traktaten, men af den franske lov, som det ikke tilkommer Domstolen at fortolke.

Følgelig må spørgsmål B besvares generelt med, at traktatens artikel 37, stk. 2 — og ikke artiklerne 31 og 32 — er til hinder for, at der i en lovgivning af en art, som den, hvorved olieimporten i Frankrig reguleres, indføres nogen foranstaltning, som vil kunne skærpe de restriktioner og de former for forskelsbehandling, som den indeholdt på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt.

4. Den italienske dommer spørger ved spørgsmål C Domstolen, om traktatens artikel 33, sammenholdt med artikel 5, i tilfælde af, at de foregående spørgsmål skulle blive besvaret negativt af Domstolen, skal fortolkes således, at den franske ordning, som den fremgår af alle de ovennævnte bestemmelser i den nationale lov, senere er blevet ugyldig, når man tager traktatens ikrafttrædelsestidspunkt i betragtning. Dette er i det mindste den oversættelse af det forelagte spørgsmål, som jeg på eget ansvar mener at kunne give Domstolen.

For at besvare dette er det nødvendigt først at fortolke selve spørgsmålet, og jeg indrømmer vedrørende dette punkt, at jeg er overrasket. Det må fremhæves, at det synes at være subsidiært i forhold til de foregående. Det henviser til traktatens artikel 33, som indeholder to helt forskellige slags bestemmelser, hvoraf nogle henviser til ordningerne vedrørende forøgelsen af kontingenterne, og andre henviser til foranstaltningerne med tilsvarende virkning som kontingenter, hvis afskaffelses-

procedure og -tempo skal bestemmes gennem direktiver fra Kommissionen. Og man spørger Domstolen, om det af denne artikel skal fremgå, at hele den pågældende franske ordning, som har en rækkevidde, der er vidt forskellig fra den rækkevidde, som de i artikel 33 nævnte foranstaltninger har, rammes af en »senere ugyldighed« eller »senere bliver ugyldig«, udtryk, hvis mening det er nødvendigt at præcisere nærmere.

Parterne synes at forbinde dette spørgsmål med den omstændighed, at Frankrig fra den 1. januar 1959 for alle olieprodukter åbnede et globalt kontingent (kaldet »fællesmarked«) for indførsel fra medlemsstaterne, som kun kunne opnås af dem, der allerede besad særlige tilladelser. Dette kontingent skulle ikke høre under bestemmelserne i artikel 33, stk. 1, da det ikke var en sådan omdannelse af ældre bilaterale kontingenter, som var åbnet over for andre medlemsstater. Dette er tilsyneladende korrekt, men jeg ser ikke nogen direkte forbindelse mellem denne omstændighed og spørgsmålet, som det i det mindste er stillet.

Måske skal det forstås således, at det indicerer, at der ved artikel 33, hvad angår forhøjelse af indførselskontingenter for olieprodukter, pålægges en forpligtelse, som er undergivet særlige regler, og som er forskellig fra den i artikel 37 nævnte forpligtelse til at tilpasse monopolet.

Det synes først og fremmest tvivlsomt, hvorvidt artikel 33, i betragtning af de bestemmelser, som den indeholder, er »self-executing«, men navnlig udelukker den fortolkning af artikel 37's gyldighed, som jeg har foreslået Domstolen, at den af den italienske dommer nævnte artikel kan have nogen som helst virkning på en ældre monopolordnings »ugyldighed«. Svaret skal efter min mening begrænses hertil.

5. Endelig spørges Domstolen ved spørgsmål D, om artikel 37, stadig sammenholdt med artikel 5, skal fortolkes, som om den medfører et gradvis forbud mod (eller en gradvis ophævelse af) eventuelle offentlige monopoler, som opererer på grundlag af den franske ordning for olieindførsel. Lad mig her lige indskyde en sproglig bemærkning. Artikel 37, stk. 1, som dette spørgsmål henviser til, omtaler ikke et forbud eller en ophævelse, end ikke gradvis, med hensyn til monopolerne, men en tilpasning af disse, og dette udtryks rækkevidde har jeg allerede gennemgået. Men jeg tror ikke, at Domstolen skal give et detaljeret svar på det stillede spørgsmål og angive, hvorledes denne tilpasning skal ske. Ikke, som det har været nævnt, fordi artikel 37 ikke på tidspunktet for sagens opståen kunne bidrage til stridens løsning, da overgangsperioden dårligt var begyndt. Men det fremgår af den nævnte artikel, at den pligt til tilpasning, som den indeholder, er pålagt den medlemsstat, der er indehaver af monopolet, og at denne opfylder pligten under Kommissionens kontrol. Artikel 37 angiver en pligt, der er pålagt medlemsstaten, og som alene kan opfyldes ved de foranstaltninger, som denne medlemsstat træffer.

Artikel 37 har følgelig ikke nogen »self-executing« karakter, når bortses fra artikel 37, stk. 2, der, da den er en »standstill«-klausul, pr. definition ligger uden for det stillede spørgsmål. Med hensyn til visse af traktatens artikler, som Domstolen blev anmodet om at fortolke i Costa-sagen, og som udviste de samme egenskaber, udtalte Domstolen simpelt hen, at en artikel i traktaten, som ikke afføder rettigheder for den enkelte, ikke kan bane vej for noget retsskridt på grundlag af artikel 177, som berører artiklerne 169 og 170. Her fører de grunde, som har fået den italienske dommer til at spørge Domstolen, til et lidt anderledes svar. Domstolen skal svare, at artikel 37 medfører en gradvis tilpasning, men at dennes gennemførelse påhviler medlemsstaten under Kommissionens kontrol og ikke mere. Thi Domstolen er tilvisse beføjet til at udtale sig på grundlag af artiklerne 169 og 170 vedrørende denne stats manglende opfyldelse af de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 37, hvorimod det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af det stillede spørgsmål at udtale sig om, hvordan, på hvilken måde, og i hvilket tempo den af traktaten foreskrevne tilpasning skal ske.

Jeg er mig helt bevidst, at de betragtninger, som jeg har fremsat, ikke fjerner de vanskeligheder, som monopolordningen frembyder i forhold til Rom-traktaten. Jeg finder ligeledes, at den begrænsede karakter af de svar,

som jeg foreslår Domstolen at give på de stillede spørgsmål, risikerer at skuffe dem, der, under hensyn til nærværende sag, troede fra og med i dag at kunne regulere monopolernes nuværende og fremtidige skæbne. Men selv om Domstolen gennem artikel 177 bidrager til definitionen af fællesskabsretten, gør den dette som dommer, dvs. alene for at hjælpe med løsningen af en bestemt retstvist og inden for rammerne af de spørgsmål, som er forelagt den. Dette er grænsen for dens virke, men denne grænse har som modvægt den autoritet, som kendetegner løsninger, der afstikkes af Domstolen, når den »kender for ret«.

Jeg foreslår endelig at besvare de stillede spørgsmål på følgende måde:

— vedrørende spørgsmål A — traktatens artikel 30 har ikke »self-executing« karakter;

— vedrørende spørgsmål B — artiklerne 31 og 32 finder ikke anvendelse på de i artikel 37, stk. 1 nævnte monopoler, hvorunder må henføres en ordning af den art, som har ligget til grund for spørgsmålet;

(artikel 37, stk. 2 finder umiddelbar anvendelse på en sådan ordning, hvilket Domstolen allerede har udtalt i sin dom i Costa-sagen.)

— vedrørende spørgsmål C — den artikel, hvortil der henvises, finder ikke anvendelse med hensyn til en sådan ordning;

— vedrørende spørgsmål D — traktatens artikel 37 indebærer en gradvis tilpasning af statsmonopolerne med henblik på de i den nævnte artikel fastsatte mål. Denne tilpasning påhviler medlemsstaterne under Kommissionens kontrol.