# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 5. OKTOBER 1971

*Høje Ret.*

Som vi véd fra andre retssager, opkræver Italien, med hjemmel i artikel 37 i lov nr. 1089 af 1. juni 1939, en progressiv afgift ved udførsel af genstande af kunstnerisk, historisk, arkæologisk eller etnografisk interesse. Ifølge Kommissionen for De europæiske Fællesskaber er dette ikke foreneligt med EØF-traktatens artikel 16, hvorefter «medlemsstaterne . . ., senest ved udgangen af første etape, [afskaffer] indbyrdes udførselstold og afgifter med tilsvarende virkning« (det vil — i medfør af EØF-traktatens artikel 8 — sige med virkning fra 1. 1. 1962). Kommissionen har derfor gennemført en retssag mod Den italienske Republik med henblik på at få statueret, at der foreligger en overtrædelse af traktaten i medfør af EØF-traktatens artikel 169 (Sml. 1965—1968, s. 541). Her fulgte Domstolen Kommissionens opfattelse. I sin dom af 10. december 1968 tog den Kommissionens påstand til følge og fastslog, at »Den italienske Republik har forsømt at overholde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 16 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, fordi den efter den 1. januar 1962 fortsat belægger eksporten af genstande af kunstnerisk, historisk, arkæologisk eller etnografisk interesse til Fællesskabets medlemsstater med en progressiv afgift i henhold til lov nr. 1089 af 1. juni 1939«.

Den anfægtede lov blev dog ikke ophævet, for så vidt som samhandelen inden for Fællesskabet kan påvirkes. Derfor er der i øvrigt nu anlagt en ny sag om traktatkrænkelse (sag 48/71) under henvisning til, at dommen i sag 7/68 ikke er blevet efterkommet, altså under henvisning til en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 171.

Også kommanditselskabet Eunomia, sagsøgeren i hovedsagen, (herefter benævnt sagsøgeren), er ramt af den nævnte lov. Den 4. marts 1970 udførte selskabet nemlig et maleri til en værdi af 500 000 lire til Forbundsrepublikken Tyskland, hvorved det måtte betale en eksportafgift på 108 750 lire. Da selskabet anså dette for ulovligt i henhold til EØF-traktaten, anlagde det ved Tribunale di Torino sag med påstand om betalingspålæg mod det italienske undervisningsministerium og krævede i medfør af Codice civile artikel 2033 tilbagebetaling af de erlagte afgifter. Til støtte herfor har selskabet påberåbt sig Domstolens praksis. Det gøres navnlig gældende, at EØF-traktatens artikel 16, som krænkes af den italienske stat, indeholder et klart og præcist forbud uden nogen skønsbeføjelse for medlemsstaterne; artiklen har derfor fra 1. januar 1962 haft direkte virkning i medlemsstaterne og kan anvendes omgående i den forstand, at de rettigheder, som herved opstår for private, skal beskyttes af de nationale domstole. — Da det for så vidt drejer sig om et spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, udsatte retsformanden ved Tribunale di Torino — som foreslået af sagsøgeren — den 6. april 1971 sagen og forelagde følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Er traktatens artikel 16 en retsnorm, som gælder umiddelbart, og som også i Italien har direkte virkning fra den 1. januar 1962?

2. I bekræftende fald: har denne norm fra ovennævnte tidspunkt skabt individuelle rettigheder for private i forhold til den italienske stat, som domstolene skal beskytte?

Ifølge såvel Kommissionen som sagsøgeren, der under sagen alene har ytret sig skriftligt

og mundtligt for Domstolen, skaber en besvarelse under ét af disse spørgsmål ingen vanskeligheder.

Der er nemlig allerede taget stilling til problemet om direkte virkning i en righoldig praksis ved Domstolen. Parterne i sagen har i tilstrækkeligt omfang henvist til denne praksis, som i nærværende sag uden videre kan lægges til grund.

Den nævnte retspraksis tager sin begyndelse med 26/62 (Sml. 1954—1964, s. 375). Dengang fremhævede Domstolen principielt, at »Fællesskabet udgør et nyt folkeretligt system . . . hvis retssubjekter ikke blot er medlemsstaterne men også disses statsborgere«. Videre hedder det, at fællesskabsretten også skaber rettigheder for private, ikke blot, når sådanne udtrykkeligt er indrømmet i traktaten, men også når traktaten pålægger private såvel som medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner entydige forpligtelser. Vedrørende EØF-traktatens artikel 12, som der dengang var strid om (og hvorefter »medlemsstaterne afstår fra at indføre ny indbyrdes told ved ind- og udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning og fra at forhøje de toldsatser og afgifter, som de anvender i deres indbyrdes samhandel«), fastslog Domstolen, at der foreligger »et klart og ubetinget forbud«; der knytter sig til denne forpligtelse »ikke . . . noget forbehold fra staternes side«, og gennemførelsen »kræver [ikke], at staterne vedtager nogen lovgivning«.

Endelig udtalte Domstolen, at bestemmelsen som følge heraf kan fortolkes således, at den »har umiddelbar virkning og medfører individuelle rettigheder, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte«.

Denne retspraksis blev fortsat i sag 57/65 (Sml. 1965—1968, s. 199) med hensyn til EØF-traktatens artikel 95, altså angående den for medlemsstaterne gældende bestemmelse, hvorefter disse ikke »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 navnlig angående bestemmelsen i stykke 3 i artikel 95, hvorefter medlemsstaterne »senest ved begyndelsen af anden etape [ophæver eller ændrer] de ved denne traktats ikrafttræden gældende bestemmelser, som strider mod ovenstående regler«. Ganske vist drejer det sig her om en handlepligt for medlemsstaterne, med hensyn til at tilpasse nationale lovbestemmelser; men da staterne ikke havde hjemmel til at skønne med hensyn til tidspunktet, eftersom tilpasningen i henhold til artikel 95, stk. 3, senest skulle være afsluttet den 31. december 1961, og artikel 95, stk. 1, indebærer »en klar og ubetinget forpligtelse«, der »ikke . . . [er] gjort afhængig af, at . . . medlemsstaterne udsteder retsakter«, kunne Domstolen fremhæve, at det drejede sig om »et retligt fuldkomment« forbud, som efter udløbet af den i stykke 3 nævnte frist fik fuld virkning og var egnet til »at have umiddelbar virkning i de retlige relationer mellem medlemsstaterne og personer inden for deres jurisdiktion«.

På samme linje ligger også dommen i sag 13/68 (Sml. 1965—1968, s. 553), som tog stilling til EØF-traktatens artikler 31 og 32, altså til forbudet mod at indføre »nye kvantitative restriktioner« eller »foranstaltninger med tilsvarende virkning«, samt til kravet om, at medlemsstaterne »i deres indbyrdes samhandel [afstår fra] at gøre de på tidspunktet for denne traktats ikrafttræden gældende kontingenter og foranstaltninger med tilsvarende virkning mere restriktive«. For så vidt blev det, navnlig med hensyn til traktatens artikel 31, fastslået, at artikel 3 fra tidspunktet for underretningen om listerne om liberaliserede varer eller senest fra udløbet af den for underretningen fastsatte frist (altså også i tilfælde af, at den tilsvarende handlepligt for medlemsstaterne ikke blev opfyldt) indeholder et »klart forbud«, en forpligtelse, »hvortil der ikke er knyttet noget forbehold

fra staternes side om, at dens gennemførelse er betinget af en udtrykkelig retsakt efter intern ret eller af en indgriben fra fællesskabsinstitutionernes side«. Videre hedder det, at forbudet «fuldt ud [er] egnet til at skabe umidelbare virkninger for retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres borgere«, ligesom det udtales, at det afføder individuelle »rettigheder, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte«. Den umiddelbare virkning afvistes kun med hensyn til artikel 32, stk. 2, sidste punktum og artikel 33 under henvisning til, at de fastsatte en gradvis fjernelse i løbet af overgangstiden, dvs. en handlepligt, til hvis opfyldelse medlemsstaterne rådede over en *skønsfrihed*. Artiklerne var derfor ikke tilstrækkeligt præcise til, at der kunne tillægges dem umiddelbar virkning.

Endelig må man — uden at opregningen hermed kan siges at være fuldstændig — nævne sag 33/70 (Sml. 1971). Der drejer det sig også om en handlepligt i henhold til traktaten, nemlig pligten ifølge EØF-traktatens artikel 13 til gradvist at afskaffe de afgifter tilsvarende virkning som indførselstold, som er i kraft mellem medlemsstaterne. Denne afskaffelse skulle være sket i løbet af overgangsperioden og de etaper, som Kommissionen havde fastsat ved direktiver, og senest pr. 1. juli 1968. Hertil udtalte Domstolen som bekendt, at det anfægtede direktiv har fastsat den yderste frist for, hvornår forpligtelsen i medfør af artikel 13 skal opfyldes. Det hedder videre, at artiklen indebærer et klart og præcist forbud, »som ikke er ledsaget af noget forbehold fra staternes side om, at dets iværksættelse skal være betinget af en udtrykkelig retsakt i den nationale lovgivning eller af en handling fra Fællesskabets institutioners side«. Det bemærkes yderligere, at der derfor må gås ud fra, at det pågældende kommissionsdirektiv sammenholdt med traktatens artikler 9 og 13, stk. 2, er egnet til at have direkte virkninger for retsforholdene mellem medlemsstaterne og deres borgere, og at det for disse, fra 1. juli 1968, har affødt rettigheder, »som de nationale retsinstanser skal beskytte«.

Af alle disse sager kan man uden vanskelighed udlede den for nærværende sag rigtige løsning. Jeg konstaterer, at artikel 16, som det her drejer sig om, taler om udførselstold og afgifter med tilsvarende virkning og dermed anvender begreber, som kan sammenlignes med begreberne i artikel 12. Der fastsættes en yderste frist for afskaffelsen, endda i selve traktaten, altså ikke engang ved en retsakt i den afledte fællesskabsret.

Der ses ikke at foreligge nogen hjemmel for et skøn fra staternes side. I forbindelse med artikel 9, hvorefter Fællesskabets grundlag er en toldunion, som indeholder et forbud mod »told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning«, indebærer EØF-traktatens artikel 16 følgelig fra 1. januar 1962 et klart og præcist forbud, som ikke er knyttet til noget forbehold eller begrænset på anden måde. De pågældende forpligtelser for medlemsstaterne er i betydningen af den hidtidige retspraksis komplette og retligt fuldkomne. Der affødes altså rettigheder for private, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte, hvorved det — i så henseende skal der også mindes om en udtalelse i dom 13/68 — stadig overlades den nationale retsorden at »kvalificere« de pågældende rettigheder og fastlægge, hvilken domstol der er kompetent til at sikre beskyttelsen heraf.

Dette er — og man kan vel nøjes med disse betragtninger — indholdet af det svar, som bør gives på spørgsmålet fra retsformanden ved Tribunale di Torino.