FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 7. marts 1996 *

I — Indledning

1. Hvilken virkning har Tysklands forening haft for indførslen til Frankrig i 1985 og 1986 af jern- og stålprodukter fra Den Tyske Demokratiske Republik, som urigtigt er blevet angivet at hidrøre fra Jugoslavien? Frankrigs Cour de cassation har antaget, at princippet i fransk strafferet om den tilbagevirkende gyldighed af den mildeste straffebestemmelse fandt anvendelse i forhold til André Allain, som var dømt for at have indført varer, det var forbudt at importere. Cour d'appel de Paris har som følge heraf forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende virkningen af en ændret retlig kvalifikation af sagens omstændigheder med henblik på, at André Allain tiltales for urigtig toldangivelse, hvorved retten fiktivt har antaget, at indførslerne fandt sted efter Tysklands forening.

II — Den faktiske og retlige baggrund for sagen

2. Den franske toldlovs artikel 414 (code des douanes) fastsætter straf for smugling eller ikke-deklareret indførsel eller udførsel af forbudte varer. Artikel 423-427 fastsætter, hvad der skal forstås ved ikke-deklareret indførsel eller udførsel. Ifølge artikel 38 omfatter begrebet »forbudte varer« varer, som det, uanset af hvilken grund, er forbudt at ind- eller udføre, som er undergivet restriktioner, kvalitetsforskrifter, betingelser for emballering eller andre særlige formaliteter. Når ind- eller udførslen er betinget af, at der fremlægges en licens eller en tilladelse, betragtes varerne som forbudte, hvis ikke de er ledsaget af en gyldig tilladelse, eller hvis de frembydes med en tilladelse, som vedrører andre varer.

3. Artikel 410 fastsætter straf for visse mindre alvorlige ulovlige forhold, dvs. forhold, for hvilke der ikke er foreskrevet en strengere straf i henhold til andre bestemmelser i toldloven. Artikel 410, stk. 2, litra a), omfatter navnlig enhver undladelse eller fejl i en af de angivelser, som tolderklæringerne skal indeholde, når denne undladelse eller fejl ikke påvirker anvendelsen af gældende toldafgifter eller forbud. Overtrædelsen af artikel 410 er en contravention douanière (herefter »toldforseelse«) (af første grad), som straffes med bøde mellem 2 000 og 20 000 FF, hvorimod overtrædelsen af artikel 414 er et délit douanier (herefter »tolddelikt«) (af første grad), som kan medføre straf op til tre års fængsel, konfiskation af de varer, som har været genstand for den ulovlige handel, og en

* Originalsprog: engelsk.

bøde, som kan udgøre op til det dobbelte af varernes værdi [1].

4. Ved en meddelelse af 20. marts 1983 [2] fra Ministeriet for Udenrigshandel fastsatte Frankrig for 1983 en kvote på 55 000 tons for indførsel af visse jern- og stålprodukter fra Den Tyske Demokratiske Republik (herefter »DDR«). På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var der fastsat en tilsvarende kvote for indførslen fra dette land. Den udgjorde i 1985 53 500 tons og i 1986 55 000 tons [3].

5. Ifølge den nye straffelovs artikel 112-1 finder nye straffebestemmelser, som foreskriver mildere straf end de bestemmelser, som disse træder i stedet for, anvendelse på overtrædelser, der er begået, før de nye bestemmelser trådte i kraft, og som endnu ikke er blevet endeligt pådømt. Denne bestemmelse må formentlig anses for en særlig anvendelse af princippet om la loi la plus douce (den mildeste straffebestemmelse) [4].

6. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som har givet anledning til hovedsagen, var André Allain direktør for Steel Trading France SARL (herefter »selskabet«); i denne egenskab handlede han som mellemmand ved indførslen til Frankrig af jern- og stålprodukter, som i det væsentlige hidrørte fra Østrig og Jugoslavien. På forskellige tidspunkter i 1985 og 1986 blev der i Frankrig indført nogle stålbjælker og -plader, som angaves at have oprindelse i Jugoslavien. De franske toldmyndigheder fastslog imidlertid under en undersøgelse, at varerne i virkeligheden havde oprindelse i DDR. Den urigtige angivelse af varernes oprindelse havde gjort det lettere at omgå de kvoter, som på daværende tidspunkt fandt anvendelse over for indførsler af de pågældende produkter fra DDR [5].

7. Det fremgår, at den sidste af anklagemyndighedens tredive protokoller (»procès-verbaux«) blev udfærdiget den 1. december 1987, men at der først den 20. november 1990 blev rejst tiltale mod André Allain (herefter »appellanten«) [6]. I mellemtiden var det tidligere DDR imidlertid blevet forenet med Forbundsrepublikken Tyskland som fastsat i traktaten af 31. august 1990 mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik om genoprettelsen af Tysklands enhed. Det tidligere DDR blev således en del af Det Europæiske Fællesskab med virkning fra den 3. oktober 1990.

8. Ved dom af 21. marts 1991 fra Tribunal de grande instance de Nantes blev appellanten fundet skyldig i et *tolddelikt* ved at have foretaget en ikke-deklareret indførsel af

1 — Fodnote 1 har ikke betydning for den danske version.

2 — Herefter »meddelelse af 20.3.1983«, *Journal officiel de la République française* (herefter »JORF«), 20.3.1983, s. 2951.

3 — JORF af 29.12.1984, s. 12168, og JORF af 5.3.1986, s. 3452. Da disse meddelelser i det væsentlige er identiske med meddelelsen af 20.3.1983 hvad angår det spørgsmål, sagen vedrører, skal jeg her kun behandle den sidstnævnte meddelelse.

4 — Herved forstås princippet om den tilbagevirkende gyldighed af den mildeste straffebestemmelse.

5 — Den nationale ret og parterne har begge omtalt, at der endvidere er erlagt toldafgifter i sagen, men dette fremgår ikke at have relevans for det forelagte præjudicielle spørgsmål.

6 — Den franske regering har i sit indlæg angivet, at straffesagen blev rejst den 8.11.1990, men denne afvigelse i angivelserne er uden betydning for sagen ved Domstolen.

forbudte varer, jf. toldlovens artikel 414, stk. 1, artikel 423, 424, 426, 427 og 38. André Allain blev idømt tre måneders betinget fængsel samt betaling, in solidum med selskabet, af en bøde på 73 551 080 FF samt et tilsvarende beløb i stedet for konfiskation af de importerede varer. Dommen blev stadfæstet ved dom afsagt den 21. januar 1992 af Cour d'appel de Rennes.

9. Dommen fra Cour d'appel de Rennes blev i det hele ophævet ved dom af 2. juni 1993 fra Frankrigs Cour de cassation, Afdelingen for Straffesager. I dommen fastslog Cour de cassation, at »fællesskabsbestemmelserne, navnlig ... om forbud mod enhver restriktiv foranstaltning eller foranstaltning med tilsvarende virkning, [fandt] anvendelse [på det tidspunkt, da toldsagen blev rejst] på området for de delstater, som Østtyskland bestod af ...«. Cour de cassation fandt, at appelretten burde have efterprøvet, om anvendelsen af de lempeligere fællesskabsbestemmelser ikke havde medført, at varerne ikke længere kunne betragtes som »forbudte varer«, og om forholdet efter toldloven ikke snarere burde kvalificeres som en *toldforseelse* end som et *tolddelikt*. Sagen blev herefter henvist til fornyet behandling ved Cour d'appel de Paris.

10. Cour d'appel de Paris har derpå »i medfør af Rom-traktatens artikel 177« forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er optagelsen af Den Tyske Demokratiske Republik i Forbundsrepublikken Tyskland — der fremgår at have medført bortfald af en straffesag som den, der i medfør af national ret er rejst mod André Allain for at have indført varer, som er omfattet af et importforbud, som følge af, at den nye, lempeligere lov har tilbagevirkende gyldighed — til hinder for, henset til de fællesskabsretlige toldforskrifter, der finder anvendelse som følge af optagelsen, at der i medfør af national ret foretages en ændret retlig kvalifikation af forholdet, navnlig af kvalifikationen som en urigtig angivelse af varer — hvilket toldvæsenet hævder er udelukket — eller har toldvæsenet — hvilket tiltalte hævder — efter optagelsen kun mulighed for at kræve de unddragne toldafgifter betalt og ikke for at drage andre fiskale følger af forholdet?«

III — Indlæg ved Domstolen

11. Den franske regering og Kommissionen har afgivet såvel skriftlige som mundtlige indlæg, mens appellanten i hovedsagen kun har afgivet mundtligt indlæg. Disse indlæg kan sammenfattes, som jeg har angivet i det følgende.

12. Ifølge den franske regering ønsker den nationale ret en afgørelse vedrørende de betingelser, hvorunder Cour de cassation i en ledende dom har antaget, at det er muligt at anvende princippet om den tilbagevirkende gyldighed af den mildere straffebestemmelse, som er vedtaget, efter at de omstændigheder, som har givet anledning til overtrædelsen,

har fundet sted. Dette er efter regeringens opfattelse et spørgsmål, som udelukkende vedrører national ret, og som det ligger uden for Domstolens kompetence at fortolke [7]. Hvad angår spørgsmålet om, hvilken virkning det har for den ændrede kvalifikation af de faktiske omstændigheder, at Fællesskabets toldområde er blevet udvidet, således at det også omfatter det område, der tidligere henhørte under DDR, er også dette efter regeringens opfattelse et nationalt retsspørgsmål. Hvis det med forelæggelsesdommen alene søges oplyst, om DDR nu udgør en del af Fællesskabets toldområde, er dette spørgsmål overflødigt, da Cour de cassation (som den sidste instans, der træffer afgørelse, jf. traktatens artikel 177, stk. 3) ikke har fundet det nødvendigt at søge vejledning på dette punkt. Heraf slutter regeringen, at Domstolen ikke bør besvare det forelagte spørgsmål, da afgørelsen om de problemer, det rejser, alene henhører under de nationale retters kompetence. Under den mundtlige forhandling har regeringen dog erklæret, at spørgsmålet vil kunne realitetsbehandles på baggrund af Domstolens domme i sagerne Bordessa m.fl. og Sanz de Lera m.fl. [8], hvorved regeringen i så fald tilslutter sig Kommissionens synspunkt.

13. Kommissionen bestrider ikke, at Domstolen har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål, som Kommissionen fortolker på den måde, at det ønskes afklaret, om de franske myndigheder stadig er berettiget til at kræve en oprindelseserklæring i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet, navnlig for så vidt angår varer fra det tidligere DDR. Kommissionen foreslår derfor, at spørgsmålet omformuleres på følgende måde:

»Hvilke fællesskabsretlige virkninger har foreningen af Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik haft for samhandelen mellem det tidligere DDR og Fællesskabets øvrige toldområde, ikke blot på tidspunktet for disse landes forening, men også på det nuværende tidspunkt og i den mellemliggende periode? Kan denne vurdering påvirke en eventuel ændret kvalifikation i national ret af omstændighederne i forbindelse med den samhandel, som har fundet sted før tidspunktet for foreningen?«

14. Kommissionen har efter en beskrivelse af de forskellige stadier i det tidligere DDR's integration i Fællesskabets toldområde endvidere konkluderet, at det alene henhører under de nationale retters kompetence at afgøre, om det er muligt at foretage en ændret kvalifikation efter national ret af de omhandlede omstændigheder. Kommissionen anfører, at Cour de cassation selv baserede sig på sin tidligere praksis, hvori den fortolkede Domstolens dom i sagen Donckerwolcke og Schou [9] på den måde, at den ikke afskar en national domstol fra at ændre kvalifikationen af en uforsætlig urigtig angivelse af varernes oprindelse, hvorved forholdet i stedet kvalificeres som en *toldforseelse*, forudsat at de i toldloven fastsatte sanktioner ikke stod i urimeligt forhold til de begåede handlinger.

7 — Jf. dom af 19.3.1964, sag 75/63, Unger, Sml. 1954-1964, s. 471, org. ref.: Rec. s. 347, præmis 3.

8 — Jf. henholdsvis dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Sml. I, s. 361, og af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, Sml. I, s. 4821.

9 — Dom af 15.12.1976, sag 41/76, Sml. s. 1921.

15. Kommissionen har foreslået Domstolen at fastslå, at foreningen af Tyskland med virkning fra den 3. oktober 1990 har medført, at forbuddet mod told, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning automatisk finder anvendelse på samhandelen mellem det tidligere DDR og Fællesskabets øvrige toldområde [10]; anvendelsen af disse bestemmelser udelukkede ikke, at der til opfyldelse af visse formål blev krævet en række indførselsformaliteter, indtil disse blev ophævet den 1. januar 1993. Den nationale ret er enekompetent til at vurdere, hvilken virkning udviklingen på dette område kan have haft for en mulig ændring af den strafferetlige kvalifikation af omstændigheder, som fandt sted, før DDR blev integreret i Fællesskabet.

16. Appellanten i hovedsagen har i sit mundtlige indlæg fortolket det forelagte spørgsmål på den måde, at det rejser to forskellige problemer. Det første er, om de franske myndigheder i betragtning af Tysklands forening kan forfølge den hævdede lovovertrædelse, hvilket spørgsmål det alene henhører under de nationale retters kompetence at afgøre. Det andet problem er, om de nationale myndigheder på grundlag af en efterfølgende kontrol lovligt kan udstrække deres beføjelse længere end til at tilbagekræve de unddragne toldafgifter; appellanten har herved påberåbt sig dom i sagen Amministrazione delle Finanze mod Acampora [11].

IV — Den nationale rets spørgsmål

17. Det er ikke første gang, at de restriktioner, som en medlemsstat har indført over for indførsler fra DDR, har affødt en sag ved Domstolen. Den protokol af 25. marts 1957 vedrørende den tyske indenrigshandel og de dermed forbundne problemer, som er vedføjet EØF-traktaten, bestemmer, at da samhandelen mellem Forbundsrepublikken Tyskland og »de tyske områder, på hvilke [Forbundsrepublikken Tysklands grundlov] ikke finder anvendelse, er en del af den tyske indenrigshandel, kræver traktatens anvendelse i Tyskland ingen ændring af den bestående ordning for denne handel« (punkt 1). I sagen Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor fastslog Domstolen, at bestemmelserne i protokollen »[kun] skal fritage Forbundsrepublikken Tyskland fra at anvende fællesskabsrettens regler på den tyske indenrigshandel ... [hvorfor det ikke, fordi] produkter med oprindelse i Den Tyske Demokratiske Republik frit kan omsættes uden at skulle fortoldes i Forbundsrepublikken Tyskland, ... af den grund [kan] antages, at de har oprindelse i Forbundsrepublikken Tyskland« [12]. I en nyere dom i sagen Schäfer Shop har Domstolen fastslået, at protokollen ikke gav medlemsstaterne hjemmel til at udstede et absolut forbud mod at indføre varer med oprindelse i DDR på deres område, men til at indføre en ordning med forudgående tilladelse på betingelse af, at en sådan ordning »i praksis er det eneste middel til på hensigtsmæssig måde at imødegå de forstyrrelser, der kan være en følge af den tyske indenrigshandel for de andre medlemsstaters økonomi« [13].

10 — Kommissionen refererede formentlig til de pågældende bestemmelser i EØF-traktaten, da EKSF-traktatens artikel 4, litra a), ikke forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

11 — Dom af 11.12.1980, sag 827/79, Sml. s. 3731.

12 — Dom af 1.10.1974, sag 14/74, Sml. s. 899, præmis 6.

13 — Dom af 21.9.1989, sag 12/88, Sml. s. 2937, præmis 21.

18. EKSF-traktaten indeholdt ikke en tilsvarende protokol. Ifølge artikel 79, stk. 1, finder denne traktat anvendelse »på de Høje Kontraherende Parters europæiske områder [og] ... på de europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en signatarstat«. Den eneste henvisning til forholdene i Tyskland findes i artikel 22 i konventionen om overgangsbestemmelserne. Denne »særlige bestemmelse« foreskriver, at »der for handelen med kul og stål mellem Forbundsrepublikken Tyskland og den sovjetiske besættelseszone [vil] blive givet regler, der for Forbundsrepublikkens vedkommende fastsættes af dennes regering i forståelse med Den Høje Myndighed«. Før Tysklands forening blev DDR behandlet som ethvert andet tredjeland hvad angår medlemsstaternes — bortset fra Forbundsrepublikken Tysklands — samhandel med EKSF-produkter.

a) *Fortolkning af spørgsmålet*

19. Det spørgsmål, der er forelagt den nationale ret, er baseret dels på den udtrykkelige forudsætning, at det franske retsprincip om »den tilbagevirkende gyldighed af den mildeste straffebestemmelse« også finder anvendelse i forbindelse med den strafferetlige forfølgning af appellanten for at have importeret forbudte varer, dels på den stiltiende forudsætning, at det efter fransk ret er muligt at ændre kvalifikationen af de faktiske omstændigheder, således at appellanten kun forfølges for den mindre grove lovovertrædelse, som en urigtig angivelse af varernes oprindelse udgør. Det forelagte spørgsmål må herefter fortolkes således, at det ønskes oplyst, om fællesskabsretten som følge af Tysklands forening finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og om den udelukker, at forholdet efter national ret kvalificeres som en *toldforseelse*.

20. Det er klart, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre, om den nationale domstol efter national ret kan ændre kvalifikationen af de faktiske omstændigheder i hovedsagen som følge af, at det tidligere DDR er integreret i Fællesskabets toldområde. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en [præjudiciel] procedure ... at udtale sig om, hvorvidt eksisterende eller påtænkte nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, men udelukkende om dennes fortolkning og gyldighed« [14]. Den eneste angivelse i det forelagte spørgsmål af fællesskabsretlige bestemmelser, som kan tænkes at være relevante for afgørelsen af sagen ved den nationale domstol [15], er henvisningen til »fællesskabsretlige toldforskrifter, der finder anvendelse som følge af optagelsen«, dvs. som følge af »optagelsen af Den Tyske Demokratiske Republik i Forbundsrepublikken Tyskland«.

21. Den nationale ret ønsker i det væsentlige oplyst, om de faktiske omstændigheder, der gav anledning til hovedsagen, og som vedrørte begivenheder i 1985 og 1986, kan behandles, som om de havde fundet sted efter Tysklands forening den 3. oktober 1990, og navnlig, om fællesskabsretten udelukker enhver mulighed for en ændret kvalifikation af de faktiske omstændigheder efter national ret. Med sit spørgsmål rejser den nationale ret først problemet om, hvorvidt de omhandlede faktiske omstændigheder er reguleret af en fællesskabsretlig bestemmelse, eller om de franske kvoter, der, så vidt jeg har forstået, har karakter af nationale foranstaltninger, faldt uden for fællesskabsrettens anvendelse.

14 — Dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 8.

15 — Jf. dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 26.

22. I sit første skriftlige indlæg beskrev Kommissionen de omhandlede nationale indførselsrestriktioner som værende vedtaget »inden for rammerne af« Rådets forordning (EØF) nr. 1765/82 af 30. juni 1982 om den fælles ordning for indførsel fra statshandelslande [16], hvilket medførte, at de franske foranstaltninger måtte antages at være truffet inden for rammerne af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs fælles handelspolitik. I sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål anførte Kommissionen imidlertid, at foranstaltningerne var baseret på Kommissionens henstilling fra 1977 inden for rammerne af EKSF-traktaten [17]. Under den mundtlige forhandling erkendte Kommissionens befuldmægtigede, at 1982-forordningen var irrelevant for den foreliggende sag, hvilket hermed tillige gjaldt for mange af Kommissionens skriftlige henvisninger til EØF-traktaten og de i medfør heraf vedtagne retsforskrifter.

23. Jeg mener ikke, at 1982-forordningen har nogen som helst relevans for den foreliggende sag allerede af den grund, at de numre, der er angivet i den fælles toldtarif, og de henvisninger til Nimexe, som er anført i bilaget hertil, og som fastlægger de pågældende produktkategorier, ikke svarer til dem, der var angivet i den franske regerings meddelelse af 20. marts 1983 og gentaget i de efterfølgende meddelelser fra 1985 og 1986 [18]. De eneste fællesskabsretlige bestemmelser, som finder anvendelse, er derfor bestemmelserne i EKSF-traktaten og de på grundlag heraf vedtagne retsforskrifter, der gjaldt for indførslen af stålbjælker og -plader i 1985 og 1986.

16 — EFT L 195, s. 1, herefter »1982-forordningen«.

17 — Denne henstilling skal jeg behandle nedenfor i punkt 32-35 og 38, 39 og 40.

18 — Se forslagets punkt 4.

b) *Retsgrundlaget for Domstolens kompetence*

24. På dette sted vil jeg gerne et øjeblik fjerne mig fra sagens hovedproblem for at behandle et vigtigt spørgsmål, selv om det ikke er blevet rejst af parterne, nemlig om Domstolen overhovedet har kompetence til at besvare det spørgsmål, som er forelagt af Cour d'appel de Paris, og da i givet fald i hvilket omfang. Spørgsmålet er udtrykkeligt forelagt i henhold til EF-traktatens artikel 177, selv om de eneste bestemmelser i fællesskabsretten, som kan have relevans for situationen i hovedsagen, er bestemmelserne i EKSF-traktaten. Den nationale ret burde derfor principielt have forelagt spørgsmålet i medfør af EKSF-traktatens artikel 41, medmindre spørgsmålet må antages at være begrænset til problemet om, hvorvidt EF-traktaten kan have nogen betydning for de faktiske omstændigheder.

25. Det første spørgsmål, der opstår i denne forbindelse, er, om Domstolen efter EKSF-traktatens artikel 41 har nogen kompetence til at undersøge den foreliggende præjudicielle anmodning, som udelukkende er indgivet i henhold til EF-traktatens artikel 177. Der er stærke argumenter for at antage dette, men mere formalistiske betragtninger taler imod. Nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsretten og forpligtelsen til et tæt samarbejde mellem Domstolen og medlemsstaternes retter burde føre Domstolen til i overensstemmelse med sin faste prak-

sis [19], at besvare det nævnte spørgsmål bekræftende. Den omstændighed, at den nationale ret begår en fejl vedrørende den traktatbestemmelse, som Domstolens fortolkningskompetence er baseret på, kan ikke efter min opfattelse fratage Domstolen denne kompetence, hvis betingelserne i den bestemmelse, som er relevant, og som er indeholdt i den traktat, der finder anvendelse, er opfyldt. Domstolen har anerkendt, at den under et annullationssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173 har kompetence til at efterprøve, om der er sket en overtrædelse af Euratom- eller EKSF-traktaten, da dette er påkrævet af hensyn til »nødvendigheden af en fuldstændig og sammenhængende legalitetskontrol« [20]. Det samme krav om en ensartet fortolkning af fællesskabsretten begrunder efter min opfattelse fuldt ud, at Domstolen i den foreliggende sag udøver sin kompetence til at fortolke EKSF-traktaten og de heraf afledte retsforskrifter. Det er efter min opfattelse desto mere påkrævet at undgå en overdreven formalisme som proceduren i lighed med, hvad der gælder efter EF-traktatens artikel 177, er baseret på de gensidige samarbejdsforpligtelser, som binder den forelæggende ret og Domstolen [21].

26. I Busseni-dommen fastslog Domstolen, at bestemmelserne i EKSF-traktatens artikel 41, EF-traktatens artikel 177 og Euratom-traktatens artikel 150 ganske vist er forskellige, men at »der i alle tre tilfælde [er] tale om de to samme krav, nemlig dels nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, [dels] nødvendigheden af med henblik herpå at etablere et effektivt samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter« [22]. Under henvisning til den snævre sammenhæng mellem spørgsmålet om fortolkningen og gyldigheden af en retsakt og nødvendigheden af et samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen inden for EKSF-traktatens område fastslog Domstolen endvidere følgende:

»Det vil således være i strid med traktaternes formål og indbyrdes sammenhæng, at Domstolen ved retsforskrifter med hjemmel i EØF- og Euratom-traktaterne har kompetence til i sidste instans at fastlægge disse reglers indhold og anvendelsesområde, ... mens denne kompetence ved retsforskrifterne inden for EKSF-traktatens område, alene skulle være tillagt de mange nationale retter, der vil kunne anlægge forskellige fortolkninger, idet Domstolen ville være uden beføjelser med henblik på at sikre en ensartet fortolkning af disse retsforskrifter« [23].

27. Denne opfattelse finder jeg desuden er i overensstemmelse med den opfattelse, som Domstolen antog i en række sager, hvor anmodningen om den præjudicielle afgørelse vedrørte anvendelsen af retsforskrifter, som var vedtaget på grundlag af EØF-traktaten, men som vedrørte samhandelen med EKSF-produkter. F. eks. var spørgsmålet i Gerlach-sagen [24] blevet forelagt Domstolen i medfør af EKSF-traktatens artikel 41, selv om Domstolen blev anmodet om at fortolke bestemmelser, der faldt inden for såvel EØF-som EKSF-traktatens område. Omvendt måtte Domstolen i sagen Deutsche Babcock [25],

19 — Jf. navnlig dom af 22.2.1990, sag C-221/88, Busseni, Sml. I, s. 495, præmis 13, og kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 23.

20 — Dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 8.

21 — Dom af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org. ref.: Rec. s. 1081, præmis 3.

22 — Jf. den i fodnote 19 nævnte dom, præmis 13.

23 — Førnævnte dom, præmis 16.

24 — Dom af 24.10.1985, sag 239/84, Gerlach, Sml. s. 3507.

25 — Dom af 15.12.1987, sag 328/85, Sml. s. 5119, præmis 12.

som vedrørte en forelæggelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177, fortolke såvel EKSF-traktatens artikel 72 som retsforskrifter, der var vedtaget på grundlag af EØF-traktaten.

28. Såfremt man går ud fra, at den præjudicielle anmodning i den foreliggende sag kan behandles, som om den var indgivet i henhold til EKSF-traktatens artikel 41, er det andet spørgsmål, der opstår, hvilket omfang Domstolens kompetence har efter denne bestemmelse, hvis affattelse er ret forskellig fra EØF-traktatens artikel 177's. Ud fra en umiddelbar betragtning begrænser Domstolens kompetence efter EKSF-traktatens artikel 41 sig til at træffe bestemmelse om »gyldigheden af Kommissionens og Rådets afgørelser, såfremt der ved en tvist for en national domstol opstår spørgsmål herom«. I den foreliggende sag vedrører det spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret, indførslen af EKSF-produkter, hvorfor det må fortolkes på den måde, at der anmodes om en afgørelse vedrørende fortolkningen af EKSF-traktaten og retsforskrifter vedtaget på grundlag af denne traktat.

29. Efter min opfattelse kan den fortolkning, som Domstolen har anlagt i Busseni-sagen, anvendes på den foreliggende sag, og Domstolen bør derfor fortolke de relevante bestemmelser i EKSF-traktaten og de på grundlag heraf vedtagne retsforskrifter. Hvis Domstolen er enig heri, er det dog efter min opfattelse vigtigt, at den underkaster sin kompetence de samme begrænsninger som efter EF-traktatens artikel 177, nemlig navnlig, at Domstolen ikke udøver responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål eller vedrørende spørgsmål, som ikke hjælper den nationale ret til at afgøre den tvist, som er indbragt for den [26]. Det er herefter nødvendigt at fastlægge de bestemmelser i fællesskabsretten, som kan tænkes at have relevans for den foreliggende sag.

c) *»Toldforskrifterne« i EKSF-traktaten*

30. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var indførslen til Frankrig af jern- og stålprodukter fra DDR et spørgsmål, som efter EKSF-traktaten henhørte under det handelspolitiske område. I modsætning til, hvad der gælder efter EF-traktaten, er der efter EKSF-traktatens bestemmelser på dette punkt udtrykkeligt forbeholdt medlemsstaterne væsentlige beføjelser. EKSF-traktatens artikel 71, stk. 1, bestemmer, at »medlemsstaternes regeringers kompetence på det handelspolitiske område [ikke] berøres af anvendelsen af denne traktat, medmindre den bestemmer noget andet«. Medlemsstaterne fastsætter toldafgifterne på kul og stål fra tredjelande, med forbehold af de maksimal- og minimalsatser, som fastlægges af Rådet (artikel 72). På tilsvarende måde bestemmer artikel 73, at administrationen af ind- og udførselsbevillinger i forbindelserne med tredjelande henhører under medlemsstaternes regeringer, bortset fra, at Kommissionen er beføjet til at føre tilsyn dermed. Kommissionen kan rette henstillinger til medlemsstaterne — der svarer til direktiver inden for EF-traktatens område — »såvel for

26 — Dom af 16.7.1992, sag C-343/90, Lorenço Dias, Sml. I, s. 4673, præmis 17, af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 25, og af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 12.

at undgå, at de vedtagne bestemmelser bliver mere restriktive end påkrævet i betragtning af de forhold, der begrunder deres indførelse eller opretholdelse, som for at sikre en samordning af de forholdsregler, der er truffet i medfør af artikel 71, stk. 3 [som vedrører samarbejdet mellem medlemsstaterne med henblik på gennemførelsen af de af Kommissionen trufne foranstaltninger] og af artikel 74«.

31. Den eneste omtale af kvantitative indførselsrestriktioner over for indførslen af EKSF-produkter til Fællesskabet findes i EKSF-traktatens artikel 74. Denne artikel giver Kommissionen beføjelse til at rette henstillinger til medlemsstaterne med henblik på, at der indføres sådanne restriktioner i følgende tre situationer:

— hvis det konstateres, at der af lande, som ikke er medlemmer af Fællesskabet, eller af virksomheder, der ligger i sådanne lande, anvendes dumping eller andre fremgangsmåder, der er i strid med Havanna-chartret (artikel 74, nr. 1)

— hvis virksomheder i tredjelande drager fordel af illoyale konkurrencevilkår (artikel 74, nr. 2)

— »hvis et af de i artikel 81 i denne traktat nævnte produkter indføres på én eller flere medlemsstaters område i forholdsvis øgede mængder og på sådanne betingelser, at disse indførsler alvorligt skader eller truer med at skade produktionen inden for det fælles marked af tilsvarende eller direkte konkurrerende produkter« (artikel 74, nr. 3).

Der kan i medfør af artikel 74, stk. 2, kun udfærdiges henstillinger med henblik på indførelse af kvantitative restriktioner, såfremt betingelserne i artikel 58 er opfyldt, dvs. såfremt Kommissionen skønner, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, og forudsat, at der er indhentet udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg, samt at Rådet har givet sit samtykke til at indføre »et kvotesystem for produktionen, om fornødent med samtidig anvendelse af de i artikel 74 angivne forholdsregler«.

32. Såvel den franske regering som Kommissionen har antaget, at de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger er blevet vedtaget »på grundlag af« Kommissionens henstilling 77/328/EKSF af 15. april 1977 om beskyttelse mod indførsler, der alvorligt skader eller truer med at skade produktionen inden for det fælles marked af tilsvarende eller direkte konkurrerende produkter [27].

27 — Herefter »1977-henstillingen« (EFT L 114, s. 4).

33. Kommissionen har under sagen første gang henvist til denne henstilling i sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål. Under den mundtlige forhandling erklærede den, at grundlaget for de franske kvoter nok snarere måtte søges i henstillingen end i 1982-forordningen. Baggrunden for vedtagelsen og gennemførelsen af henstillingen forklarede Kommissionen på følgende måde.

Kommissionen vedtog Davignon-planen fra 1977 som svar på de øgede vanskeligheder på stålmarkedet i begyndelsen af 1974. Internt forpligtede de væsentligste stålproducenter sig til en frivillig begrænsning af produktionen. Eksternt medførte planen en række henstillinger — herunder den foreliggende henstilling — der blev udfærdiget på grundlag af EKSF-traktatens artikel 74 og 86. Samtidig blev der indgået ordninger med de væsentligste af Fællesskabets tredjelandsleverandører for at bevare indførslerne på det sædvanlige niveau og derigennem stabilisere priserne. Selv disse foranstaltninger var imidlertid utilstrækkelige, og i 1980 erklærede Kommissionen i overensstemmelse med EKSF-traktatens artikel 58, at Fællesskabet stod over for en åbenbar kriseperiode. Visse europæiske tredjelande, herunder DDR, afslog at forhandle en sådan ordning med Fællesskabet. Som følge heraf traf Frankrig med Kommissionens godkendelse fra 1983 en række nationale beskyttelsesforanstaltninger i form af en årlig kvote for indførsler fra DDR af visse EKSF-produkter. Denne kvoteordning blev gennemført ved meddelelser, som blev offentliggjort i *Journal officiel de la République française* [28].

28 — Se forslagets punkt 4.

34. 1977-henstillingen er baseret på den betragtning, at »da der findes et fælles marked for kul og stål, kan [når indførslen af EKSF-produkter truer Fællesskabets produktion] indførelse af nationale forholdsregler ikke, selv med gensidig hjælp udgøre en effektiv og hensigtsmæssig beskyttelse mod sådanne indførsler, men [kan] tværtimod forstyrre dette fælles markeds funktion og bringe dets resultater i fare, navnlig den fælles toldtarif, der anvendes over for tredjelande« (anden betragtning til henstillingen). Det udtales endvidere i tredje betragtning, at hvis der opstår en sådan situation, »*kan* Kommissionen blive foranlediget til at bringe sine beføjelser i anvendelse i henhold til artikel 74, nr. 3, i traktaten« (min fremhævelse).

35. Ifølge artikel 1 i 1977-henstillingen er medlemsstaterne forpligtet til at »underrette Kommissionen om enhver fare, der måtte opstå som følge af importudviklingen, og som kunne nødvendiggøre anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger«. Kommissionen skal i så fald underrette de øvrige medlemsstater og med kort varsel konsultere disse vedrørende importsituationen og de beskyttelsesforanstaltninger, der eventuelt bør træffes (artikel 1, stk. 2, samt artikel 2 og 3). Såfremt Kommissionen »efter afholdelse af den ... omhandlede konsultation skønner, at den bør tage de i artikel 74, nr. 3, i traktaten anførte bestemmelser i anvendelse«, skal den underrette de øvrige medlemsstater herom inden ti arbejdsdage (artikel 4, stk. 1); i modsat fald »kan de omhandlede medlemsstater træffe nationale forholdsregler« efter at have

konsulteret de øvrige medlemsstater og Kommissionen (artikel 4, stk. 2).

36. Den franske regering og Kommissionen har endvidere fremhævet, at der er en anden henstilling af relevans for sagen, nemlig Kommissionens henstilling 41/85/EKSF af 4. januar 1985 om fællesskabstilsyn med importen af visse jern- og stålprodukter, som henhører under EKSF-traktaten, og som har oprindelse i andre tredjelande end Spanien [29]. For at »sikre et bedre kendskab til den forventede import og de betingelser i denne forbindelse, hvorunder denne import finder sted«, er ifølge henstillingens artikel 1, stk. 1, importen af de jern- og stålprodukter, som er anført i bilag III A og III B, betinget af, at der udstedes et importdokument; importdokumentet »udstedes eller påtegnes af medlemsstaterne uden omkostninger og for en hvilken som helst mængde, ... under alle omstændigheder inden for et tidsrum af højst ti arbejdsdage efter indgivelse af ansøgningen i korrekt udfyldt stand« (artikel 1, stk. 3). Ifølge artikel 1, stk. 4, er »anvendelsen af stk. 1 ... ikke til hinder for opretholdelse af de eksisterende kvantitative restriktioner, som nogle medlemsstater anvender for visse jern- og stålprodukter over for en række tredjelande«. Artikel 2 præciserer, hvilke oplysninger ansøgningen om importdokumentet skal indeholde, og bestemmer, at importøren skal afgive visse erklæringer. Ifølge artikel 3 skal medlemsstaterne forsyne Kommissionen med visse særlige oplysninger vedrørende de importerede varers pris, og ifølge artikel 4 »forstås ved eksportlandet det sidste mellemliggende tredjeland, i hvilket det pågældende produkt har været genstand for en oplagring eller retshandel, der ikke står i forbindelse med transporten«.

37. Kommissionens henstilling 41/85/EKSF fandt anvendelse fra den 9. januar til den 31. december 1985. Den blev afløst af Kommissionens henstilling 3658/85/EKSF af 23. december 1985 [30]. Den har i det væsentlige samme ordlyd bortset fra, at det ifølge artikel 1, stk. 1, ikke er importen af de anførte EKSF-produkter, men disses »overgang til fri omsætning«, som er betinget af, at der udstedes et importdokument.

d) *Finder fællesskabsretten anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag?*

38. For at kunne besvare de af Cour d'appel de Paris forelagte spørgsmål er det væsentligt at fastslå, om disse omstændigheder i sig selv godtgjorde, at de franske kvoter havde karakter af fællesskabsforanstaltninger. Domstolen råder over meget få oplysninger om, hvorvidt proceduren i henhold til 1977-henstillingen blev anvendt før vedtagelsen af meddelelsen af 20. marts 1983. Det synes på grundlag af de baggrundsoplysninger, som blev fremlagt af den franske regering og Kommissionen, rimeligere at antage, at der blev foretaget konsultationer af den i artikel 1, 2 og 3 omhandlede karakter, og det anføres udtrykkeligt i meddelelsen, at hen-

29 — EFT L 7, s. 5.

30 — EFT L 348, s. 32.

stillingen blev bragt i anvendelse. Dette kan dog ikke efter min opfattelse have til følge, at meddelelsen får karakter af en fællesskabsforanstaltning.

39. Ifølge 1977-henstillingen er der mulighed for, at Kommissionen kan bringe EKSF-traktatens artikel 74, nr. 3, i anvendelse, hvorefter Kommissionen under visse omstændigheder og under iagttagelse af en nærmere angivet procedure er bemyndiget til at vedtage eller anbefale indførelsen af indførselsrestriktioner i Fællesskabet. Til dette formål pålægger henstillingen medlemsstaterne visse forpligtelser til underretning og konsultation. Det fremgår ikke i den foreliggende sag, at Kommissionen efter at have foretaget konsultationer med medlemsstaterne, som det kræves efter henstillingens artikel 4, stk. 1, fandt det fornødent at påberåbe sig traktatens artikel 74, nr. 3, eller at der blev truffet nogen andre foranstaltninger til dette formål. Navnlig findes der intet grundlag for at antage, at proceduren i henhold til EKSF-traktatens artikel 58 blev bragt i anvendelse — og herunder indhentet samstemmende udtalelse fra Rådet — med henblik på vedtagelsen af forholdsregler i henhold til artikel 74, nr. 3. Jeg mener ikke, at de franske restriktioner på noget punkt kan anses for fællesskabsforanstaltninger, blot fordi der fandt konsultationer sted mellem Kommissionen og de øvrige medlemsstater eller som følge af Kommissionens tidligere aftale i overensstemmelse med 1977-henstillingen. Den omstændighed, at der kan have været fulgt en fællesskabsprocedure forud for dens vedtagelse, indebærer ikke, at den årlige kvote var baseret på 1977-henstillingen og så meget mindre, at den var baseret på EKSF-traktatens artikel 74, nr. 3.

40. Det anførte bekræftes af selve henstillingens ordlyd. Når Kommissionen enten beslutter ikke at træffe foranstaltninger i henhold til EKSF-traktatens artikel 74 eller ikke underretter medlemsstaterne om sin stillingtagen inden ti arbejdsdage, »kan den eller de omhandlede medlemsstater træffe *nationale* forholdsregler« (artikel 4, stk. 2, min fremhævelse). De franske kvoter, der er omhandlet i sagen, kan derfor efter min opfattelse højst anses for nationale forholdsregler.

41. Jeg mener heller ikke, at de førnævnte henstillinger fra 1985 [31] kan påvirke karakteren af de franske indførselsrestriktioner. Kommissionens henstilling 41/85/EKSF kræver blot, at medlemsstaterne gør visse indførsler — eller, hvad angår Kommissionens henstilling 3658/85/EKSF, gør visse varers overgang til fri omsætning — betinget af, at der udstedes et importdokument, og fastsætter de oplysninger der kræves for, at dokumentet kan udstedes. Den Franske Republik kan ikke anses for at have gennemført disse henstillinger ved at fastsætte kvantitative restriktioner for indførslen af jern- og stålprodukter fra DDR og ved at fastsætte straf for tilsidesættelsen af disse restriktioner.

42. Denne opfattelse svarer tilsyneladende til den, som er anlagt af de kompetente nationale myndigheder. Ifølge det fjerde afsnit i meddelelsen af 7. marts 1985 fra Ministeriet

31 — Se forslagets punkt 36 og 37.

for Industriel Udvikling og Udenrigshandel [32], som udtrykkelig angiver at være udstedt til gennemførelse af Kommissionens henstilling 41/85/EKSF, fortsætter den ordning, som blev indført ved meddelelsen af 29. december 1984 [33], med at gælde for indførsler af de pågældende jern- og stålprodukter fra DDR. Desuden er den omstændighed, at den franske kvote har en selvstændig karakter, ikke i strid med henstillingernes ordlyd, idet det anerkendes i begge henstillingers artikel 1, stk. 4, at forpligtelserne for medlemsstaterne efter artikel 1, stk. 1, til at kræve et importdokument og til, som følge heraf, at udstede et sådant dokument automatisk (artikel 1, stk. 3), »[ikke er] til hinder for opretholdelse af de eksisterende [nationale] kvantitative restriktioner«.

43. I betragtning af disse omstændigheder og under hensyn til de begrænsninger for Fællesskabets beføjelser på det handelspolitiske område, der er indeholdt i EKSF-traktatens artikel 71, mener jeg, at de kvantitative restriktioner, som Frankrig indførte over for indførslerne af de i sagen omhandlede EKSF-produkter fra DDR, var en national foranstaltning, der var truffet som led i udøvelsen af nationale beføjelser. Følgelig er fastsættelsen af straffen for de hævdede overtrædelser af de nationale toldforskrifter, hvorved disse restriktioner blev gennemført, ikke et spørgsmål, der henhører under EKSF- eller EØF-traktaten. Følgelig tilkommer det alene den nationale ret at afgøre, om det er muligt at anvende et princip om den tilbagevirkende gyldighed af den mildeste straffebestemmelse, og fællesskabsretten har ikke nogen indflydelse på dette spørgsmål. Der er ikke i den foreliggende sag rejst noget spørgsmål om, hvorvidt der i fællesskabsretten gælder et tilsvarende princip, som kræver, at der anvendes de gunstigste fællesskabsbestemmelser på de faktiske omstændigheder i sagen, som på det tidspunkt, de fandt sted, faldt ind under national ret. Under alle omstændigheder har et sådant spørgsmål kun teoretisk interesse, da den forelæggende ret klart har givet udtryk for, at den agter at anvende et sådant princip i medfør af national ret.

44. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, selv om jeg strengt taget ikke finder det relevant for sagen, at Tysklands forening ikke ud fra et fællesskabsretligt synspunkt efter min opfattelse kan have en tilbagevirkende gyldighed af den karakter, som er anført af den nationale ret. Domstolen har klart fastslået i sin praksis, at »retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at en forordning anvendes med tilbagevirkende gyldighed, uanset om det måtte være til gunst eller ugunst for den pågældende, medmindre der i forordningens ordlyd eller dens formål er tilstrækkelig klare holdepunkter for at antage, at forordningen ikke blot har virkning for fremtiden« [34].

45. Integrationen af DDR i Fællesskabets toldområde er omhandlet i artikel 10, stk. 1 og 2, i traktaten af 31. august 1990 om genoprettelse af den tyske enhed, som er indgået

32 — JORF af 8.3.1985, s. 2848.

33 — Ved denne meddelelse blev den årlige kvote for 1985 fastsat (JORF af 29.12.1984, s. 12168).

34 — Dom af 29.1.1985, sag 234/83, Gesamthochschule Duisburg, Sml. s. 327, præmis 20.

mellem DDR og Forbundsrepublikken Tyskland [35]. Disse bestemmelser lyder således:

»1) Traktaterne om De Europæiske Fællesskaber, med ændringer og tilføjelser, samt de internationale aftaler, traktater og resolutioner, som er trådt i kraft i forbindelse med disse traktater, finder anvendelse på området [for DDR's Länder] fra tiltrædelsestidspunktet.

2) De retsakter, der er udstedt på grundlag af traktaterne om De Europæiske Fællesskaber, finder anvendelse på området [for DDR's Länder] fra tiltrædelsestidspunktet, medmindre De Europæiske Fællesskabers kompetente institutioner har udstedt undtagelsesbestemmelser herom. Disse undtagelsesbestemmelser skal udstedes under skyldig hensyntagen til nødvendige administrative krav og skal bidrage til at undgå økonomiske vanskeligheder.«

46. Fra Fællesskabets synspunkt skete integrationen af det tidligere DDR i Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab ikke ved en ændring af ordlyden af EKSF-traktatens artikel 79, stk. 1, men ved en ændret fortolkning heraf. Som følge af traktaten om den tyske enhed blev det tidligere DDR's Länder en bestanddel af Forbundsrepublikken Tysklands europæiske område. Mens gældende retspraksis, hvorefter fællesskabsretten ikke har tilbagevirkende gyldighed, normalt vedrører foranstaltninger, der er vedtaget af institutionerne, er retssikkerhedsprincippet efter min opfattelse i lige så høj grad til hinder for, at man foretager en sådan ændret fortolkning af traktaten for at tage hensyn til Tysklands forening.

47. I sit første skriftlige indlæg foreslog Kommissionen, at den nationale ret ved afgørelsen af, om der kunne foretages en ændret kvalifikation af de faktiske omstændigheder efter national ret, med føje kunne henvise til den beskrivelse af de forskellige faser af det tidligere DDR's integration i Fællesskabets toldområde, som var indeholdt i det skriftlige indlæg. Jeg føler mig ikke overbevist om, at det er Domstolens rolle i præjudicielle sager at forsyne den nationale ret med oplysninger af denne art, der i betragtning af den foreliggende sags omstændigheder nærmest synes at have karakter af en eksercits i juridisk forskning. Navnlig er de relevante bestemmelser ikke blot blevet væsentligt ændret inden for den pågældende periode, men den nationale ret har ikke udtrykkeligt anmodet Domstolen om en fortolkning af »de fællesskabsretlige toldforskrifter, der finder anvendelse som følge af optagelsen«, eller angivet, på hvilken måde disse forskrifter kunne tænkes at påvirke den foreliggende sag [36]. Den nationale ret har ikke angivet, hvilke ændrede retlige kvalifikationer af de faktiske omstændigheder, den tænkte på, hvilken dato — af de mange mulige, der kunne komme på tale — indførslerne skulle antages at have fundet sted, eller

35 — Docker og Meyer: *The Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic in International Relations*, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, NY, 1992, Anden Serie, Vol. III, s. 42-85.

36 — Det er fristende at bemærke, selv om det er et spørgsmål, der klart henhører under den nationale rets kompetence, at André Allain under den form for påtale, som påtænkes rejst, formentlig vil blive anset for at have deltaget i den fuldt ud lovlige aktivitet, som består i at importere stål fra den nyligt forenede Forbundsrepublik Tyskland, men for samtidig, uden at grunden hertil er klar, urigtigt at have angivet, at varerne hidrørte fra Jugoslavien.

hvilken form for urigtig erklæring, der måtte antages at være afgivet.

48. Endvidere var drøftelserne i den foreliggende sag i første omgang baseret på den antagelse, at EØF/EF-traktaten fandt anvendelse på de omhandlede produkter [37], og det var først efter Domstolens skriftlige spørgsmål, at parterne ytrede sig om de EKSF-foranstaltninger, som kunne tænkes at have relevans for sagen. Der blev ikke rejst noget spørgsmål vedrørende fortolkningen af nogen bestemt bestemmelse i EKSF-traktaten eller af foranstaltninger, som blev truffet på grundlag af denne traktat. Så længe den nationale rets spørgsmål ikke er tilstrækkelig klart, vil der efter min opfattelse, uanset hvorledes Domstolen forsøger at besvare spørgsmålet, være en risiko for, at svaret får karakter af spekulation. Jeg skal derfor ikke foreslå Domstolen, at den af egen drift undersøger de fællesskabsretlige bestemmelser, som kan tænkes at måtte finde anvendelse på de omhandlede indførsler, såfremt disse havde fundet sted efter foreningen af Tyskland.

49. Det følger af de anførte betragtninger, at det spørgsmål, den nationale ret har forelagt, bør besvares benægtende i det omfang, det hermed ønskes oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at forholdet i hovedsagen i stedet for kvalificeres som en toldforseelse. Hvad angår spørgsmålet, om en strafferetlig forfølgning af appellanten for urigtig erklæring i givet fald er uforenelig med fællesskabsretten, er det, sådan som sagen foreligger oplyst for Domstolen, umuligt at give et præcist svar herpå.

V — Forslag til afgørelse

50. På grundlag af det anførte er det min opfattelse, at det spørgsmål, som Cour d'appel de Paris har forelagt i denne sag, bør besvares på følgende måde:

»Der er ingen bestemmelse i fællesskabsretten, som er til hinder for en ændret kvalifikation efter national ret af de faktiske omstændigheder, der fremgår af forelæggelsesdommen.«

37 — Dette fremgår navnlig af Cour de cassation's dom og af Kommissionens skriftlige indlæg (jf. forslagets punkt 9, 14 og 15).