

# EU-KARNOV

1993



Jørgen Molde  
Claus Gulmann  
Laurids Mikaelson  
Christen Boye Jacobsen  
Karsten Hagel-Sørensen

## KAP 5. TOLD OG TOLDLIGNENDE AFGIFTER (ART 9 - 29)

### 1. Generelt om toldunionen

**1.1. Fællesskabets grundlag** udgøres bl a af en **toldunion**, jf TEF art 9. En toldunion indebærer ophævelse af told og toldlignende afgifter ved handel med varer mellem medlemsstaterne. En toldunion indebærer endvidere - til forskel fra et frihandelsområde - etablering af en fælles toldtarif, der skal anvendes ved handel med tredjelands, således at alle varer fra tredjelands behandles ens, uanset i hvilken medlemsstat varerne indføres.(1)(2)

**1.2. Traktatbestemmelserne** om toldunionen, art 9-29, bærer i høj grad præg af at være udformet med henblik på toldunionens etablerings- og opbygningsfase. Da toldunionen blev gennemført pr 1.7.1968,(3) har mange af artiklerne i dag kun historisk interesse.

Navnlig følgende traktatbestemmelser, der vedrører toldunionens funktion og videre udbygning, er fortsat af praktisk betydning:

- Art 9 og 12, som forbyder at (gen)indføre told og afgifter med tilsvarende virkning ved ind- og udførsel i samhandelen mellem medlemsstaterne.

- Art 10, der definerer begrebet varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, jf afsnit 1.3.

- Art 28 om autonome ændringer eller suspensioner af toldsatsen i den fælles toldtarif. Denne bestemmelse udgør bl a en del af hjemmelsgrundlaget for EFs toldkodeks, Rfo 2913/92 (optrykt nedenfor og omtalt i afsnit 3 og 4).

Efter toldunionens gennemførelse giver forbudet mod told i samhandelen mellem medlemsstaterne ikke længere anledning til problemer. Derimod giver forbudet mod toldlignende afgifter fortsat anledning til sager ved Domstolen, jf afsnit 2.

**1.3. Toldunionens regler** vedrører **al handel med varer, der har oprindelse i en medlemsstat eller »frit kan omsættes i en medlemsstat«**, jf art 9 stk 2. Det er ikke i traktaten defineret, hvornår en vare i relation til art 9 stk 2 må anses for at have oprindelse i en medlemsstat. Dette må antages at være tilfældet, såfremt den er indvundet i en medlemsstat (landbrugsprodukter og råstoffer) eller fremstillet i en medlemsstat på grundlag af sådanne produkter/råstoffer. Efter art 10 stk 1 er betingelsen for, at en tredjelandsvare »frit kan omsættes«, at der er betalt told og afgifter med tilsvarende virkning, og at alle formaliteter i forbindelse med indførsel i en medlemsstat (det fælles toldområde) er opfyldt.(4)

**1.4. Toldunionens geografiske anvendelsesområde** svarer i det store og hele til EF-landenes territorier. Toldområdet er nærmere defineret i art 3 i EFs toldkodeks, Rfo 2913/92. Toldområdet omfatter de 12 medlemsstaters samlede højhedsområde, herunder kystmedlemsstaternes territorialfarvande samt deres indre farvande og luftrummet over hver medlemsstat.(5)(6) Undtaget herfra er Færøerne(7) og Grønland,(8) de tyske områder Helgoland og Büsingen, de franske oversøiske territorier og territoriale samfund, visse italienske grænsekommuner og de spanske områder Ceuta og Melilla. Herudover er visse områder, som ikke henhører under medlemsstaternes højhedsområder, omfattet af Fællesskabets toldområde i kraft af gamle traktater med enkelte medlemsstater. Det drejer sig om Monaco (Frankrig), San Marino (Italien) og de østrigske grænseområder Jungholz og Mittelberg (Tyskland).(9)

**1.5. Til den praktiske administration** af toldunionen er der vedtaget et omfattende regelsæt, herunder især EFs toldkodeks. Den sekundære fællesskabsret behandles i afsnit 3-10.

#### Ad 5 - Told og toldlignende afgifter:

(1) Udtrykket »toldunion« stammer fra GATT-overenskomsten (Den almindelige overenskomst om Told og Udenrigshandel), art XXIV, nr 8, litra a, hvorefter en toldunion indebærer afskaffelse af told og andre restriktioner (typisk kvantitative begrænsninger) på handelen mellem parterne i toldunionen samt anvendelse af praktisk talt de samme afgifter og bestemmelser over for handelen med udenforstående lande. GATTs definition er således ikke identisk med EF-traktatens. Dette er dog fortrinsvis et terminologisk spørgsmål, da TEF art 30 forbyder kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne, jf kap 6.

GATT-overenskomstens artikel XXIV, nr 5, litra a forudsætter, at toldsætter og andre bestemmelser vedrørende handelen, som ved oprettelsen af en toldunion pålægges handelen med lande uden for toldunionen, som helhed ikke må være højere eller mere restriktive, end de var før unionens oprettelse. Dette opfyldte EF ved, at satsene i den fælles toldtarif oprindeligt blev fastsat som et aritmetisk gennemsnit af toldsætterne i de fire oprindelige toldområder (de tre Beneluxlandes fælles toldområde samt Frankrig, Tyskland og Italien), som Fællesskabet ved EØF-traktatens ikrafttræden bestod af. Om fremgangsmåden ved toldunionens oprettelse se EF-Karnov 1978, s 81 ff.

(2) De økonomiske virkninger af en toldunion er beskrevet i EF-Karnov 1978, s 68-81.

(3) For landbrugsvarers vedkommende dog først pr 1.1.1970, dvs ved overgangsperiodens udløb.

(4) For landbrugsvarer må toldunionens regler ses i lyset af de enkelte markedsordninger, som er etableret på grundlag af traktatens art 38 ff. Domstolen har således bl a i sag 36 og 71/80, Irish Creamery, Saml 1981 735, udtalt, at såfremt de berørte produkter er omfattet af fællesskabsregler om fælles markedsordninger, må en omtvistet afgift først bedømmes i lyset af disse regler.

(5) Toldområdet omfatter således ikke fiskeriterritoriet og kontinentalskolen.

(6) Jf § 1 i toldloven, lbkg 1993 59.

(7) For varer med oprindelse på Færøerne gælder reglerne i frihandelsaftalen mellem EF og Færøerne, jf Rafg 91/668, optrykt under og omtalt i kap 24 om handelspolitikken.

(8) Ifølge TEF art 136 A (indsat ved traktaten af 13.3.1983 om Grønland, jf EFT 1985 L 29/1), finder bestemmelserne i art 131-136 om oversøiske lande og territorier anvendelse på Grønland, medmindre andet følger af den særlige ordning for Grønland, som fremgår af den til traktaten knyttede protokol. Dette indebærer toldfrihed ved indførsel i EF af varer fra Grønland, for fiskevarer omfattet af en fællesmarkedsordning dog betinget af, at EF opnår tilfredsstillende adgangsmuligheder til de grønlandske fiskerizoner, jf nærmere kap 9 og 39.

(9) Hverken Andorra eller Vatikanstaten er omfattet af toldområdet. Andorra indgår dog i toldunionen med Fællesskabet, jf Rafg 90/680 om indgåelse af aftale mellem Fællesskabet og Andorra, EFT 1990 L 374/13.

med art 85 stk 1. Praksis viser dog, at varernes art og markedets karakter må indgå i den endelige afgørelse, jf f eks Kbesl i sag Parfums Givenchy, EFT 1992 L 236/11 og i sag Yves Saint Laurent, EFT 1992 L 12/24.

De vigtigste sager er følgende: sag 26/76, Metro, Saml 1977 1875, og sag 75/84, Metro, Saml 1986 3021, hvori varehuset Metro fik afslag på at kunne antages som forhandler af radio- og fjernsynsprodukter produceret af den tyske virksomhed SABA, sag 31/80, l'Oréal, Saml 1980 3775, der vedrørte forhandling af parfumevarer i Frankrig, sag T-19/91, Vichy, dom 27. februar 1992, der vedrørte distribution af kosmetikvarer fra apoteker, sag 107/82, AEG, Saml 1983 3151, hvor AEG fik en bøde for at have et selektivt distributionssystem, der blev administreret diskriminerende, og sag 25 og 26/84, Ford, Saml 1985 2725, hvor Ford fik en bøde for at administrere et selektivt distributionssystem på en måde, der hindrede de frie varebevægelser.

De to sidste sager viser, at aftalebegrebet udstrækkes til at omfatte tilsyneladende ensidige leverandørhandlinger, idet Kommissionen og Domstolen lægger vægt på, at disse handlinger sker inden for rammerne af aftaler med de udpegede forhandlere, jf afsnit 3.2.

Kommissionen har på et enkelt, men vigtigt område udstedt en gruppefritagelsesforordning, nemlig Kfo 123/85 om gruppefritagelse for salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer, der også vedrører selektiv distribution. Forordningen er omtalt i afsnit 4.4.2 og optrykt nedenfor.

**4.4.6. Underleveranceaftaler.** Kommissionen har i en meddelelse fra 1978 givet udtryk for sin opfattelse af, hvornår underleveranceaftaler falder uden for art 85 stk 1, og hvornår de falder indenfor. Meddelelsen er optrykt nedenfor, og der kan i det hele henvises til den. Dens udgangspunkt er, at aftaler, hvor underleverandøren får overdraget udførelsen af et bestemt arbejde i overensstemmelse med ordregiverens instruktioner, ikke er omfattet af art 85 stk 1. Dette gælder også vilkår om, at den viden, underleverandøren opnår i forbindelse med underleverancen, ikke må anvendes til andre formål end aftalens opfyldelse, dog kun hvis den pågældende viden er nødvendig for at fremstille produkterne.

## 4.5. Immaterielle rettigheder

**4.5.1. Enerettigheder og konkurrencebegrænsningsforbud.** Patenter, varemærker, ophavsrettigheder mv har som udtrykkeligt formål at give indehaverne nærmere bestemte ved lov fastsatte enerettigheder. De kan hævdes pr definition at være »konkurrencebegrænsende«. Inden for EF giver de yderligere det problem, at de, da de bygger på nationale love, i et vist omfang har kunnet bruges til at beskytte de nationale markeder og forhindre samhandelen mellem medlemsstaterne.

Udgangspunktet i TEF-traktaten er, at enerettigheder kan håndhæves, også selv om de fører til samhandelshindringer, som ellers er forbudte efter TEF art 30, og selv om de indebærer konkurrencebegrænsninger, der ellers er omfattede af TEF art 85 og 86. Der henvises normalt til TEF art 222, hvorefter traktaten ikke berører ejendomsordningerne i medlemsstaterne, og til TEF art 36, hvorefter forbudet i art 30 ikke gælder sådanne restriktioner,

der er begrundet i »beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret«.

Domstolens praksis viser dog både i relation til traktatens samhandelsregler og traktatens konkurrence-regler, at dette udgangspunkt undergives en række begrænsninger. Principielt har Domstolen i begge henseender opstillet en sondring mellem rettighedernes eksistens og deres udøvelse. Rettighedernes eksistens berøres ikke af forbudene i art 30 og art 85/86, mens deres udøvelse kan begrænses.

Afgørende i begge henseender bliver en undersøgelse af, hvilke grænser der efter traktatens forbudsbestemmelser gælder for udøvelsen af de rettigheder, de nationale eneretslove giver eneretsindehaveren.

Begrænsningerne efter reglerne om de frie varebevægelser er omhandlet i kap 6 afsnit 5. Den harmonisering af de immaterielle rettigheder, der foregår på EF-plan, bl a med det formål at fremme de frie varebevægelser, er beskrevet i kap 24.

På konkurrencereglernes område er det til stadighed fastslået af Domstolen, at selve eksistensen af enerettigheder ikke indebærer konkurrencebegrænsninger i art 85 og 86's forstand. Det er således fast antaget, at eneretten, der kan siges at etablere et ved lov fastsat »monopol« på et nærmere afgrænset område, ikke i sig selv giver den virksomhed, der besidder eneretten, en dominerende stilling i art 86 forstand, se hertil afsnit 5.

For en umiddelbar betragtning kan art 85 synes kun at være af mindre betydning på eneretsområdet. Art 85 forudsætter, at konkurrencebegrænsningen følger af en aftale eller en samordnet praksis mellem virksomheder. Eneretten er ikke en aftalebestemt ret. Virksomheder forsøgte til trods herfor alligevel de første år af EF's eksistens at påberåbe sig art 85 til at angribe udøvelsen af enerettigheder. De stødte imidlertid i flere tilfælde på den vanskelighed, at den angrebne adfærd rent faktisk ikke byggede på aftaler. Det var dette forhold, der fik EF-domstolen til at anvende forbudet i art 30 til at foretage den i traktatens sammenhæng nødvendige begrænsning af udnyttelsen af enerettighederne, se kap 6 afsnit 5.

Domstolen har dog ikke ganske udelukket, at art 85 fortsat kan have en vis betydning også på eneretsområdet. Håndhævelse af enerettigheder kan i et vist begrænset omfang være i strid med art 85. Dette behandles i afsnit 4.5.2.

Hertil kommer, at eneretsindehaveren kan vælge at overlade sin eneret til andre. En sådan overladelse sker ved aftale. Et typisk eksempel er patentlicensaftalen, hvorved patentindehaveren overlader sin ret til produktion af det patentbeskyttede produkt til en anden. Denne overladelse kan være begrænset til et nærmere bestemt område. Patentlicenser er en praktisk vigtig måde for patentindehaveren til at få økonomisk nytte af sin opfindelse. Hvis han giver licens til licenstagere i andre EF-medlemsstater og bevarer retten i sit eget land, opstår der problemer, der svarer til dem, der opstår i forbindelse med eneforhandlingsaftaler. Art 85's betydning på dette område gennemgås i afsnit 4.5.3.

**4.5.2. Håndhævelse af enerettigheder og art 85.** Mange af de sager, der rejses om den betydning, forbudet mod samhandelshindringer i TEF art 30 har for håndhævel-

### 3.2. Annullationsgrundene

Domstolen kan kun tilsidesætte en retsakt, hvis der foreligger en retlig mangel. Dette princip, der også kendes i dansk forvaltningsret, har navnlig den betydning, at Domstolen som udgangspunkt ikke er kompetent til at prøve indholdet af skønsmæssige afgørelser. Men mens ugyldighedsgrundene i dansk forvaltningsret er formuleret og systematiseret af teorien på grundlag af praksis, opstiller art 173 i overensstemmelse med fransk forvaltningsret et katalog over ugyldighedsgrundene. En retsakt kan herefter annulleres, hvis der foreligger mangler, der vedrører det udstedende organs kompetence, væsentlige formelle mangler, indholdsmangler og magtfordrejning. Imidlertid er de fire kategorier af ugyldighedsgrunde så bredt formuleret og så vidt fortolket af Domstolen, at i hvert fald alle de ugyldighedsgrunde, der opereres med i dansk forvaltningsret, er omfattet.

**3.2.1. Inkompetence.** Inkompetence foreligger i sin rene form, hvis f.eks. Kommissionen har udstedt en retsakt, som efter traktaten burde være udstedt af Rådet. Hvis der derimod udstedes en retsakt på et område, hvor medlemsstaterne stadig har kompetencen, foreligger der snarere en indholdsmangel. (45)

**3.2.2. Væsentlige formelle mangler.** Væsentlige formelle mangler er et samlebegreb for mangler ved retsaktens form eller tilblivelse. De mangler, der navnlig kan blive

kan prøves efter art 173, se sag 34/86, Rådet mod Europa-Parlamentet, Saml 1986 2155. Det samme gælder de retsakter, hvorved Parlamentet fastsætter fordelingen af de bevillinger, der er opført på dens budget til forberedelse af direkte almindelige valg af dets medlemmer, se sag 294/83, Miljøpartiet »Les Verts« mod Europa-Parlamentet, Saml 1986 1339.

**Kommissionens undlæggelse af at indlede traktatbrudssag** efter art 169 på baggrund af en privat klage kan ikke anses for en »beslutning« i art 173's forstand, der kan anfægtes efter denne bestemmelse, se sag 247/87, Star Fruit Company mod Kom, Saml 1989 291, sammenlign også ovf i note 7.

(45) Sondringen mellem inkompetence og manglende hjemmel er ikke skarp. Som eksempel på en sag, hvor kompetenceindsigelsen spillede en væsentlig rolle, kan nævnes sag 188-190/80, Saml 1982 2545, hvor Frankrig, Italien og UK søgte at få Kommissionens direktiv 80/723 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder erklæret ugyldig (direktivt er aftrykt i kap 19). Direktivet var udstedt i medfør af art 90 stk 3, men de tre stater hævdede, at direktivet efter sit indhold kun kunne udstedes af Rådet efter art 94. Kommissionen, der blev støttet af Holland og Tyskland, blev frifundet. Se endvidere sag 281, 283-285 og 287/85. Tyskland, Frankrig, Holland, Danmark og UK mod Kom, Saml 1987 3203, om art 118 er en hjemmelsbestemmelse for Kommissionen.

Om et egentligt kompetence spørgsmål se sag T-79/89 m fl, BASF m fl mod Kom (PVC-sagerne), dom af 27.2.1992, hvor Retten i Første Instans fandt, at den retsaksudstedende myndighed ikke havde haft fornøden kompetence til at vedtage en beslutning om overtrædelse af EFs konkurrenceregler. For det første var beslutningen vedtaget på egen hånd af det kompetente kommissionsmedlem på konkurrenceområdet, hvilket var i strid med Kommissionens forretningsorden, der udtrykkeligt fastsatte et kollegialitetsprincip. For det andet var beslutningen undersøgt efter udløbet af det pågældende kommissionsmedlems embedsperiode. Dommen er anket til Domstolen og foreslået ophævet af generaladvokat van Gerven i hans forslag til afgørelse af 29.6.1993.

TEF art 173 nævner ikke habilitetsmangler, og der findes ikke i traktaten regler om speciel inhabilitet for medlemmer af Rådet eller Kommissionen. Derimod findes der i Domstolens statut art 16 stk 1 en bestemmelse, hvorefter dommere eller generaladvokater ikke kan deltage i afgørelsen af nogen sag, hvori de tidligere har optrådt som befuldmægtiget, rådgiver eller advokat for en af parterne, eller hvorom de har måttet udtale sig som medlem af en ret eller en undersøgelseskommission eller i anden egenskab. Er en dommer således inhabil, skal han vige sædet.

tale om, er fejl ved en påbudt høring, manglende begrundelse, manglende adgang til kontradiktion og fejl ved bekendtgørelsen, herunder specielt, at den er affattet på et forkert sprog. (46) Domstolen kan undersøge, om en retsakt er behæftet med væsentlige formelle mangler ex officio. (47)

**3.2.2.1. Høringspligten.** Ved høringspligten forstås pligten for Rådet til at indhente en udtalelse fra Parlamentet eller Det økonomiske og sociale Udvalg. Partshøring behandles under kontradiktion. En undladt høring vil som hovedregel medføre ugyldighed. Domstolen har således udtalt, at høringspligten gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsproceduren i Fællesskabet, og at denne kompetence udgør et væsentligt element i den institutionelle ligevægt. »Den er på fællesskabsniveau en, omend begrænset refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken. Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsacts ugyldighed.« (48)

Domstolen har også taget stilling til, om der kan stilles særlige krav til høringstemaet. En høring af Parlamentet foregår på grundlag af et forslag fra Kommissionen, der efter art 189 A stk 2 kan ændre sit forslag under Rådets behandling. Rådet kan endvidere selv med enstemmig-

Da dommernes nationalitet imidlertid ikke tillægges betydning, jf. Domstolens Statut art 16 stk 4, kan reglen næppe overføres på Kommissionen endige Rådet, hvor hver medlemsstat har en traktatsikret interesse i, at deres nationalitet er repræsenteret i det besluttede organ. Et kommissionsmedlem kan ikke erstattes af et ad hoc medlem, og derfor må en speciel inhabilitet tillægges mindre betydning. Problemet synes ikke at være opstået i praksis.

(46) Domstolen har kun sjældent annulleret retsakter af andre grunde. I sag 68/86, UK mod Rådet, Saml 1988 855 fastslog Domstolen, at en overtrædelse af en procedureregulering i Rådets forretningsorden, der fastsætter betingelserne for, at en afgørelse kan træffes ved skriftlig procedure, udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. I PVC-sagerne, omtalt i note 45, konstaterede Retten i Første Instans, at der ikke var foretaget nogen gyldig autentificering af den omtvistede beslutning, som foreskrevet i Kommissionens forretningsorden. Retten udtalte, at det er nødvendigt for opretholdelsen af en retsorden, som bygger på et indbyrdes normhierarki, at der stilles strenge formelle krav, da disse udgør en garanti for, at både legalitets- og retssikkerhedsprincippet samt princippet om god forvaltning overholdes. Den manglende autentificering indebar, at det var udelukket for de nationale myndigheder, som skal tvangsfuldbyrde denne, at efterprøve retsaktens ægthed i overensstemmelse med traktatens art 192 stk 2. Retten fandt, bl a under henvisning hertil, at beslutningen måtte tilsidesættes som en nullitet. Dommen er som nævnt i note 45 anket til Domstolen.

(47) Se sag 18/57, Firmaet I. Nold mod Kom, Saml 1959 91.

(48) Se sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Saml 1980 3333. I den konkrete sag havde Rådet hørt Parlamentet, men dette havde ikke svaret, hvorefter Rådet havde udstedt retsakt. Rådet gjorde gældende, at det var Parlamentets egen skyld, at dets mening ikke blev hørt, for det havde haft tid til at svare. Domstolen tog ikke stilling til, om Rådet i tilfælde af, at Parlamentet f.eks. ønsker at forsinke forhandlingen af et forslag og derfor undlader at afgive høringssvar, alligevel kan udstede retsakt, for Domstolen fandt ikke, at Rådet i den foreliggende sag havde gjort, hvad der var muligt for at opnå Parlamentets udtalelse. Om manglende høring af Det økonomiske og sociale Udvalg se sag 281, 283-285 og 287/85, Tyskland m fl mod Kom, Saml 1987 3203.

I sag 128/86, Spanien mod Kom, Saml 1987 4171, udtalte Domstolen, at det ikke kan betragtes som en væsentlig formel mangel, at det i de indledende betragtninger til en forordning, der er vedtaget efter forvaltningskomitéproceduren, urigtigt anføres, at komiteen har afgivet udtalelse, i tilfælde hvor komiteen ikke har afgivet udtalelse, selv om den har fået forelagt sagen. Efter grundforordningen kunne Kommissionen herefter frit træffe beslutning.

hed ændre forslaget.(49) Domstolen har imidlertid udtalt, at der ikke er pligt til at indhente en fornyet udtalelse fra Parlamentet, i hvert fald hvis de foretagne ændringer ikke afviger væsentligt fra det forslag, Parlamentet har taget stilling til.(50)

**3.2.2.2. Begrundelsespligt.** Ifølge TEF art 190 skal forordninger, direktiver og beslutninger begrundes og henvises til de forslag og udtalelser, som skal indhentes i henhold til traktaten. Begrundelsen skal gives samtidig med retsaktens og skal gøre det muligt for parterne at varetage deres rettigheder og for Domstolen at udøve sin kontrol.(51) Kravene til begrundelsens omfang må ses i lyset af dette formål, men afhænger desuden dels af, om der er tale om en generel retsakt eller en beslutning (kravet er størst ved beslutninger), dels af om adressaten har haft adgang til kontradiktion, f.eks. under et møde. Er dette tilfældet, vil den pågældende i forvejen kunne kende Kommissionens synspunkter, og begrundelsen behøver i så fald ikke at være så udførlig.(52) Kravene i art 190 er opfyldt, når de angivne begrundelser giver en forklaring på det væsentlige i den trufne foranstaltning. Ved forordninger kan det således ikke kræves, at begrundelsen angiver alle de enkeltheder, som foranstaltningen kan indebære, og ved beslutninger, der rettes til en virksomhed efter en administrativ procedure, kan det ikke kræves, at begrundelsen imødegår de retlige og faktiske indsigelser, der er blevet rejst under denne procedure.(53)

**3.2.2.3. Kontradiktion.** Regler om kontradiktion kommer i EF kun på tale i de relativt få tilfælde, hvor Kommissionen udsteder beslutninger til en stat eller en privatperson. En sådan procedure er foreskrevet f.eks. i art 93, men findes også på konkurrenceområdet, se Kfo 99/63 (aftrykt i kap 18), hvorefter en virksomhed, der mistænkes for at overtræde konkurrencereglerne, skal have mulighed for dels at fremsætte skriftlige bemærkninger til Kommissionens synspunkter, dels at forsvare sig under et møde med Kommissionens embedsmænd.(54)

(49) Se dog om den ved Unionstraktaten indførte forligsprocedure i TEF art 189 B, stk 4 og 5, der er behandlet ovenfor i kap 40.

(50) Se sag 41/69, ACF mod Kom, Domssaml 1970 107 og sag 817/79, Buyl, Saml 1982 245. Derimod skal der gennemføres ny høring af Parlamentet, hvis den retsakt, som Parlamentet er hørt over, under Rådets behandling ændres så meget, at den efter en samlet bedømmelse indholdsmæssigt adskiller sig fra det oprindelige forslag, se sag C-65/90, Europa-Parlamentet mod Rådet, dom af 16.7.1992.

(51) Se f.eks. sag 108/81, Amylum, Saml 1982 3107 og sag 32/86, Sisma mod Kom, Saml 1987 1645.

(52) Se sag 13/72, Holland mod Kom, Saml 1973 27.

(53) Se sag 134/78, Danhuber, Saml 1979 1007 og sag 209-215 og 218/78, van Landewyck m fl, Saml 1980 3125. Hvis begrundelsen derimod er selvmodsigende, eller hvis den ikke indeholder en redegående for institutionens væsentligste motiver, vil retsaktens bløt skulle redegøre for de forhold, der havde ført til dens beslutning, men også for, hvilken betydning den havde tillagt dem. Om forholdet mellem begrundelseskravet og tavshedspligten se sag 296 og 318/82, Holland m fl mod Kom, Saml 1985 809. Begrundelsen skal efter omstændighederne indeholde en angivelse af retsaktens hjemmel, se sag 45/86, Kom mod Rådet, Saml 1987 1493. Se endvidere kap 46.

(54) Se om kontradiktion den i note 53 nævnte sag 209-215 og

**3.2.2.4. Offentliggørelse.** Efter TEF art 191 som ændret ved Unionstraktaten skal forordninger altid og i visse tilfælde direktiver og beslutninger offentliggøres i EF-Tidende, mens de øvrige direktiver og beslutninger skal meddeles dem, de retter sig til, og får virkning fra denne meddelelse. Det er tilstrækkeligt for at anse en beslutning for meddelt, at den er fremsendt til adressaten, og denne har haft mulighed for at gøre sig bekendt med den.(55) Dette får betydning for beregningen af klagefristen efter art 173, jf afsnit 3.3.

**3.2.2.5. Sprogregler.** Ved affattelsen af et direktiv eller en beslutning gælder EFs særlige sprogregler. EF har 9 officielle sprog, men hvis Kommissionen retter et direktiv eller en beslutning til en medlemsstat eller en beslutning til en person, skal retsaktens sprog være adressatens sprog. Om en overtrædelse medfører ugyldighed afhænger af, om mangelen anses for væsentlig. Tilsyneladende anlægger Domstolen en konkret vurdering.

**3.2.3. Indholdsmangler** kaldes i art 173 »overtrædelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse«. Det sidstnævnte udtryk henviser ikke kun til retsakter udstedt af institutionerne, men til enhver retskilde. En indholdsmangel foreligger således, hvis en retsakt er i strid med en højere retskilde, uanset om der er tale om selve traktaten eller en anden retskilde. Blandt retskilderne har navnlig de almindelige retsgrundsætninger, der er omtalt i kap 26, en særlig betydning for legalitetsprøvelsen efter art 173. Om Fællesskabets inkorporering af nationale grundrettigheder henvises til kap 1.(56)

**3.2.4. Magtfordrejning** er et fællesskabsretligt begreb, hvis nærmere indhold må fastlægges af Domstolen. Domstolen har ganske vist taget hensyn til det indhold, begrebet har i medlemsstaternes forvaltningsret, men da udformningen i f.eks. fransk og tysk ret er forskellig, må begrebet i EF-sammenhæng have et selvstændigt indhold. Domstolen har fastslået, at en retsakt er behæftet med magtfordrejning, når det på grundlag af objektive,

218/78 og i sag 100-103/80, Pioneer, Saml 1983 1825. Domstolen har i en række sager fastslået, at medlemsstaternes adgang til i henhold til art 6 stk 1 i Rfo 2950/83 at fremsætte deres bemærkninger inden Kommissionen træffer beslutning om nedsættelse af økonomiske tilskud til uddannelsesprojekter oprindeligt bevilget af Den Europæiske Socialfond, er et væsentligt formkrav, hvis manglende overholdelse medfører, at beslutningerne annulleres, se senest sag C-199/91, Foyer culturel du Sart-Tilman mod Kom, dom af 25.5.1993. Se også sag C-49/88, Al-Jubail mod Rådet, Saml 1991 I 3187, hvor Domstolen udtalte, at Fællesskabets institutioner skal være særligt omhyggelige i deres sagsbehandling, idet de gældende regler på deres nuværende udviklingsstrin ikke indeholder alle de processuelle garantier til beskyttelse af borgeren, som findes i visse nationale retssystemer. Det fremgår af samme dom, at det er den pågældende EF-myndighed, som har bevisbyrden for, at formfaktorerne er overholdt. Der henvises endvidere til Ole Due, Kontradiktionsprincippet i Fællesskabernes forvaltningsret, UfR 1987 B 321.

(55) Se sag 6/72, Continental Can mod Kom, Saml 1973 215.

(56) Det sker ikke helt sjældent, at en retsakt kræves annulleret, fordi den både mangler hjemmel i traktaten og i øvrigt krænker en række af de almindelige retsgrundsætninger. Et eksempel herpå var UKs påstand om annullation af Rådets direktiv om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl, se sag 68/86, Saml 1988 855, jf den senere præjudicielle sag om samme direktiv C-331/88, Fedesa, Saml 1990 I 4023.

relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet til forfølgelse af andre formål end dem, der er angivet.(57)

**3.2.5. Skønsmæssige akter.** Domstolen prøver kun i et begrænset omfang det skøn, som institutionerne udøver i forbindelse med deres udstedelse af retsakter. Domstolen udtrykker det typisk således, at den begrænser sig til at undersøge, om retsaktens åbenbart overskrider grænserne for institutionernes skøn.(58) Hvor udstedelse af retsaktens indebærer en vurdering af komplekse økonomiske/politiske forhold, indrømmes institutionerne et særligt vidt skøn.(59) Det er vigtigt at være opmærksom på, at Domstolen fastlægger væsentlige grænser for institutionernes retsaktudstedelse, i det omfang den opstiller almindelige retsgrundsætninger af forfatningsretlig og forvaltningsretlig karakter, der skal respekteres af institutionerne. Disse almindelige retsgrundsætninger gælder som reelle indholdsmæssige grænser for institutionernes retsaktudstedelse og dermed for institutionernes skønudøvelse. Som eksempel kan anføres ligebehandlingsprincippet, hvorefter det er forbudt at behandle ensartede situationer forskelligt og forskellige situationer ens,(60) og proportionalitetsprincippet, hvorefter de midler, der bruges til at nå et mål, ikke må være mere vidtgående end nødvendigt for at nå målet. Domstolen har udtalt, at selv om Rådet har et betydeligt skøn med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal anvendes for at fremme formålene i TEF art 39, skal Rådet dog overholde ligebehandlingsprincippet, der kommer til udtryk i art 40, stk 3 og proportionalitetsprincippet. I en konkret sag, der drejede sig om gyldigheden af en forordning, der foreskrev anvendelse af skummetmælkspulver til foderbrug, udtalte Domstolen, at det var i strid med ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet at belaste visse landbrugere med de omkostninger, der var forbundet med opkøbet, fordi prisen var fastsat til næsten tre gange så meget som pulverets foderværdi.(61)

I visse tilfælde har Domstolen en såkaldt **fuld prøvelsesret**. Det drejer sig om tilfælde, hvor Kommissionen har kompetence til at fastsætte økonomiske sanktioner,

(57) Se til eksempel de forenede sager 33, 44, 110, 226 og 285/86, Peine mod Kom, Saml 1988 4309, hvor det blev fastslået, at Kommissionen havde udøvet magtfordrejning, og sagerne 69/83, Charles Lux mod Revisionsretten, Saml 1984 2447, og C-121/86, Naftiliakon m fl mod Rådet, Saml 1989 3919, hvor det blev fastslået, at de søgte institutioner ikke havde udøvet magtfordrejning.

(58) Se f eks sag 138/79, Roquette mod Rådet, Saml 1980 3333. I sag 265/87, Schröder, Saml 1989 2237, der vedrørte lovligheden af regler om medansvarsafgift på korn, udtalte Domstolen, at de pågældende regler alene ville være ugyldige, hvis de var åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til det tilstræbte mål.

(59) Se i denne forbindelse generaladvokatens gennemgang af domspraksis i sag C-331/88, Fedesa, Saml 1990 I 4023.

(60) Sag 8/82, Wagner, Saml 1983 371.

(61) Sag 114/76, 116/76 og 119 og 120/76, Saml 1977 1211 ff.

(62) Rfo 17/62 er aftrykt i kap 18. I sag 142 og 156/84, British American Tobacco Company Ltd m fl mod Kom, Saml 1987 4487, har Domstolen nærmere præciseret prøvelsesretten efter TEF art 85 stk 1 i særligt tekniske sager. Det udtaltes her, at »den kontrol, som Domstolen udøver vedrørende komplicerede økonomiske vurderinger, der er foretaget af Kommissionen, nødvendigvis begrænses til en efterprøvelse af, om formforskrifterne er overholdt, om begrundelsen er tilstrækkelig, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige samt om der foreligger en åbenbar vildfarelse eller magtfordrejning.«

(63) Om beregning af fristen se sag 152/85, Misset, Saml 1987 223 og sag 281, 283-285 og 287/85, Tyskland, Frankrig, Holland, Danmark

bøder, over for private personer eller virksomheder, jf TEF art 172. I disse tilfælde kan Domstolen blive tillagt beføjelse til ikke blot at annullere den pågældende beslutning, men også at nedsætte bødens størrelse. Se som et eksempel art 17 i Rfo nr 17/62 om anvendelse af bestemmelserne i traktatens art 85 og 86.(62)

### 3.3. Tidsfrister

Efter art 173 skal en klage indgives inden for to måneder, efter at retsaktens, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter, at klageren har fået kendskab til den.

Denne frist gælder for alle søgsmålskompetente, dvs en medlemsstat, Rådet, Kommissionen, Parlamentet, ECB og fysiske og juridiske personer. Fristen løber fra tidspunktet for den angrebne retsaktens offentliggørelse/henholdsvis den konkrete meddelelse til retsaktens adressat eller, hvis det drejer sig om retsakter, der ikke offentliggøres, eller sagsøgte ikke er adressat for retsaktens - f eks en medlemsstat, der kan klage over en hvilken som helst retsakt - fra tidspunktet for den pågældendes kendskab til retsaktens.(63)

Tidsfristen i art 173 er vigtig og har betydning for andre sager, hvori en medlemsstat anfægter lovligheden af en retsakt. En medlemsstat har således ikke under en traktatbrudssag efter TEF art 93 stk 2 mulighed for at anfægte gyldigheden af en beslutning fra Kommissionen vedrørende en statsstøtteforanstaltning, såfremt den ikke rettidigt har anfægtet denne gennem et annullationssøgsmål, se kap 20.

### 3.4. Søgsmålskompetencen

TEF art 173 fastslår, at Rådet, Kommissionen og enhver af medlemsstaterne er søgsmålskompetente. Det er ikke noget krav, at de kan dokumentere en retlig interesse. En medlemsstat kan således anfægte enhver retsakt fra f eks Rådet, og det er uden betydning, om statens repræsentant i Rådet eller i en forvaltningskomité har stemt for vedtagelsen af retsaktens.(64) Ligeledes kan en medlemsstat anlægge annullationssøgsmål mod enhver retsakt, uanset om den er rettet til den.(65)

og UK mod Kom, Saml 1987 3203. Se endvidere sag 76/79, Könecke, Saml 1980 665, hvor Domstolen udtalte, at fristen for anlæggelse af et annullationssøgsmål først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor beslutningen er blevet meddelt i en sådan form, at de berørte kunne gøre rimelig brug af deres søgsmålsadgang. Se også sag C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde, kendelse af 5.3.1993, hvor den søgende virksomhed gjorde gældende, at den ikke havde haft kendskab til Kommissionens til Italien rettede statsstøttebeslutning, hvorefter de italienske myndigheders støtte til virksomheden var ulovlig, og at den som eneste modtager af den pågældende støtte burde have modtaget en individuel meddelelse herom. Domstolen undlod at tage stilling til, om der under de konkrete omstændigheder burde være sket individuel meddelelse af beslutningen. Det kunne nemlig konstateres, at sagsøgeren havde fået kendskab til beslutningen den 16.1.1992 og først mere end 2 måneder senere havde henvendt sig til myndighederne for at få den fulde tekst af beslutningen. Domstolen henviste til sin faste praksis, hvorefter den, som er bekendt med eksistensen af en retsakt, som berører ham, selv inden for en rimelig frist skal begære retsaktens fuldstændige ordlyd meddelt. Da sagsøgeren ikke havde respekteret en sådan rimelig frist, var søgsmålet derfor under alle omstændigheder for sent anlagt.

(64) Sag 166/78, Italien mod Rådet, Saml 1979 2575. Til gengæld har staten en tungere bevisbyrde, når den har deltaget i Rådets arbejde, hvis den som ugyldighedsgrund gør gældende, at Rådet skulle have befundet sig i en alvorlig vildfarelse.

(65) Se sag 41/83, Italien mod Kom, Saml 1985 873. Italien havde anlagt et annullationssøgsmål med påstand om annullation af en

grundlæggende at være udtryk for, at en sag, der vedrører nationale myndigheders anvendelse af ugyldige fællesskabsregler, alene henhører under de nationale domstole, hvis det på forhånd er klart, at de nationale retsmyndigheder giver en effektiv beskyttelse af de pågældende og kan sikre erstatning for de påståede tab.(114)

Det er vel rigtigt, at en sag ved nationale domstole kan tage længere tid og være mere bekostelig end et sagslæg ved EF-domstolen, men borgeren stilles ikke ringere end ved søgsmål mod statslige myndigheder i øvrigt. Vigtigere er det, at en ordning, hvorefter visse sager skal afgøres af nationale domstole, vil kunne hindre, at EF-domstolen bliver oversvømmet af sager. En national domstol vil endvidere kunne behandle alle aspekter af sagen, herunder den nationale administrations mulige fejltagelser.(115)

## 6. Præjudicielle afgørelser

### 6.1. Formålet med art 177

Af de foregående afsnit vil det være fremgået, at private borgere eller virksomheder kun har en begrænset mulighed for at iværksætte en legalitetskontrol med institutionernes generelle retsakter, og at de stort set kun kan opnå retsbeskyttelse ved EF-domstolen, enten når Kommissionen har udstedt en konkret forvaltningsakt, eller når det kan godtgøres, at EFs adfærd har været retsstridig og har forårsaget tab. Samtidig er det i afsnit 2 understreget, at private ikke kan indstævne en medlemsstat for EF-domstolen og ikke kan tvinge Kommissionen til at anlægge sag. Hertil kan nu føjes, at selv om EF-retten pålægger private pligter, jf. kap 1 og 46, har en borger, hvis rettigheder krænkes af en anden borger, der overtræder en fællesskabsretlig regel, ingen mulighed for at indstævne ham for EF-domstolen.

Dette billede af borgernes retsbeskyttelse må imidlertid suppleres af reglerne om den nationale retspleje. EF-retten administreres fortrinsvis af nationale myndig-

der, og det er navnlig i kap 1 og 46 omtalt, at en stor del af EF-retten er umiddelbart anvendelig og derfor kan påberåbes af borgerne over for en national domstol.

I det omfang en borger finder, at en umiddelbart anvendelig bestemmelse, f.eks. forbudet mod diskriminering på grundlag af nationalitet, overtrædes af den nationale administration eller af en virksomhed, kan han indbringe sagen for en national domstol. Der vil i disse tilfælde typisk være tvist om **fortolkningen** af den pågældende EF-regel. Fortolkningsspørgsmålet må løses, før det kan afgøres, om der konkret er handlet i strid med EF-reglen.

Men muligheden for at anlægge sag ved en national domstol står også åben, hvis den nationale forvaltning udsteder en forvaltningsakt, som borgeren mener er ugyldig, fordi den er udstedt i henhold til en ugyldig EF-forordning. I disse tilfælde vil den sagsøgende borgers påstand typisk gå ud på enten, at den nationale forvaltningsakt kendes ugyldig, eller at den sagsøgte forvaltning eller virksomhed dømmes til at betale erstatning. Imidlertid vil sagens udfald afhænge af, **om den påberåbte EF-regel er gyldig**, og hvorledes den i givet fald skal fortolkes.

I begge de nævnte tilfælde vil besvarelsen af et EF-retligt spørgsmål være nødvendig, for at der kan tages stilling til borgerens påstand. Spørgsmålene kaldes præjudicielle, fordi de må besvares, før sagens hovedspørgsmål kan besvares.

Det ville kunne bringe fællesskabsrettens ensartede anvendelse i alle medlemsstater i fare, hvis de nationale domstole på egen hånd kunne afgøre alle præjudicielle spørgsmål om EF-rettens fortolkning og gyldighed. Dette hensyn til EF-rettens enhed, der som fremhævet i kap 1 ligeledes har været afgørende for EF-domstolens krav om, at EF-retten skal have forrang fremfor national ret, har i TEF fundet udtryk i art 177, der har følgende ordlyd:(116)

»Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle

(114) Denne tankegang er kommet til udtryk i en række sager, hvor Domstolen har antaget erstatningssøgsmål til realitetsbehandling med den begrundelse, at sagsøgerne ikke ville opnå en effektiv beskyttelse af deres interesser ved søgsmål for de nationale domstole. I sag 281/82, Unifrex mod Kom og Rådet, Saml 1984 1969, udtalte Domstolen, at selv om de omstridte fællesskabsregler blev erklæret ugyldige ved en præjudiciel dom ville dette ikke føre til en effektiv beskyttelse af sagsøgerens interesser, idet de nationale myndigheder - medmindre fællesskabslovgiver forudgående greb ind - ikke herved blev forpligtet til at yde sagsøgeren højere monetære udligningsbeløb. I sag 175/84, Krohn mod Kom, Saml 1986 753, havde en national myndighed på foranledning af Kommissionen afslået en ansøgning om importtilladelse. En underkendelse af denne beslutning ved en national domstol flere år efter, at importen skulle have været gennemført, ville ikke skaffe virksomheden dækning for dens tab, og den kunne derfor anlægge et erstatningssøgsmål mod Kommissionen. Sag 81/86, de Boer Buizen mod Rådet og Kom, Saml 1987 3677, vedrørte en situation, hvor de nationale myndigheder i henhold til en forordning havde afslået en ansøgning om udførselstilladelse af stålror. Domstolen udtalte, at »hverken den nationale rets ophævelse af et sådant afslag, hvilket kun kan ske ved nationalt forum, eller tilsidesættelse af forordningens bestemmelser som ugyldige, (efter proceduren efter art 177), kan indebære, at den pågældende virksomhed får krav på udførselstilladelse eller erstatning for det tab, den måtte have lidt«. Da erstatning ved de nationale domstole ikke var mulig, kunne der således anlægges erstatningssøgsmål efter art 178. Se også sag 20/88, Roquette Frres mod Kom, Saml 1989 1553, der vedrørte en virksomheds tab ved at have betalt monetære udligningsbeløb til nationale myndigheder med hjemmel i en ordning, der senere blev kendt ugyldig. I den oprindelige dom havde Domstolen udtalt, at ugyldigheden af de pågældende forordningsbestemmelser ikke medførte, at nationale

myndigheders opkrævning af monetære udligningsbeløb i henhold til disse bestemmelser i perioden forud for dommens afsigelse kunne anfægtes. Derfor var det ikke muligt at kræve erstatning ved de nationale domstole, og Domstolen antog erstatningssøgsmålet til realitetsbehandling. Se i denne forbindelse også sag C-104/89 og C-37/90, Mulder m fl mod Rådet og Kom, dom af 19.5.1992, hvor Rådet og Kommissionen havde påstået sagen afvist under henvisning til, at de nationale myndigheders afslag på at tildele sagsøgerne referencemængder ikke kunne tilregnes institutionerne men de nationale myndigheder, som ikke havde gjort brug af de muligheder, som de havde iht den relevante forordning. Domstolen fandt imidlertid, at en eventuel skade måtte tilregnes fællesskabslovgiver, da der i de relevante fællesskabsforordninger ikke var indeholdt nogen bestemmelse om tildeling af de pågældende referencemængder, og antog søgsmålet til realitetsbehandling. Det må erkendes, at forskellen mellem retsstridighed og ugyldighed, der i øvrigt må antages at være væsentlig, jf. kommentaren til art 215, udviskes, når det antages, at et erstatningssøgsmål gøres overflødig ved en national dommers forelæggelse af et spørgsmål om retsaktens gyldighed efter art 177.

(115) Se i øvrigt Lyng Andersen og Gulmann, Valg af søgsmålsform og -forum ved ulovlig EF-lovgivning, UFR 1978 B 365-75, og John Vogter, Erstatningsansvaret uden for kontrakt i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i forbindelse med udstedelse af generelle retsakter, Justitia 1980 hæfte 2.

(116) Domstolen har fremhævet disse betragtninger i en række domme. Se f.eks. sag 166/73, Rheinmühle, Saml 1974 33, hvor Domstolen udtalte, at art 177 er af afgørende betydning »for at bevare fællesskabskarakteren af den ret, der udspringer af traktaten«, og bestemmelsen har »som mål i alle tilfælde at sikre, at denne ret får samme virkning i alle Fællesskabets medlemsstater«.

le spørgsmål:

- a. om fortolkningen af denne traktat;
- b. om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner og ECB;
- c. om fortolkningen af vedtægter for organer, der oprettes af Rådet, når bestemmelse herom findes i de pågældende vedtægter.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses ved en ret i en af medlemsstaterne, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen.«(117)

Det vil af stk 3 ses, at de nationale retter, der virker som sidste instanser, har pligt til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen, mens en sådan pligt efter stk 2 ikke påhviler andre retter, se dog afsnit 6.4.3. Det er klart, at det for den ensartede retsanvendelse af EF-reglerne i samtlige medlemslande er særligt vigtigt, at de øverste nationale retsinstanser ikke lægger sig fast på en fortolkning af EF-regler, som ikke måtte stemme overens med EF-domstolens fortolkning. Det er anset for forsvarligt og måske endog hensigtsmæssigt at overlade andre nationale retter en mulighed for at undlade at forelægge præjudicielle spørgsmål, hvor de skønner, at disse ikke har større betydning, eller at der er særlige hensyn at tage til parterne, som kan have behov for en hurtig afgørelse af deres retstvist.

Under henvisning til den effektive virkning af art 177 har Domstolen fastslået, at en national ret, som i en sag, der vedrører en national lovs forenelighed med fællesskabsretten, udsætter sagen på Domstolens besvarelse af præjudicielle spørgsmål, må have adgang til at anordne foreløbige forholdsregler og suspendere anvendelsen af den anfægtede nationale lov, indtil den har truffet afgørelse på grundlag af Domstolens svar. Hvis en national retsregel er til hinder herfor, skal retten undlade at anvende den pågældende nationale regel.(118) Domstolen har endvidere fastslået, at en national ret ikke er afskåret fra at udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, som er udstedt i henhold til en EF-forordning, mens den afventer Domstolens stillingtagen til et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldighe-

(117) EURATOM-traktaten indeholder i art 150 en tilsvarende bestemmelse. Derimod indeholder art 41 i EKSF-traktaten kun en udtrykkelig hjemmel for forelæggelse af spørgsmål vedrørende gyldigheden af institutionernes retsakter. På grundlag af formåls- og kontekstbetragtninger har Domstolen imidlertid fortolket denne bestemmelse udvidende, således at der også kan forelægges præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkning af bestemmelser inden for EKSF's område, se sag 221/88, Busseni, Saml 1990 I 495.

(118) Se sag C-213/89, Factortame, Saml 1990 I 2433.

(119) Se sag C-143/88 og C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Saml 1991 I 415, hvor Domstolen bl a henviste til, at den foreløbige retsbeskyttelse, som fællesskabsretten sikrer parterne i sager ved de nationale domstole ikke kan være forskellig, alt efter om det gøres gældende, at nationale retsregler er uforenelige med fællesskabsretten, eller at afledede fællesskabsretsakter er ugyldige, eftersom begge anbringender støttes på selve fællesskabsretten. Betingelserne herfor svarer til dem, der gælder for Domstolens udsættelse af EF-retsakter, se TEF art 185 og 186 omtalt i kap 43.

(120) Det vil oftest være sådan, at det er en af eller begge sagens parter, der bringer det fællesskabsretlige problem frem i sagen og i givet fald anmoder om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-domstolen. Det er dog vigtigt, at parternes opfattelse af spørgsmålet om forelæggelsens hensigtsmæssighed eller nødvendighed

den af denne forordning.(119)

Selv om art 177 giver borgerne en mulighed for at opnå en retsbeskyttelse, som ikke kan tilvejebringes ved en anvendelse af art 169-175 og 178, er art 177 **ikke indført som et retsmiddel for borgerne**. Det er hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt for en anvendelse af art 177, at en part i en tvist for en national domstol har påberåbt sig en EF-regel til støtte for sin påstand om tilsidesættelse af en national forvaltningsakt, eller at der fra parternes side fremsættes ønske om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål.(120) Formålet med art 177 er at etablere **et effektivt samarbejde mellem EF-domstolen og de nationale retter med henblik på at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i alle medlemsstater**. Art 177 etablerer samtidig en i princippet klar kompetencefordeling mellem EF-domstolen og de nationale domstole.(121)

Dette grundsynspunkt, der gentagne gange er blevet fremhævet af EF-domstolen, må være afgørende for fortolkningen af art 177.

## 6.2. Hvilke nationale myndigheder kan betegnes som »en ret i en medlemsstat«?

**6.2.1. Domstole contra forvaltning.** Berettiget til at forelægge præjudicielle spørgsmål er efter art 177 »en ret i en af medlemsstaterne«. (122) Dette er vel i første række en henvisning til den opfattelse, man har af begrebet »en ret« i de enkelte medlemsstaters forfatningsret, og for Danmarks vedkommende kan der ikke være tvivl om, at alle ordinære domstole falder ind under begrebet, uanset om de har en almindelig eller speciel kompetence. Således kan Højesteret og alle domstole, der direkte eller indirekte er underkastet appel til Højesteret, forelægge spørgsmål efter art 177. Det samme må gælde de ekstraordinære retter, dvs de domstole, der ikke indgår i domstolsorganisationen.(123) De vigtigste eksempler på disse retter er Arbejdsretten og visse permanente voldgiftsretter, der er oprettet ved lov, f eks husdyrvoldgiftsretterne.(124)

På den anden side kan traditionelle administrative myndigheder ikke komme i betragtning. Således er f eks toldvæsenet afskåret fra at forelægge tvivlsspørgsmål, der måtte opstå under administrationen af EFs toldregler. Domstolen har således gentagne gange fastslået, at

ikke er bestemmende for den nationale dommer. Forelæggelses-spørgsmålet afgøres endeligt af ham. Han kan principielt undlade at forelægge præjudicielle spørgsmål, selv om begge parter måtte ønske en sådan forelæggelse, se f eks sag 93/78, Mattheus, Saml 1978 2203, og han kan ex officio beslutte at forelægge, hvor ingen af parterne i sagen har rejst et fællesskabsretligt problem, se f eks sag 126/80, Salonia, Saml 1981 1563. Se også sag 283/81, CILFIT, Saml 1982 3415.

(121) Se f eks sag 16/65, Schwarze, Samml 1965 1152, sag 244/80, Foglia mod Novello, Saml 1981 3045, sag C-83/91, Meilicke, dom af 16.7.1992, og sag C-343/90, Louren@E0co Dias, dom af 16.7.1992.

(122) Om en ret er en ret »i en medlemsstat« afgøres på grundlag af en fortolkning af TEF art 227, se sag C-100 og C-101/89, Kaefer, Saml 1990 4647, hvor Domstolen accepterede at besvare præjudicielle spørgsmål forelagt af en ret på den franske stillehavsø Papeete, der hører til de oversøiske lande og territorier, der er nævnt i TEF art 227. Se også sag C-355/89, Barr og Montrose Holdings, Saml 1991 I 3479, hvor Domstolen accepterede at besvare spørgsmål forelagt af en ret på øen Man.

(123) Se hertil Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, bind I 334 ff, og Peter Germer, Statsforfatningsret, bind II 14.

(124) Arbejdsretten har forelagt en enkelt sag for Domstolen, sag 287/86, LO mod Ny Mølle Kro, Saml 1987 5465.



I det følgende vil det materielle indhold af nogle af de væsentlige af de af Domstolen fastslåede retsgrundsætninger blive gennemgået.

## 5.2. De enkelte retsgrundsætninger(13)

**5.2.1. De grundlæggende rettigheder (menneskerettighederne).** Som nævnt i kap 1 afsnit 3.2.2 hører »grundretighederne« til de almindelige retsgrundsætninger, som institutionerne skal respektere, og som Domstolen skal beskytte. Denne del af Domstolens praksis har sin særlige baggrund, idet den bl a må ses som et led i Domstolens bestræbelser på at sikre et ordentligt fundament for fællesskabsrettens forrang for nationale grundlovbestemmelser. Dette er forklaringen på, at domspraksis herom er omtalt i kap 1 afsnit 3.2.2 om forrangs-spørgsmålet.

**5.2.2. Lighedsprincippet.** Domstolen har fastslået, at der i EF-retten ved siden af de konkrete diskriminationsforbud gælder et generelt lighedsprincip, hvorefter ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet, se sag 125/77, Scholten-Honig, Saml 1978 1991. Princippet udtrykkes sommetider negativt, nemlig som et forbud mod forskelsbehandling, se sag 8/82, Wagner, Saml 1983 371, hvor det udtales, at forskelsbehandling består i at behandle ensartede situationer forskelligt eller forskellige situationer ens. Princippet således udformet siger intet om, hvornår situationer er ensartede, og det siger intet om, hvornår forskellig behandling er objektivt begrundet. Men det giver Domstolen mulighed for at sætte sit skøn over Rådets/Kommissionens skøn om, hvad der sagligt kan begrunde forskelsbehandling. Og denne mulighed har den benyttet bl a i de vigtige domme sag 16/77 m fl, Kvældemelssagerne, Saml 1977 1753, samt den netop nævnte sag 125/77, Scholten-Honig. Overtrædelse af lighedsprincippet var også en af årsagerne til, at en Kommissionsforordning blev erklæret ugyldig i sag 224/82, Meiko, Saml 1983 2539. I sag C-181/88, Deschamps, Saml 1989 4381 accepterede Domstolen, at objektive forskelle kunne begrunde, at der i forordninger kan fastsættes særregler for enkelte lande. Domstolens praksis vedrørende traktatens diskriminati-

(13) Se Arnulf, *The General Principles of EEC Law and the Individual*, London 1990.

(14) Se bl a en bekræftelse af denne praksis i sag C-118/89, Lingen Felsler, Saml 1990 I-2637, og sag C-155/89, Philipp Brothers SA, Saml 1990 I-3265.

I sag 181/84, Man, Saml 1985 2889, fastslog Domstolen: »Ved afgørelsen af, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det undersøges, om de midler, som iværksættes, er rimelige og nødvendige for at opfylde det tilsigtede mål. Når der i en fællesskabsforordning sondres mellem en hovedforpligtelse, hvis opfyldelse er nødvendig for at nå det tilsigtede mål, og en sekundær forpligtelse, der i det væsentlige er af administrativ karakter, kan man ikke uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet sanktionere manglende opfyldelse af den sekundære forpligtelse lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen.«

Som et eksempel på anvendelsen af proportionalitetsprincippet på en hovedforpligtelse, se sag 56/85, Société pur l'Exportation des Sucres, Saml 1988 5655, der vedrørte fortabelse af sikkerhedsstillelse i forbindelse med manglende opfyldelse af et krav om, at den pågældende vare skulle være af standardkvalitet. Domstolen accepterede, at sikkerhedsstillelsen blev erklæret fortabt, selv om afvigelsen fra standardkvaliteten kun var ringe. Som eksempel på anvendelsen af proportionalitetsprincippet på en sekundær forpligtelse

onsforbud i TEF art 6 mv vil kunne give fortolkningsbidrag vedrørende lighedsprincippet. Det samme gælder praksis vedrørende art 40 som forbud mod forskelsbehandling, se kap 8 om landbruget.

**5.2.3. Proportionalitetsprincippet.** Det er i mange domme blevet understreget, at princippet om proportionalitet (Verhältnismässigkeit) skal respekteres af institutionerne. Proportionalitetsprincippet kræver, at institutionerne ikke pålægger borgerne pligter ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå formålet med den pgl foranstaltning, og at der ikke må være et misforhold mellem formålet og de midler, der vælges til at realisere det. Princippet var af betydning i sag 122/78, Buitone, Saml 1979 677, og i sag 66/82, Fromançais, Saml 1983 395. De to sager vedrørte lovligheden af EF-regler, der krævede sikkerhed stillet for opfyldelsen af visse pligter. Det blev i begge sager gjort gældende, at fortabelsen af sikkerhedsstillelsen var en sanktion, der stod i misforhold til betydningen af, at de pågældende pligter blev respekteret. Domstolen lagde til grund, at proportionalitetsprincippet kræver, at sanktionen for tilsidesættelse af en forpligtelse i medfør af fællesskabsretten ikke må overskride grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det ønskede mål. I den førstnævnte sag førte princippet til, at de pågældende regler blev erklæret ugyldige, i den sidstnævnte var resultatet det modsatte.(14) Proportionalitetsprincippet er også indfortolket som et væsentligt element i en række af TEFs forbudsbestemmelser, se f eks for så vidt angår TEF art 30, se kap 6 afsnit 4.3.5.

**5.2.4. Retssikkerhedsprincippet (princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning).** Princippet om retssikkerhed (legal certainty or security, sécurité juridique) er af Domstolen blevet brugt til at understrege nødvendigheden af, at institutionerne ved udstedelse af retsakter tager hensyn til borgernes interesse i at kunne disponere i henhold til rimeligt klare regler. Domstolen har udtrykt det således: »Fællesskabslovgivningen skal være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse. Dette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med

kan nævnes sag 21/85, Maas, Saml 1986 3537, der vedrørte fortabelse af sikkerhedsstillelse i forbindelse med et krav om, at korn skulle transporteres i skibe, der ikke måtte være mere end 15 år gamle. Domstolen afviste fortabelse af sikkerhedsstillelsen, selv om kravet ikke var opfyldt, idet transporten var sket i skibe af god kvalitet.

En overtrædelse af proportionalitetsprincippet var en del af Domstolens begrundelse for at erklære forordningen om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver ugyldig, se bl a sag 114/76, Bela-Mühle, Saml 1977 1211. Se også sag C-319/90, Pressler, dom af 21.1.1992, hvor Domstolen udtalte, at det var i strid med proportionalitetsprincippet, når det i en forordning om anmeldelse vedrørende høstforhold var bestemt, at indgivelse af en anmeldelse efter en besemt dato medførte fortabelsen af en støtte.

Proportionalitetsprincippet har også betydning, når medlemsstaterne træffer foranstaltninger i henhold til EF-regler, idet princippet indebærer, at sådanne foranstaltninger skal være egnede til at realisere det tilsigtede mål og ikke gå videre end nødvendigt i dette øjemed, se sag 116/82, Kommissionen mod Tyskland, Saml 1986 2536.

Se i øvrigt Michael Hansen Jensen, *Proportionalitetsprincippet betydning i EF-retlig belysning*, 1990. Se også Barents, *The System of Deposits in Community Agricultural Law, Efficiency versus Proportionality*, ELRev 1985 239.

retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem«, se sag 348/85, Danmark mod Kommissionen, Saml 1987 5225. Domstolen kræver, at en ordning, der pålægger borgerne byrder, er klar og utvetydig, for at de ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, se sag 169/80, Gondrand Frères, Saml 1981 1931. I sag 44/81, Tyskland mod Kommissionen, Saml 1982 1855, nægtede Domstolen at acceptere en frist fastsat i en Kbesl som præklusiv. Overskridelsen af fristen førte til afslag fra Kommissionens side på udbetaling af støtte, der allerede var bevilget, og som havde ført til afholdelse af betydelige udgifter fra statens side. Domstolen fastslog, at retssikkerhedsprincippet under sådanne omstændigheder krævede, at den præklusive fristbestemmelse var udformet klart og præcist.

Et andet aspekt af retssikkerhedsprincippet er, at det indebærer pligt til at beskytte vel erhvervede rettigheder og den berettigede forventning.<sup>(15)</sup> Princippet har således navnlig betydning ved ændringer af retstilstanden og rejser dels spørgsmål om muligheden for at udstede regler med tilbagevirkende gyldighed og dels spørgsmål om, i hvilket omfang det er nødvendigt ved nye regler gennem overgangsordninger at tage hensyn til interesserne hos de borgere og virksomheder, der har disponeret i tillid til den bestående retstilstand. Disse spørgsmål er behandlet i noterne til TEF art 191 om ikrafttrædelsestidspunktet for EF-retsakter.

**5.2.5. Kontradiktion. Retten til forsvar.** Retten til kontradiktion blev første gang fastslået som et almindeligt princip i EF-retten i sag 17/74, Transocean, Saml 1974 1063, hvorefter adressaten for en beslutning, der føleligt berører hans interesser, i god tid, inden beslutningen træffes, skal have lejlighed til at fremføre sine synspunkter. I sag 85/76, Hoffman-La Roche, Saml 1979 461, gentog Domstolen, at det er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at der skal indrømmes ret til kontradiktion i enhver procedure, som kan føre til, at der pålægges sanktioner, navnlig bøder, og at dette princip skal overholdes, også når der er tale om en procedure af administrativ karakter.<sup>(16)</sup> Kontradiktion er led i den

<sup>(15)</sup> Domstolen beskyttede i sag 120/86, Mulder, Saml 1988 2321, den berettigede forventning hos en mælkeproducent, der ikke havde haft grundlag i de relevante forordninger til at antage, at han i en ubestemt periode var forhindret i at genoptage mælkeleverancer ved udløbet af den periode, hvor han havde underkastet sig en forpligtelse til ikke at levere. Se også C-177/90, Kühn, dom af 10.1.1992. Princippet kan kun påberåbes, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning, men sikrer ikke en opretholdelse af markedspolitiske og strukturpolitiske forhold.

Også nationale myndigheder, der anvender fællesskabsretten, skal overholde princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er en generel retsgrundsætning i fællesskabsretten. En handlemåde hos en sådan myndighed, der strider mod en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, kan dog ikke skabe en berettiget forventning, se f eks sag 316/86, Krücken, Saml 1988 2233.

Generelt set har Domstolen fastslået, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af deres frie skøn. Dette gælder navnlig på områder henhørende under de fælles markedsordninger, som netop skal indebære en garanti for en løbende tilpasning til den økonomiske udvikling, se sag 424 og 425/85, Frico, Saml 1987 2786.

I forbindelse med tilbagesøgning efter nationale regler af støtte udbetalt i strid med EF-regler kan der tages hensyn til de erhvervsdrivendes berettigede forventning, se sag 205-215/82, Deut-

grundlæggende rettighed til forsvar, som Domstolen anser som et almindeligt princip, der gælder for enhver, selv i øvrigt ureguleret, procedure, se herom fsv angår statsstøtteområdet sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Saml 1987 4411. Se Ole Due, Kontradiktionsprincippet i Fællesskabernes forvaltningsret, U 1987 B 321.

**5.2.6. Nødret.** Inden for EKSFs område har virksomheder påberåbt sig nødret som begrundelse for tilsidesættelse af deres pligter efter EF-retten.<sup>(17)</sup> Domstolen har hidtil afvist virksomhedernes nødretsanbringender, men dette er sket under henvisning til, at nødretsbetingelserne ikke var opfyldt i de konkrete sager.

**5.2.7. Force majeure.** Tilstedeværelsen af force majeure kan under visse betingelser retfærdiggøre ikke-opfyldelsen af en ellers eksisterende pligt. Der findes i en række fællesskabsretsakter bestemmelser om force majeure. Domspraksis er omfattende og har navnlig vedrørt bestemmelser, der ved ikke-opfyldelse af pligter forskriver fortabelse af sikkerhedsstillelse, medmindre der foreligger force majeure. Kommissionen har offentliggjort en meddelelse vedrørende force majeure på landbrugsområdet, EFT 1988 C 259/10.

Efter Domstolens faste praksis omfatter begrebet force majeure navnlig udefra kommende omstændigheder, der gør en gennemførelse af den pågældende handling umulig, idet det dog tilføjes, at selv om begrebet ikke forudsætter absolut umulighed, så kræves det dog, at der foreligger helt usædvanlige og uforudsigelige vanskeligheder, der ligger uden for den pågældende persons vilje, og som forekommer uundgæelige trods enhver udvist rimelig agtpågivenhed, se sag 284/82, Busseni, Saml 1984 557, og sag 209/83, Valsabbia, Saml 1984 3089. Force majeure-undtagelserne skal normalt administreres af nationale myndigheder, og Domstolen har derfor understreget, at det drejer sig om et fællesskabsretligt begreb, der skal fortolkes og anvendes ensartet i alle medlemsstater. Herudover har Domstolen fastslået, at force majeure-begrebet må fortolkes under hensyntagen til formålet med og de særlige omstændigheder ved den relevante fællesskabsregulering. Domsto-

sche Milchkontor, Saml 1983 2633 og sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Saml 1990 I-3437 (vedr tilbagebetaling af ulovligt udbetalt statsstøtte). Se om anvendelsen af princippet ved efteropkrævning af fællesskabsbestemte afgifter, sag 210/87, Padovani Remi, Saml 1988 6177 (i hvilke tilfælde princippet har et begrænset anvendelsesområde).

Se i øvrigt Eleanor Sharpston, Legitimate Expectations and Economic Reality, ELRev 1989 103.

<sup>(16)</sup> I sag 100-103/80, Pioneer, Saml 1983 1825, blev det udtalt, at princippet bl a indebærer, at en virksomhed under en administrativ procedure skal gives lejlighed til at tage stilling dels til, om de fremførte faktiske forhold og andre omstændigheder foreligger, og hvilken betydning de har, og dels til de dokumenter, som Kommissionen påberåber sig til støtte for, at der foreligger en overtrædelse af traktaten. Se også sag C-48/90 og C-66/90 dom af 12.2.1992 og sag C-157/90 Infortec mod Kommissionen, dom af 4.6.1992.

<sup>(17)</sup> Se sag 154/78, Valsabbia, Saml 1980 907, og sag 303 og 312/81, Klöckner-Werke, Saml 1983 1507, smh med sag 263/82, Saml 1983 4143. I den første sag konstaterede Domstolen, at det var klart, at de pågældende virksomheders eksistens ikke var i fare. I den anden af sagerne konstaterede den, at den faresituation, som hævdedes at retfærdiggøre den retsstridige handlemåde, var fremkaldt af virksomheden selv, og i den tredje af sagerne konstaterede den, at nødret ikke kunne findes anvendelse inden for det særlige område (kvotesystemet inden for stålsektoren), som netop hviler på solidaritet mellem samtlige virksomheder.

len stiller relativt store krav til den person eller virksomhed, der skal godtgøre, at der foreligger force majeure. Fejl begået af den pågældendes personale eller af andre, for hvem han bærer ansvaret, kan ikke begrunde force majeure.(18)

Force majeure begrebets anvendelsesområde er som udgangspunkt at fritage for opfyldelsen af **pligter**, som påhviler borgerne efter fællesskabsregler. Der findes dog i Domstolens praksis enkelte eksempler, hvor Domstolen har anerkendt force majeure som grundlag for at acceptere eksistensen af **rettigheder**. Dette har f.eks. været tilfældet, hvor en erhvervsdrivende under nærmere angivne betingelser har haft ret til en fællesskabsydelse, men hvor force majeure har udelukket ham fra at opfylde betingelserne for ydelsen. I sag 64/74, Reich, Saml 1975 261, og i sag 6/78, Union Française, Saml 1978 1675, accepterede Domstolen, at force majeure kunne retfærdiggøre ikke-opfyldelsen af en betingelse med den virkning, at de erhvervsdrivende fik ret til de pågældende fællesskabsydelser. Domstolen nåede til det resultat på grundlag af analogislutninger fra udtrykkelige bestemmelser eller ud fra rimelighedsbetragtninger.(19)

Domstolen har ikke taget endelig stilling til, om force majeure er en almindelig retsgrundsætning, der kan gøres gældende i alle tilfælde, hvor betingelserne er opfyldt. De fleste af sagerne vedrører tilfælde, hvor force majeure udtrykkeligt er nævnt som undtagelse i fællesskabsretsakter, og i de sager, hvor dette ikke har været tilfældet, har Domstolen normalt enten afvist at bruge begrebet eller har klaret sig med analogier eller konkrete rimelighedsbetragtninger. I sag 71/87, Inter-Kom, Saml 1988 1993, drøftede Domstolen spørgsmålet udtrykkeligt. Den anerkendte stiltiende force majeure forbehold under henvisning til, at forbeholdet var relevant for anvendelsen af en sanktionsregel. Den fastslog, at det herefter var unødvendigt at tage stilling til det generelle spørgsmål.(20)

## 6. Retskildernes indbyrdes forhold og EF-domstolens fortolkning

Øverst i EFs **regelhierarki** er de grundlæggende traktater. Domstolen har ikke kompetence til at bedømme traktatbestemmelsernes lovlighed. De af Rådet og Kommissionen udstedte retsakter skal respektere traktatens bestemmelser. Herudover skal de respektere EFs aftaler

(18) Af vigtige domme kan nævnes sag 4/68, Schwarzwaldmilch, Samml 1968 561, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Samml 1970 1112, sag 158/73, Kampffmeyer, Saml 1974 101, sag 3/74, Pfützenreuter, Saml 1974 589, og sag 42/79, Milch- Fett- und Eierkontor, Saml 1979 3703 (hvor Domstolen formentlig på grund af sagens særlige omstændigheder krævede absolut umulighed).

I sag 109/86, Theodorakis, Saml 1987 4319, understregede Domstolen, at force majeure-begrebet ikke er ensartet på alle områder. I sag 145/85, Denkavit, Saml 1987 565, udtalte det: »Begrebet force majeure betegner de usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, også selv om han udviser den størst mulige påpasselighed. Når en forordning henviser til dette begreb, skal det bedømmes på baggrund af den sammenhæng, det indgår i.« Se herved også sag C-338/89, JAKA, Saml 1991 I-2315, hvor Domstolen udtalte, at en varslet strejke ikke i den konkrete sag var force majeure.

Se James Thomson, Force Majeure: The Contextual Approach of the Court of Justice, CMLRev 1987 259.

(19) I andre sager har Domstolen i tilsvarende tilfælde nægtet at anerkende force majeure, se f.eks. sag 68/77, IFG, Saml 1978 353. I sag 84/87, Erpelding, Saml 1988 2665, udtalte Domstolen: »Et force majeure-tilfælde kan konkret bevirke, at den pågældende erhvervs-

med tredjelände og de øvrige folkeretlige regler, som er blevet en del af EF-retten, herunder den folkeretlige sædvaneret, i det omfang denne er relevant for EF-retten. På samme måde har de i afsnit 5 generelle retsgrundsætninger højere rang i regelhierarkiet end de af Rådet og Kommissionen udstedte retsakter.

Principielt er de **fortolkningsprincipper**, Domstolen anvender, ikke væsentligt forskellige fra dem, der anvendes af dommere i de nationale retssystemer. Domstolen tager udgangspunkt i **ordlyden** af den bestemmelse, der skal fortolkes, og læser den iøvrigt ud fra dens **sammenhæng med andre regler (dens kontekst)** og ud fra **dens formål**. Derimod kan man sige, at Domstolens **fortolkningsstil** til en vis grad adskiller sig fra den, vi kender her i landet. Det er særlig vigtigt, at Domstolen understreger betydningen af en formålsbestemt fortolkning. Den lægger først og fremmest vægt på de fortolkede bestemmelses formål, navnlig set på baggrund af formålsangivelserne i traktatens præambel og indledende bestemmelser. Oplysningerne om formålet med Rådets og Kommissionens retsakter findes hyppigt i retsakternes præambler. Domstolen henviser hyppigt til de motivudtalelser, der findes i retsakternes præambler, jf. nedenfor i afsnit 7 om pligten til at begrunde retsakter, hvilket sker i præamblerne.

Den fremhæver nødvendigheden af at fortolke bestemmelse, således at de mest effektive kan medvirke til at realisere dens formål (**effektivitetsprincippet**). (21)

Den formålsbestemte fortolkning og princippet om den effektive virkning har stor praktisk betydning. Som bemærkelsesværdige eksempler på sådan fortolkning, dvs. en fortolkning, der ud fra bestemmelsens formål og dens effektive virkning fjerner sig fra bestemmelsens ordlyd, kan nævnes

- dom i sag C-221/88, Busseni, Saml 1990 I-495, hvor Domstolen på trods af ordlyden i EKSFT art 41 fastslog, at der kan forelægges præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EKSF-bestemmelser og

- dom i sag 70/88, Parlamentet mod Rådet, Saml 1990 I-2041, der indrømmede Parlamentet en søgsmålsadgang i strid med EØFT art 173, hvilken dom dog nu er blevet kodificeret ved en ændring af TEF art 173 ved TEU.

Domstolens praksis om direktivers umiddelbare anvendelighed, jf. afsnit 2.3, er også et udslag af effektivitetsgrundsætningen.

drivende ikke rammes af visse retsvirkninger, som i henhold til bestemmelserne indtræder, såfremt en faktisk situation ikke tilvejebringes, eller en forpligtelse ikke opfyldes, men et force majeure-tilfælde kan under ingen omstændigheder give den erhvervsdrivende en ret, som ikke har hjemmel i de omhandlede bestemmelser.«

(20) Eksistensen af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser og en del af den nævnte domspraksis kan nok tages til indtægt for, at der ikke gælder en almindelig force majeure grundsætning. På den anden side udtalte Domstolen i sag 68/77, IFG, Saml 1978 353, at medlemsstaternes retssystemer i tilfælde af force majeure giver mulighed for i visse sammenhænge og under visse retsforhold at fravige retsvirkningerne af en forpligtelses misligholdelse. Selv om Domstolen i den konkrete sag afviste at anvende begrebet, viser udtalelsen ligesom dommen i Inter-Kom sagen, at der vil være tilfælde, hvor Domstolen vil anerkende force majeure også uden udtrykkelig hjemmel i skreven EF-ret. For dette resultat taler også, at en anerkendelse af en stiltiende force majeure-undtagelse kan være en forudsætning for, at fællesskabsbestemmelser, der pålægger borgerne tyngende pligter, opfylder proportionalitetsprincippet.

(21) Effektivitetsprincippet har traditionelt herhjemme været betegnet ved det franske begreb, Domstolen bruger - bestemmelsens »effet utile«. (Et begreb, som man i øvrigt er ved at forlade i Frankrig til fordel for »utilité effective«.)

Domstolens fortolkningsstil betegnes normalt som **dynamisk**. Dette er rigtigt på den måde, at Domstolen ikke føler sig bundet af en historisk fortolkning af de pågældende bestemmelser, jf nedenfor om forarbejders betydning. Det er derimod mere tvivlsomt, om Domstolens fortolkningsstil kan betegnes som dynamisk, forstået på den måde, at den altid vil fortolke bestemmelserne under hensyn til de til enhver tid eksisterende samfundsforhold. Der skal f eks ganske meget til, før Domstolen vil ændre en allerede fastslået fortolkning under henvisning til, at samfundsforholdene er ændrede, jf herved om dommes præjudikatværdi i afsnit 4.2. Domstolen har dog ikke afvist, at bestemmelsers fortolkning kan ændres i lyset af samfundsudviklingen. Dette skete f eks i sag 59/85, Reed, Saml 1986 1296, hvor spørgsmålet var, om en forordningsbestemmelse, der gav ægtefæller en bestemt rettighed, også kunne påberåbes af personer i faste samlivsforhold. Der var i denne forbindelse blevet henvist til, at en sådan udvidelse ville være i overensstemmelse med den almindelige samfundsudvikling. Domstolen afviste ikke, at en sådan samfundsudvikling kunne ændre fortolkningen, men afviste, at det var godtgjort, at der havde fundet en sådan udvikling sted i medlemsstaterne generelt. At der sker en stadig retsudvikling kommer dog klart til udtryk i det ofte anvendte forbehold om, at et resultat gælder »på fællesskabsretens nuværende udviklingstrin«, hvilket indeholder et varsel om, at en senere dom kan nå til et ændret resultat.

Fortolkning på grundlag af **forarbejder** spiller en mindre rolle i Domstolens praksis, end vi er vant til her i landet. Dette gælder først og fremmest forarbejderne til **traktatbestemmelserne**. Domstolen afviser at tage hensyn til oplysninger om forarbejder til traktaterne. Dette skyldes dels, at disse forarbejder i hvert fald indtil for ganske nylig ikke har været alment tilgængelige,(22) og dels at forarbejder til traktater er væsentligt vanskeligere anvendelige end forarbejder til love mv. Domstolen er også tilbageholdende med at bruge forarbejder til **retsakter udstedt af Råd og Kommission**. Dette skyldes formentlig især, at forarbejderne til disse retsakter er af langt mere heterogen og mindre autoritativ karakter end forarbejder til nationale retsregler. Hertil kommer, at man typisk ikke kender forarbejder stammende fra Rådsforhandlinger mv.(23) Det ses dog, at Domstolen henviser til udtalelser fra Europa-Parlamentet eller det Økonomiske og Sociale Udvalg mv.

Domstolen har vist sig afvisende overfor at bruge oplysninger om **erklæringer afgivet til Rådets mødeprotokol**, hvadenten de er afgivet af Kommissionen, medlemsstaterne i fællesskab eller én eller flere medlemsstater, dog således at der selvsagt er størst chance for

(22) Se den nedenfor optrykte Rfo 354/83 om åbning for offentligheden af arkiverne.

(23) Domstolen har i sag 194-206/83, Asteris, Saml 1985 2815 afvist som relevante fortolkningsbidrag oplysninger hentet fra forberedende dokumenter, der afspejlede de forslag, som oprindeligt var forelagt for en forvaltningskomité. I sag 278/84, Tyskland mod Kommissionen, Saml 1987 1, afviste Domstolen betydningen af fortolkningsbidrag fra forhandlinger mellem en medlemsstat og en institution forud for vedtagelsen af en forordning.

(24) Se EPsp nr 151/85 om værdien af erklæringer til rådsmødeprotokol, EFT 1987 C 241/14.

(25) Domstolen tog i sag 165/84, Krohn, Saml 1985 3997, stilling til en påstand om analogislutning. Den udtalte, at en forordnings anvendelsesområde som hovedregel beror på forordningens bestemmelser og principielt ikke kan udstrækkes til andre situationer

hensyntagen til erklæringer, der er afgivet af Rådet og Kommissionen i fællesskab. Der vil ikke blive taget hensyn til erklæringer, der strider mod den pågældende bestemmelses indhold. Der vil være større udsigt til hensyntagen til erklæringer, der præciserer bestemmelsens indhold. Domstolen har afvist betydningen af rådserklæringer, f eks i sag 429/85, Kommissionen mod Italien, Saml 1988 849, hvor den udtalte, at en fortolkning af en bestemmelse i et direktiv på grundlag af en rådserklæring indført i protokollen for det møde, i hvilket direktivet blev vedtaget, ikke kan træde i stedet for den fortolkning, der fremgår af selve ordlyden af den pågældende bestemmelse. I sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Saml 1985 427, udtalte Domstolen, at medlemsstaterne ensidige erklæringer ikke kan påberåbes, da den objektive rækkevidde af regler, der er vedtaget af institutionerne, ikke kan ændres gennem forbehold eller indvendinger, som medlemsstaterne måtte formulere under deres udarbejdelse.(24)

**Analogislutninger og modsætningslutninger** bruges selvsagt også af Domstolen.(25)

Da EFs generelle retsakter er lige autentiske i alle deres **sproglige versioner**, opstår der ikke sjældent problemer ved fortolkningen, fordi der kan påvises forskelle imellem de sproglige versioner. Domstolen understreger i disse situationer, at ingen af de sproglige versioner har forrang fremfor de andre. Domstolen fortolker ikke kun den pågældende bestemmelse på grundlag af den sproglige version, der er af betydning i den pågældende sag. Da EF-reglerne skal fortolkes og anvendes ensartet i alle lande, må den nødvendigvis tage hensyn til alle de sproglige versioner. Dette indebærer som en vigtig konsekvens, at man principielt, når man skal fortolke en EF-bestemmelse, bør undersøge andre sproglige versioner end den danske. Der findes ganske mange eksempler på, at Domstolen under henvisning til andre sproglige versioner har afvist den fortolkning, der forekom mest naturlig efter ordlyden i den retsakt, der er relevant i den pågældende sag. Domstolen lægger i disse tilfælde til grund, at bestemmelsen må fortolkes på grundlag af dens kontekst og dens formål, se herved sag C-372/88, Milk Marketing Board, Saml 1990 I-1345.

Domstolen har også fremhævet, at den vil **vælge den fortolkning blandt flere mulige, der bedst bringer bestemmelsen i overensstemmelse med de grundlæggende traktater**, se herved sag 252/83, Kommissionen mod Danmark, Saml 1986 3742.(26) Noget tilsvarende gælder ved fortolkninger, der bringer de pågældende EF-regler i overensstemmelse med **Fællesskabets folkeretlige forpligtelser og grundlæggende retsprincipper**. Dette følger allerede af, at en EF-regel, der måtte stride mod de

end dem, den har for øje. Dog vil en virksomhed kunne påberåbe sig en analog anvendelse af en forordning, såfremt den godtgør, at de relevante bestemmelser dels er nøje sammenlignelige med de bestemmelser, der påstås anvendt analogt, dels indeholder et hul, der strider imod en fællesskabsretlig grundsætning, og som analogien kan afhjælpe.

(26) I sag C-100/90, Kommissionen mod Danmark, Saml 1991 I-5089, blev Danmark anset for at have overtrådt et direktiv, der tillod afgiftsfri indførsel af 10 liter brændstof. Kommissionen hævdede, at direktivet kun omfattede motorbrændstof, og at fyringsolie kunne medtages inden for en beløbsgrænse. Domstolen gav Kommissionen medhold, idet »brændstof« i lyset af de øvrige sproglige versioner måtte forstås som »motorbrændstof«. Man kunne mene, at Kommissionen i et sådant tilfælde snarere end at føre retssag burde tage initiativ til en berigtigelse af de sproglige versioner.

grundlæggende traktater, folkeretlige forpligtelser eller generelle retsprincipper kan annulleres, og at en annulation selvsagt søges undgået, hvis den pågældende retsakt kan fortolkes som værende i overensstemmelse med de overordnede regler.

Domstolen foretager hyppigt, og generaladvokaten endnu hyppigere, **retssammenlignende (komparative) undersøgelser** med henblik på gennem sådanne undersøgelser at finde bidrag til fortolkningen af de relevante fællesskabsbestemmelser. De retssammenlignende undersøgelser bruges forholdsvis frit af Domstolen, forstået på den måde, at Domstolen tager fra de retssammenlignende undersøgelser, hvad den finder relevant set fra et retligt synspunkt i lyset af traktatens formål, og afviser, hvad den på dette grundlag finder irrelevant.

Erfaringen viser, at den, der skal løse EF-retlige fortolkningsspørgsmål, skal lægge til grund, at Domstolen vil vælge den fortolkning, der bedst er i stand til at realisere traktatens **formål**. Domstolen vil føle sig relativt mindre bundet af en **ordfortolkning** end de fleste nationale domstole. Den vil, hvor den pågældende EF-regels tekst gør det muligt, vælge den fortolkning der mest **effektivt** vil medvirke til at fremme realiseringen af bestemmelsens formål set i lyset af traktatens grundlæggende formål, ikke mindst **integrationsformålet** forstået som ønsket om at skabe snævrere forbindelser mellem medlemsstaterne. Domstolen vil vælge en udvidende fortolkning af traktatens påbuds- og forbudsbestemmelser og en snæver fortolkning af undtagelserne for disse bestemmelser. Det samme vil være gældende i forhold til de fleste afledte EF-regler. Hertil kommer, at Domstolen

vil vælge den fortolkning, der i videst muligt omfang sikrer en **ensartet anvendelse** af EF-reglerne i samtlige medlemsstater.

## 7. Begrundelsespligt og offentliggørelse

**7.1.** Det følger af TEF art 190, at forordninger, direktiver og beslutninger skal **begrundes og henvise til de forslag fra Kommissionen og høringssvar fra Europa-Parlamentet og det Økonomiske og Sociale Udvalg**, som skal indhentes efter traktaten. Begrundelsespligten gælder også andre bindende retsakter fra institutionerne. Begrundelsen gives i præambler til de pågældende retsakter. Manglende eller mangelfuld begrundelse fører til ugyldighed af de pågældende retsakter. Begrundelsens primære formål er at gøre det muligt for retsakternes adressater og Domstolen at vurdere, om retsaksen er lovlig. Domstolen har i en omfattende retspraksis præciseret kravene til begrundelsen, se herom noterne til art 190.

**7.2.** Forordninger og visse direktiver og beslutninger skal efter TEF art 191 **offentliggøres** i EF-Tidende. Forordninger fastsætter normalt selv datoen for deres ikrafttræden. Hvis intet er fastsat, træder forordningen i kraft den 20. dag efter offentliggørelsen. Andre direktiver og beslutninger meddeles dem, de er rettet til og får virkning fra denne meddelelse. De skal således ikke offentliggøres. Dette sker dog i praksis i EF-Tidende. Se i det hele hertil noterne til art 191.

## TRAKTATEN

### Femte del, afsnit I

■ **Art 187.**(1) De af Domstolen afsagte domme(2) fuldbyrdes i overensstemmelse med de i artikel 192 fastsatte regler.(3)

#### Ad Femte del, afsnit I:

(1) EF-Traktatens art 192 angår tvangsfuldbyrdelse af de af Rådet eller Kommissionen truffene beslutninger, der pålægger andre end stater at betale en pengeydelse. Tvangsfuldbyrdelsen sker herefter ved de nationale myndigheder efter de nærmere regler i art 192 stk 2-4. Ved TEU er TEF art 171 ændret således, at en stat kan pålægges at betale et fast beløb eller en tvangsbøde. Efter art 104 C stk 4 kan en stat pålægges en bød. Disse afgørelser kan ikke tvangsfuldbyrdes efter art 192, men beløbene vil f.eks kunne inddrives ved modregning i beløb staten skulle have efter EFs støtteordninger.

(2) Ordet »domme« er for snævert, idet ikke blot de egentlige domme, men også Domstolens kendelser kan fuldbyrdes efter reglerne i art 192. Som eksempel herpå kan nævnes afgørelser om sagsomkostninger. Bestemmelsen gælder tilsvarende for Retten i Første Instans.

(3) Henvisningen til art 192 angår denne bestemmelses stk 2-4, hvorimod det er tvivlsomt, om henvisningen også angår stk 1. Det må anses for givet, at art 192 stk 1's begrænsning til kun at angå beslutninger, der pålægger betaling af en pengeydelse, ikke gælder ved fuldbyrdelsen af Domstolens afgørelser. Ganske vist vil de fleste af disse afgørelser, hvis der overhovedet bliver tale om fuldbyrdelse, gå ud på betaling af penge (f.eks domme om bøder for overtrædelse af konkurrencebegrænsningsreglerne i art 85-86), men dels kan Domstolens domme iht art 181 evt pålægge andre pligter end udredelse af penge, dels kan de iht art 186 truffe forholdsregler gå ud på andet end erlæggelse af penge. Ifølge art 192 stk 1 kan de deri nævnte beslutninger ikke tvangsfuldbyrdes over for staterne.

■ **Art 188.** - - (4)

#### Kap 2. Fælles bestemmelser for flere institutioner

■ **Art 189.** Til udførelse af deres opgaver på de i denne Traktat fastsatte betingelser skal Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, Rådet og Kommissionen udstede forordninger og direktiver samt vedtagne beslutninger, rette henstillinger eller afgive udtalelser.(5)  
En forordning er almengyldig.(6) Den er bindende i alle enkelthe-

Denne begrænsning gælder formentlig også mht tvangsfuldbyrdelsen af Domstolens afgørelser. Domme eller afgørelser over fællesskabets organer er derimod ikke fritaget for tvangsfuldbyrdelse, hvilket kan ses af art 1 i Protokol vedr De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, der er knyttet som bilag til Fusions-traktaten. Ifølge denne bestemmelse kan Fællesskabernes ejendom og aktiver ikke uden bemyndigelse fra Domstolen gøres til genstand for tvangsforanstaltninger, hvad enten disse er af administrativ eller juridisk art.

(4) Se kap 43 om Domstolens organisation og procedureregler.

(5) Bestemmelsen er ændret ved TEU under hensyn til co-decisions-proceduren i art 189 B.

I stk 1 er - omend ikke udtømmende, jf indledningen afsnit 1 - angivet de retsakter, som institutionerne kan betjene sig af. Art 189 er **ikke nogen kompetencenorm**, jf ordene »på de i denne traktat fastsatte betingelser« og art 4 stk 1, hvorefter hver institution »handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat.« For at kunne udstede retsakter må der være **hjemmel hertil iht en af de andre bestemmelser i traktaten**. For Kommissionens vedkommende kan kompetencen dog også bero på en bemyndigelse fra Rådet, jf nedenfor.

I nogle tilfælde angiver traktaten udtrykkelig den form for retsakt, der skal anvendes. Således bestemmes det i art 94, at Rådet kan udstede forordninger, og i en lang række tilfælde (f.eks art 14 stk 5, 21 stk 1, 54 stk 2, 57 stk 1, 100 og 112 stk 1), at Rådet eller Rådet og Parlamentet kan udstede direktiver. Også mht beslutninger henviser flere bestemmelser Rådet til at anvende denne retsakt (f.eks art