



DEN EUROPÆISKE UNIONS
DOMSTOL



ÅRSRAPPORT 2021

ARBEJDET VED DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL



DEN EUROPÆISKE UNIONS
DOMSTOL

Årsrapport 2021

Arbejdet ved Den Europæiske Unions Domstol

Oversigt over arbejdet ved Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Unions Ret



Domstolen
L-2925 Luxembourg
Tlf. +352 4303-1

Retten
L-2925 Luxembourg
Tlf. +352 4303-1

Domstolen på internettet:
curia.europa.eu

Printed by the Court of Justice of the European Union in Luxembourg

Redaktionen afsluttet i marts 2022

Hverken institutionen eller enhver anden person, som handler på dens vegne, er ansvarlig for den brug, der kan gøres af ovennævnte oplysninger.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Domstol / Direktoratet for kommunikation
Kontoret for Publikationer og Elektroniske Medier, 2022

© Den Europæiske Union, 2022

Fotos © Den Europæiske Union, 2019-2022

Gengivelse tilladt med kildeangivelse.

Enhver brug eller gengivelse af fotografier eller andre dokumenter, som Domstolen ikke er rettighedsindehaver til, er forbudt uden tilladelse fra rettighedsindehaverne.

Indice

<i>Forord ved K. Lenaerts, præsident for Den Europæiske Unions Domstol</i>	14

Kapitel I · Domstolen

A. Udviklingen og arbejdet ved Domstolen i 2021	18

B. Domstolens virksomhed og udvikling i 2021	20

I. EU-værdier	20

1. Respekt for retsstatsprincippet	20

• Dom af 18. maj 2021 (Store Afdeling), Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393)	20
• Dom af 21. december 2021 (Store Afdeling), Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034)	23
• Dom af 2. marts 2021 (Store Afdeling), A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153)	28
• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Disciplinærordningen for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596)	30
• Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), A.B. m.fl. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798)	32
• Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931)	34
• Dom af 20. april 2021 (Store Afdeling), Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311)	36

2. Procedure for konstatering af en klar risiko for, at en medlemsstat har begået en alvorlig overtrædelse af Unionens værdier	38

• Dom af 3. juni 2021 (Store Afdeling), Ungarn mod Parlamentet (C-650/18, EU:C:2021:426)	38

II. Grundlæggende rettigheder	40

1. Ret til en retfærdig rettergang	40

• Dom af 2. februar 2021 (Store Afdeling), Consob (C-481/19, EU:C:2021:84)	40

2. Ne bis in idem-princippet	42

• Dom af 12. maj 2021 (Store Afdeling), Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL) (C-505/19, EU:C:2021:376)	42

3. Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed	44

• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), WABE og MH Müller Handel (C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594)	44

4. Beskyttelse af personoplysninger	48
- Dom af 2. marts 2021 (Store Afdeling), Prokuratuur (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152) - Dom af 15. juni 2021 (Store Afdeling), Facebook Ireland m.fl. (C-645/19, EU:C:2021:483) - Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504)	48 50 53
III. Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen	56
- Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602) - Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Governor of Cloverhill Prison m.fl. (C-479/21 PPU, EU:C:2021:929)	56 57
IV. Unionsborgerskab	60
1. Retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område	60
- Dom af 6. oktober 2021, A (Grænseoverskridelse med lystbåde) (C-35/20, EU:C:2021:813) - Dom af 14. december 2021 (Store Afdeling), Stolichna obshtina, afdeling »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008)	60 62
2. Afgørelser om udsendelse af unionsborgere vedtaget af en værtsmedlemsstat	64
- Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Virkninger af en udsendelsesforanstaltning) (C-719/19, EU:C:2021:506) - Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (Forebyggende foranstaltninger med henblik på udsendelse) (C-718/19, EU:C:2021:505)	64 67
3. Ret til tidsubegrænset ophold for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger	69
Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), État belge (Ret til ophold i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657)	69
V. Institutionelle bestemmelser	71
1. Aktindsigt	71
Dom af 21. januar 2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet (C-761/18 P, EU:C:2021:52)	71
2. Agenturets privilegier og immuniteter	73
Dom af 30. november 2021 (Store Afdeling), LR Ġenerālprokuratūra (C-3/20, EU:C:2021:969)	73
3. Forpligtelser for Revisionsrettens medlemmer	75
Dom af 30. september 2021 (plenarretten), Revisionsretten mod Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782)	75

VI. Unionens retstvister	78
1. Anmodning om præjudiciel afgørelse	78
• Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799)	78
• Dom af 23. november 2021 (Store Afdeling), IS (Forelæggelseskendelsens ulovlighed) (C-564/19, EU:C:2021:949)	80
2. Annullationssøgsmål	82
• Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507)	82
VII. Fri bevægelighed	84
1. Fri bevægelighed for varer	84
• Dom af 20. maj 2021, Renesola UK (C-209/20, EU:C:2021:400)	84
2. Etableringsfrihed	86
• Dom af 11. februar 2021, Katoen Natie Bulk Terminals og General Services Antwerp (C-407/19 og C-471/19, EU:C:2021:107)	86
• Dom af 29. april 2021, Banco de Portugal m.fl. (C-504/19, EU:C:2021:335)	88
• Dom af 8. juli 2021, VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:550)	90
3. Fri udveksling af tjenesteydelser	91
• Dom af 3. februar 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89)	91
• Dom af 14. oktober 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Spilleautomater) (C-231/20, EU:C:2021:845)	93
VIII. Grænsekontrol, asyl og indvandring	95
1. Asylpolitik	95
• Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere) (C-821/19, EU:C:2021:930)	95
• Dom af 9. november 2021 (Store Afdeling), Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed) (C-91/20, EU:C:2021:898)	98
• Dom af 20. maj 2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge) (C-8/20, EU:C:2021:404)	100
• Dom af 20. januar 2021, Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36)	102
2. Indvandringspolitik	104
• Jf. dom af 14. januar 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig) (C-441/19, EU:C:2021:9)	104
• Dom af 24. februar 2021, M m.fl. (Overførsel til en medlemsstat) (C-673/19, EU:C:2021:127)	105

IX. Strafferetligt samarbejde	107
1. Europæisk arrestordre	107
• Dom af 17. marts 2021, JR (Arrestordre – domfældelse i et EØS-tredjeland) (/19, EU:C:2021:206)	107
• Dom af 29. april 2021, X (Europæisk arrestordre – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)	109
2. Ret til information under straffesager	111
• Dom af 28. januar 2021, Spetsializirana prokuratura (Meddelelse om rettigheder) (C-649/19, EU:C:2021:75)	111
3. Gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager	113
• Dom af 15. april 2021, AV (Samlet dom) (C-221/19, EU:C:2021:278)	113
4. Indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union	115
• Dom af 21. oktober 2021, Okrazhna prokuratura – Varna (C-845/19 og C-863/19, EU:C:2021:864)	115
X. Retligt samarbejde i civile sager	118
• Dom af 24. marts 2021, MCP (C-603/20, PPU, EU:C:2021:231)	118
• Dom af 25. november 2021, IB (En ægtefælles sædvanlige opholdssted – skilsmisse) (C-289/20, EU:C:2021:955)	119
XI. Transport	121
• Dom af 23. marts 2021 (Store Afdeling), Airhelp (C-28/20, EU:C:2021:226)	121
XII. Konkurrence	124
1. Karteller (artikel 101 i TEUF)	124
• Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800)	124
• Dom af 27. januar 2021, The Goldman Sachs Group mod Kommissionen (C-595/18 P, EU:C:2021:73)	126
• Dom af 21. januar 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47)	128
• Dom af 11. november 2021, Stichting Cartel Compensation og Equilib Netherlands (C-819/19, EU:C:2021:904)	130
2. Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF)	132
• Dom af 25. marts 2021, Deutsche Telekom mod Kommissionen (C-152/19 P, EU:C:2021:238)	132
• Dom af 25. marts 2021, Slovak Telekom mod Kommissionen (C-165/19 P, EU:C:2021:239)	132
3. Statsstøtte	134
• Dom af 4. marts 2021, Kommissionen mod Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169)	134
• Dom af 16. marts 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (C-562/19 P, EU:C:2021:201)	137
• Dom af 16. marts 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Ungarn (C-596/19 P, EU:C:2021:202)	137

XIII. Afgiftsbestemmelser	140
• Dom af 4. marts 2021, Frenetikexito (C-581/19, EU:C:2021:167)	140
XIV. Tilnærmelse af lovgivningerne	142
1. Intellectuel ejendomsret	142
1.1 Ophavsret	142
• Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), YouTube og Cyando (C-682/18 og C-683/18, EU:C:2021:503)	142
• Dom af 9. marts 2021 (Store Afdeling), VG Bild-Kunst (EU:C:2021:181)	145
• Dom af 17. juni 2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492)	147
1.2 Design	148
• Dom af 28. oktober 2021, Ferrari (C-123/20, EU:C:2021:889)	148
2. Telekommunikation	150
• Dom af 15. april 2021, Eutelsat (C-515/19, EU:C:2021:273)	150
3. Offentlige kontrakter	152
• Dom af 3. februar 2021, FIGC og Consorzio Ge.Se.Av. (C-155/19 og C-156/19, EU:C:2021:88)	152
4. Motorkøretøjsforsikring	153
• Dom af 29. april 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337)	153
5. Kemiske stoffer	155
• Dom af 21. januar 2021, Tyskland mod Esso Raffinage (C-471/18 P, EU:C:2021:48)	155
6. Hvidvaskning af penge	157
• Dom af 2. september 2021, LG og MH (Hvidvask af egne penge) (C-790/19 P, EU:C:2021:661)	157
7. Pakkerejser, pakkeferier og pakketure	159
• Dom af 18. marts 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213)	159
XV. Økonomisk og monetær politik	161
• Dom af 26. januar 2021 (Store Afdeling) Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, EU:C:2021:63)	161
• Dom af 6. maj 2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369)	163
• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og CRU (C-584/20 P og C-621/20 P, EU:C:2021:601)	165
• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), FBF (C-911/19, EU:C:2021:599)	168

XVI. Socialpolitik	171
1. Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv	171
• Dom af 26. januar 2021 (Store Afdeling), Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64)	171
• Dom af 3. juni 2021, Tesco Stores (C-624/19, EU:C:2021:429)	173
• Dom af 15. juli 2021, Tartu Vangla (C-795/19, EU:C:2021:606)	175
2. Tilrettelæggelse af arbejdstiden	176
• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597)	176
3. Vikararbejde	179
• Dom af 11. november 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906)	179
4. Koordinering af de sociale sikringsordninger	181
• Dom af 3. juni 2021 (Store Afdeling), TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427)	181
• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), A (Offentlige sundhedsydelse) (C-535/19, EU:C:2021:595)	183
5. Gennemførelse på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter	185
• Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), EPSU mod Kommissionen (C-928/19 P, EU:C:2021:656)	185
XVII. Miljø	187
1. »Habitatdirektivet«	187
• Dom af 4. marts 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166)	187
• Dom af 28. oktober 2021, Magistrat der Stadt Wien (Den europæiske hamster – II) (C-357/20, EU:C:2021:881)	189
2. »Fuglebeskyttelsesdirektivet«	191
• Dom af 17. marts 2021, One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211)	191
3. Adgang til miljøoplysninger	192
• Dom af 20. januar 2021, delstaten Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35)	192
• Dom af 15. april 2021, Friends of the Irish Environment (C-470/19, EU:C:2021:271)	194
XVIII. Energi	196
• Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Tyskland mod Polen (C-848/19 P, EU:C:2021:598)	196
• Dom af 2. september 2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662)	198

XIX. Internationale aftaler	201
1. Voldgiftsklausul i en international aftale mellem medlemsstater	201
• Dom af 26. oktober 2021 (Store Afdeling), PL (C-109/20, EU:C:2021:875)	201
2. Energichartertraktaten	203
• Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), Republikken Moldova (C-741/19, EU:C:2021:655)	203
3. Partnerskabsaftale EU-Armenien	206
• Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658)	206
4. Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet	208
• Udtalelse 1/19 (Istanbulkonventionen) af 6. oktober 2021 (Store Afdeling)	208
XX. Fælles handelspolitik	212
• Dom af 21. december 2021 (Store Afdeling), Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035)	212
XXI. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	215
• Dom af 23. november 2021 (Store Afdeling), Rådet mod Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950)	215
C. Arbejdet ved Domstolens Justitskontor i 2021	218
I. Indbragte sager	218
II. Afsluttede sager	220
III. Verserende sager	221
D. Statistik over retssagerne ved Domstolen	222
E. Domstolens sammensætning	254
I. Ændringer i Domstolens sammensætning i 2021	255
II. Sammensætning efter rangfølge pr. 31. december 2021	257

Kapitel II • Retten

A. Rettens virksomhed i 2021	260
B. Rettens praksis i 2021	264
I. Proceduren for Retten	266
1. Begrebet retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål	266
• Dom af 10. marts 2021, ViaSat mod Kommissionen (T-245/17, EU:T:2021:128)	266
• Kendelse af 30. november 2021, Airoldi Metalli mod Kommissionen (T-744/20, EU:T:2021:853)	269
2. Klagefrister	271
• Kendelse af 17. marts 2021, 3M Belgium mod ECHA (T-160/20, EU:T:2021:149)	271
3. Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen	273
• Kendelse af 8. juni 2021, Shindler m.fl. mod Rådet (T-198/20, under appel, EU:T:2021:348)	273
• Kendelse af 7. december 2021, Daimler mod EUIPO – Volkswagen (IQ) (T-422/21, EU:T:2021:888)	275
II. Regler for institutionerne	277
1. Lissabontraktaten – Overgangsbestemmelser	277
• Dom af 27. januar 2021, Polen mod Kommissionen (T-699/17, under appel, EU:T:2021:44)	277
2. Disciplinærordning for medlemmer af Europa-Parlamentet	279
• Dom af 3. februar 2021, Moi mod Parlamentet (T-17/19, under appel, EU:T:2021:51)	279
3. Europæisk borgerinitiativ	281
• Dom af 10. november 2021, Rumænien mod Kommissionen (T-495/19, under appel, EU:T:2021:781)	281
III. Konkurrenceregler for virksomheder	284
1. Nye afgørelser på artikel 102 TEUF's område	284
• Dom af 10. november 2021, Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Shopping) (T-612/17, under appel, EU:T:2021:763)	284
2. Nye afgørelser på fusionsområdet	287
• Domme af 20. oktober 2021, Polskie Linie Lotnicze »LOT« mod Kommissionen (T-240/18, EU:T:2021:723 og T-296/18, EU:T:2021:724)	287
IV. Statsstøtte	290
1. Begrebet statsstøtte	290
a) Selektiv skattefordel	290
• Dom af 12. maj 2021, Luxembourg og Amazon mod Kommissionen (T-816/17 og T-318/18, under appel, EU:T:2021:252)	290

• Dom af 12. maj 2021, Luxembourg m.fl. mod Kommissionen (T-516/18 og T-525/18, berigtiget ved kendelse af 16. september 2021, under appel , EU:T:2021:599)	293
b) Fordele, der er finansieret ved hjælp af statsmidler	295
• Dom af 9. juni 2021, Dansk Erhverv mod Kommissionen (T-47/19, under appel , EU:T:2021:331)	295
2. Støtte til lufttransportsektoren i forbindelse med covid-19-pandemien	298
• Dom af 17. februar 2021, Ryanair mod Kommissionen (T-259/20, under appel , EU:T:2021:92)	298
• Dom af 17. februar 2021, Ryanair mod Kommissionen (T-238/20, under appel , EU:T:2021:91)	300
3. Støtte til energisektoren	302
• Dom af 15. september 2021, CAPA m.fl. mod Kommissionen (T-777/19, under appel , EU:T:2021:588)	302
• Dom af 6. oktober 2021, Tempus Energy Germany og T Energy Sweden mod Kommissionen (T-167/19, EU:T:2021:645)	304
V. Intellectuel Ejendomsret – EU-varemærker	306
1. Absolutte registreringshindringer	306
a) Lydmærke	306
• Dom af 7. juli 2021, Ardagh Metal Beverage Holdings mod EUIPO (kombination af lyde ved åbning af en sodavandsdåse) (T-668/19, EU:T:2021:420)	306
b) Varemærke med et emblem – BGB-symbolet	307
• Dom af 1. december 2021, Schmid mod EUIPO – Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (Steirisches Kürbiskernöl g.g.A) (T-700/20, EU:T:2021:851)	307
2. Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen	309
• Dom af 6. oktober 2021, Indo European Foods mod EUIPO – Chakari (Abresham Super Basmati Sela Grade One World's Best Rice) (T-342/20, under appel , EU:T:2021:651)	309
VI. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – Restriktive foranstaltninger	311
1. Ukraine	311
• Dom af 3. februar 2021, Klymenko mod Rådet (T-258/20, EU:T:2021:52)	311
2. Syrien	313
• Dom af 24. november 2021, Assi mod Rådet (T-256/19, EU:T:2021:818)	313
VII. Sundhedsbeskyttelse	315
• Dom af 5. maj 2021, Pharmaceutical Works Polpharma mod EMA (T-611/18, under appel , EU:T:2021:241)	315

VIII. Miljø	318
• Dom af 15. september 2021, Daimler mod Kommissionen (T-359/19, EU:T:2021:568)	318
IX. Tilsyn med den finansielle sektor	320
• Dom af 20. januar 2021, ABLV Bank mod SRB (T-758/18, under appel, EU:T:2021:28)	320
• Dom af 6. oktober 2021, Ukrselhosprom PCF og Versobank mod ECB (T-351/18 og T-584/18, under appel, EU:T:2021:669)	322
X. EU-institutionernes offentlige udbud	325
• Dom af 21. april 2021, Interim m.fl. mod Kommissionen (T-525/19, EU:T:2021:202)	325
XI. Voldgiftsbestemmelse	327
• Dom af 24. februar 2021, Universität Koblenz-Landau mod EACEA (T-108/18, under appel, EU:T:2021:104)	327
• Dom af 10. november 2021, Jenkinson mod Rådet m.fl. (T-602/15 RENV, under appel, EU:T:2021:764)	329
XII. Aktindsigt i institutionernes dokumenter	332
1. Undtagelse vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser	332
a) Ophavsretlig beskyttelse	332
• Dom af 14. juli 2021, Public.Resource.Org og Right to Know mod Kommissionen (T-185/19, under appel, EU:T:2021:445)	332
b) Forskningsprojekt finansieret af Unionen	334
• Dom af 15. december 2021, Breyer mod REA (T-158/19, EU:T:2021:902)	334
2. Undtagelse vedrørende beskyttelsen af den fortrolige karakter af forhandlingerne i ECB's organer	336
• Dom af 6. oktober 2021, Aeris Invest mod ECB (T-827/17, under appel, EU:T:2021:660)	336
XIII. Personalesager	340
1. Opsigelse af tidsbegrænset kontrakt	340
• Dom af 16. juni 2021, CE mod Regionsudvalget (T-355/19, under appel, EU:T:2021:369)	340
2. Disciplinær sanktion	342
• Dom af 6. oktober 2021, IP mod Kommissionen (T-121/20, EU:T:2021:665)	342
3. Omklassificering af midlertidigt ansatte	343
• Dom af 28. april 2021, Correia mod EØSU (T-843/19, EU:T:2021:221)	343
4. Vederlag	345
• Dom af 12. maj 2021, Alba Aguilera m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (T-119/17 RENV, EU:T:2021:254)	345
• Dom af 15. september 2021, LF mod Kommissionen (T-466/20, EU:T:2021:574)	346

5. Pensionsrettigheder	348
• Dom af 24. marts 2021, Picard mod Kommissionen (T-769/16, under appel , EU:T:2021:153)	348
6. Psykisk chikane	350
• Dom af 14. juli 2021, AI mod ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454)	350
7. Klagefrister	353
• Dom af 3. marts 2021, Barata mod Parlamentet (T-723/18, under appel , EU:T:2021:113)	353
XIV. Anmodninger om foreløbige forholdsregler	355
1. Covid-19-pandemien	355
• Kendelse af 29. oktober 2021, Abenante m.fl. mod Parlamentet og Rådet (T-527/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:750)	355
• Kendelser af 30. november 2021, Roos m.fl. mod Parlamentet (T-710/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:838), og ID m.fl. mod Parlamentet (T-711/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:837)	357
2. Immunitet for medlemmer af Europa-Parlamentet	358
• Kendelser af 30. juli 2021, Puigdemont i Casamajó m.fl. mod Parlamentet (T-272/21 R, ikke trykt i Sml., under appel , EU:T:2021:497), og af 26. november 2021, Puigdemont i Casamajó m.fl. mod Parlamentet (T-272/21 RII, ikke trykt i Sml., under appel , EU:T:2021:834)	358
3. EU-institutionernes offentlige udbud	360
• Kendelse af 26. maj 2021, OHB System mod Kommissionen (T-54/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:292)	360
C. Arbejdet ved Rettens Justitskontor i 2021	362
I. Årets udfordringer for Justitskontoret	363
II. Trufne foranstaltninger: År 2021 i tal	364
III. Partner i forbindelse med digital omstilling	365
D. Statistik over retssagerne ved Retten	366
E. Rettens sammensætning	394
I. Ændringer i Rettens sammensætning 2021	395
II. Sammensætning efter rangfølge pr. 31. december 2021	397



Af **Koen Lenaerts,**

Domstolens præsident

I 2021 har vi desværre fortsat skulle håndtere sundhedsmæssige foranstaltninger og restriktioner såvel privat som arbejdsmæssigt for at dæmme op for de på hinanden følgende bølger af covid-19-pandemien. Men takket være brug af fjernarbejde og fjernkommunikationsmidler, som blev indført fra starten af denne pandemi i 2020, har institutionen kunnet sikre, at dens aktiviteter inden for den europæiske retspleje fortsatte.

Denne tilpasningsevne og den opfindsomhed, som Domstolens tjenestegrene har udvist ved at overvinde den digitale barriere med succes, gav Domstolen i juni 2021 Den Europæiske Ombudsmands pris for god forvaltning for fremragende innovation og transformation. Prisen blev tildelt for udformningen og gennemførelsen af et videokonferencesystem, der gør det muligt for parternes repræsentanter at deltage på afstand i den mundtlige forhandling ved begge domstole med simultantolkning.

Året 2021 var også præget af en vigtig delvis fornyelse af Domstolens medlemmer. Det højtidelige møde den 7. oktober 2021 var således en lejlighed til at hylde de ni medlemmer, der har forladt Domstolen, hvoraf de fleste har forladt den efter en meget lang karriere i institutionens tjeneste, og til at byde ni nye medlemmer velkommen. Retten har i løbet af samme år modtaget fem nye medlemmer.

Statistisk set vil 2021 være præget af en fornyet stigning i antallet af sager, der indbringes for de to retsinstanser, efter det konjunkturbestemte fald i 2020 (1 720 sager i 2021 mod 1 584 i 2020). Denne stigning er bemærkelsesværdig for så vidt angår Domstolen (838 sager i 2021 mod 737 i 2020) og skyldes i det væsentlige en betydelig stigning i antallet af appeller af Rettens afgørelser (232 i 2021 mod 131 i 2020). En tilsvarende udvikling i forhold til 2020 har fundet sted med hensyn til antallet af afsluttede sager ved de to retsinstanser (1 723 sager i 2021 mod 1 540 i 2020), med en særlig markant stigning i antallet af afsluttede sager ved Retten, som dermed til fulde drager fordel af reformen af Unionens institutionelle struktur, der praktisk taget er afsluttet siden september 2019 (951 afsluttede sager i 2021 mod 748 i 2020). Denne parallelle udvikling i det samlede antal indbragte og afsluttede sager i 2021 forklarer, hvorfor antallet af verserende sager forblev stabilt (2 541 verserende sager pr. 31. december 2021 mod 2 544 i 2020).

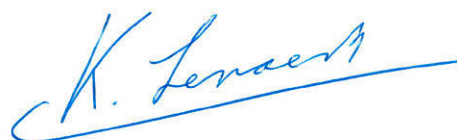
De domme, der er blevet afsagt i det forløbne år inden for retsstatsprincippet, miljø, beskyttelse af personoplysninger, social beskyttelse og støtte ydet i forbindelse med sundhedskrisen, viser, i hvor høj grad institutionens aktiviteter er i centrum for den aktuelle virkelighed og har en konkret indvirkning på borgernes og virksomhedernes liv i Den Europæiske Union.

I en tid, hvor der er en udbredt tendens til at anfægte retsafgørelsernes autoritet og i visse medlemsstater endog en mere grundlæggende anfægtelse af det europæiske integrationsprojekt og dets grundlæggende værdier og principper, ligger legitimiteten af institutionens afgørelser først og fremmest i kvaliteten og overbevisningskraften af disse afgørelser. Sådanne garantier vidner om et europæisk retssystem, der udelukkende tjener retsstatsprincippet.

I 2021 var det 20 år siden undertegnelsen af Nicetraktaten, som forberedte den store udvidelse i 2004 og medførte betydelige ændringer i EU's retssystem, bl.a. ved at bane vejen for den store reform af den retlige arkitektur, der blev gennemført i december 2015.

I 2022 vil Domstolen fejre sit 70-års jubilæum. Ved denne lejlighed vil der blive afholdt forskellige arrangementer både inden og uden for institutionen med henblik på at styrke kontakten til borgerne og åbenheden omkring begge retsinstansers rolle og retspraksis. Disse initiativer, sammenholdt med de igangværende projekter vedrørende retransmissionen af domme og mundtlige udtalelser på internettet, udspringer af et fælles ønske om at åbne institutionens døre for hele Europa og ikke kun for besøgsgrupper.

Med ønsket om en hurtig tilbagevenden til en normal situation vil jeg gerne gentage min dybe taknemmelighed til mine kolleger og til hele institutionens medarbejdere for det eksemplariske engagement og den eksemplariske tilpasningsevne, som de har udvist i endnu et meget særligt år.

A handwritten signature in blue ink, reading "K. Lenaers". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.



CVRIA

GRANDE SALLE D'AUDIENCE

1

Kapitel I Domstolen

A.

Udviklingen og arbejdet ved Domstolen i 2021

Af **Koen Lenaerts**, præsident

Dette første kapitel indeholder en sammenfattende gennemgang af Domstolens virke i 2021. I første del (A) gives en oversigt over Domstolens udvikling i det forgangne år og dens retslige virksomhed. I anden del (B) præsenteres ligesom hvert år den væsentligste udvikling i retspraksis, inddelt efter emne. Tredje og fjerde del (C og D) giver en kommenteret oversigt over de vigtigste statistiske tendenser i det forgangne år, mens femte og sidste del (E) viser Domstolens sammensætning i dette år.

1.1. Året 2021 var præget af en større delvis fornyelse af Domstolens sammensætning, idet ni medlemmer udtrådte, og samtidig tiltrådte ni andre medlemmer. Ved det højtidelige møde den 7. oktober 2021 er følgende medlemmer blevet hyldet: Rosario Silva de Lapuerta (dommer ved Domstolen siden 2003, formand for en afdeling med fem dommere fra 2012 til 2018 og vicepræsident siden 2018), Michail Vilaras (dommer ved Retten fra 1998 til 2010, dommer ved Domstolen siden 2015 og formand for en afdeling med fem dommere siden 2018), Endre Juhász (dommer ved Domstolen siden 2004), Camelia Toader (dommer ved Domstolen siden 2007), Daniel Šváby (dommer ved Retten fra 2004 til 2009 og dommer ved Domstolen siden 2009), Henrik Saugmandsgaard Øe og Michal Bobek (generaladvokater siden 2015), Evgeni Tanchev (generaladvokat siden 2016) og Gerard Hogan (generaladvokat siden 2018).

Ved samme lejlighed tiltrådte Dimitrios Gratsias (Grækenland), Maria Lourdes Arastey Sahún (Spanien), Miroslav Gavalec (Slovakiet), Zoltán Csehi (Ungarn) og Octavia Spineanu-Matei (Rumænien) deres hverv som dommere, mens Anthony Collins (Irland), Nicholas Emiliou (Cypern), Tamara Čapeta (Kroatien) og Laila Medina (Letland) tiltrådte deres hverv som generaladvokater.

Derudover blev syv dommere genudnævnt, nemlig Koen Lenaerts (Belgien), der blev genvalgt som præsident for Domstolen den 8. oktober 2021, Lars Bay Larsen (Danmark), der blev valgt som vicepræsident for Domstolen samme dag, Siniša Rodin (Kroatien), François Biltgen (Luxembourg), Küllike Jürimäe (Estland), Eugene Regan (Irland) og Niilo Jääskinen (Finland). Juliane Kokott (Tyskland), Manuel Campos Sánchez-Bordona (Spanien) og Athanasios Rantos (Grækenland) blev genudnævnt som generaladvokater.

Endelig er Alfredo Calot Escobar den 26. oktober 2021 blevet genvalgt som justitssekretær for perioden fra den 7. oktober 2022 til den 6. oktober 2028.

1.2. Ligesom i 2020 blev den retlige aktivitet i 2021 også påvirket af sundhedskrisen, men takket være de foranstaltninger, der blev truffet i begyndelsen af krisen for at gøre det muligt for Domstolen at udføre sin opgave på trods af de opståede vanskeligheder, og navnlig takket være brugen af videokonferencer, der gør det muligt for parternes repræsentanter at plædere på afstand under retsmøderne, har Domstolen kunnet opretholde et højt aktivitetsniveau. Med hensyn til de statistiske oplysninger – og med forbehold af de mere detaljerede kommentarer, der fremgår af del C i dette kapitel af Årsrapporten – kan flere tendenser udledes af de statistiske data for det forgangne år.

I 2021 blev der indbragt 838 sager for Domstolen. Der er tale om en betydelig stigning i forhold til året før (737 sager i 2020), hvilket hovedsageligt kan tilregnes stigningen i antallet af appelsager, appelsager om intervention eller appelsager om foreløbige forholdsregler (232 sager mod 131 året før). Antallet af anmodninger om præjudicielle afgørelser, der blev indgivet til Domstolen i 2021 (567), er også steget i forhold til året før (557), men det mest slående er den forskellige geografiske fordeling af disse anmodninger. Mens antallet af anmodninger fra visse medlemsstater (såsom Tyskland og Østrig) er faldet kraftigt i løbet af det seneste år, er antallet af anmodninger fra Bulgarien, Rumænien, Litauen og Slovenien mere end fordoblet, hvilket viser, at der er en livlig præjudiciel dialog mellem Domstolen og medlemsstaternes domstole. Derimod er antallet af direkte appeller i 2021 et af de laveste, som Domstolen nogensinde har registreret, med kun 29 sager.

Med hensyn til afsluttede sager opnåede Domstolen et resultat, der ligger meget tæt på resultatet fra det foregående år, idet den har afsluttet 772 sager i 2021 mod 792 i 2020. Fordelingen af disse sager efter dommerkollegium svarer nogenlunde til den fordeling, der blev observeret i 2020, men andelen af kendelser med karakter af afgørelse er stigende, især i forbindelse med appelsager. Næsten halvdelen af de appeller, der blev afsluttet i 2021, blev afgjort ved en kendelse truffet enten på grundlag af procesreglementets artikel 170b eller på grundlag af artikel 181.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid (16,6 måneder) er steget i forhold til det forgangne år (15,4 måneder), men denne stigning skyldes i høj grad de foranstaltninger, som Domstolen har truffet for at afhjælpe virkningerne af sundhedskrisen, og især at parterne har fået en ekstra frist på en måned til at indgive deres indlæg eller skriftlige bemærkninger, og det forhold, at der i stedet for at afholde et retsmøde anvendes spørgsmål til skriftlig besvarelse, hvilket uundgåeligt forlænger sagsbehandlingstiden, fordi parterne skal have tilstrækkelig tid til at svare, og fordi det tager tid at oversætte svarene til processproget og til Domstolens arbejdssprog.

Ovenstående forklarer stigningen i antallet af verserende sager ved Domstolen, som pr. 31. december 2021 var på 1 113 sager. Da det ikke kan udelukkes, at der vil ske en yderligere stigning i antallet af indbragte sager, vil Domstolen fortsat følge disse tal nøje i 2022 og vil om nødvendigt træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den fortsat kan opfylde sin opgave til gavn for borgerne, herunder ved i givet fald at fremsætte lovgivningsmæssige forslag.

B.

Domstolens virksomhed og udvikling i 2021

I. EU-værdier

1. Respekt for retsstatsprincippet

I løbet af 2021 har Domstolen ved flere lejligheder afsagt domme om spørgsmål, der berører Den Europæiske Unions grundlæggende værdier, som er nedfældet i artikel 2 i TEU. De syv domme, der omtales i dette afsnit, giver vigtige præciseringer i denne henseende med hensyn til respekten for retsstatsprincippet. Bevarelsen af denne værdi afspejles især i retten til effektiv retsbeskyttelse, hvilket indebærer respekt for principperne om dommernes uafhængighed, ufravigelighed og upartiskhed. De to første afgørelser vedrører en reform af retsvæsenet og korruptionsbekæmpelse i Rumænien, de næste fire vedrører en reform af retsvæsenet i Polen, og den sidste afgørelse vedrører udnævnelsesproceduren for dommere i Malta.

Dom af 18. maj 2021 (Store Afdeling), Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393)

Seks anmodninger om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolen af rumænske domstole i forbindelse med tvister mellem på den ene side juridiske og fysiske personer og på den anden side myndigheder og organer såsom det rumænske retsinspektorat, det øverste retsråd og anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen.

Tvisterne i hovedsagerne var en del af en omfattende reform på retsvæsensområdet og på området for bekæmpelse af korruption i Rumænien, hvilken reform havde været genstand for overvågning på EU-plan siden 2007 i medfør af den mekanisme for samarbejde og kontrol, der var blevet indført ved beslutning 2006/928¹ i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Unionen (herefter »MSK«).

Med henblik på at forbedre retsvæsenets uafhængighed og effektivitet havde Rumænien i 2004 i forbindelse med forhandlingerne om sin tiltrædelse af Unionen vedtaget tre love, benævnt »retsplejelovene«, om dommeres og anklageres status, om retssystemets organisering og om det øverste retsråd. I perioden mellem 2017 og 2019 blev der indført ændringer til de nævnte love ved love og nøddekreter fra regeringen vedtaget

¹ Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56).

på grundlag af den rumænske forfatning. Sagsøgerne i hovedsagerne gjorde gældende, at visse af disse lovændringer var uforenelige med EU-retten. Til støtte for deres søgsmål henviste sagsøgerne til bestemte udtalelser og rapporter, som Europa-Kommissionen havde udarbejdet om fremskridtene i Rumænien inden for rammerne af MSK, og som ifølge dem indeholdt kritik af de bestemmelser, som Rumænien havde vedtaget i perioden 2017-2019, med hensyn til effektiviteten af bekæmpelsen af korruption og sikringen af retsvæsenets uafhængighed.

I denne forbindelse er de forelæggende retter i tvivl om MSK's karakter og retsvirkninger samt om rækkevidden af de rapporter, som Kommissionen udarbejder i henhold til MSK. Efter deres opfattelse bør indholdet, arten og varigheden af MSK anses for at falde ind under tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, og de krav, der er fastsat i disse rapporter, bør være bindende for Rumænien. I denne henseende henviste de nævnte retter imidlertid til en national retspraksis, hvorefter EU-retten ikke havde forrang for det rumænske forfatningssystem, og beslutning 2006/928 ikke kunne udgøre en referenceramme i forbindelse med en forfatningsmæssighedskontrol, eftersom denne beslutning var blevet vedtaget før Rumæniens tiltrædelse af Unionen, og eftersom spørgsmålet om, hvorvidt dens indhold, karakter og varighed var omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, ikke havde været genstand for en fortolkning fra Domstolen.

Domstolens bemærkninger

Domstolens Store Afdeling fastslog for det første, at beslutning 2006/928 samt de rapporter, som Kommissionen havde udarbejdet på grundlag af denne beslutning, udgør retsakter, der er udstedt af en EU-institution, og som kan fortolkes i henhold til artikel 267 TEUF. Domstolen fastslog dernæst, at den nævnte beslutning for så vidt angår sin retlige karakter, sit indhold og sine tidsmæssige virkninger er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, idet den udgør en foranstaltning, der blev vedtaget på grundlag af tiltrædelsesakten, som har været bindende for Rumænien siden datoen for landets tiltrædelse af Unionen.

Hvad angår retsvirkningerne af beslutning 2006/928 fastslog Domstolen, at denne beslutning har været bindende i alle enkeltheder for Rumænien siden landets tiltrædelse af Unionen, og at den pålægger Rumænien en forpligtelse til at nå de – ligeledes bindende – benchmarks, der fremgår af bilaget hertil. Disse mål, der er blevet defineret på grund af de mangler, som Kommissionen havde konstateret inden Rumæniens tiltrædelse af Unionen, har bl.a. til formål at sikre denne medlemsstats overholdelse af retsstatsprincippet. Rumænien er således forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde de nævnte mål og til at afholde sig fra at gennemføre enhver foranstaltning, der risikerer at bringe virkeliggørelsen af disse mål i fare.

Hvad angår retsvirkningerne af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af beslutning 2006/928, præciserede Domstolen, at disse rapporter opstiller krav i forhold til Rumænien og retter »henstillinger« til denne medlemsstat med henblik på opfyldelsen af benchmarkene. I overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde skal Rumænien tage behørigt hensyn til de nævnte krav og henstillinger, og landet skal på de områder, der er omfattet af benchmarkene, afholde sig fra at vedtage eller opretholde foranstaltninger, som risikerer at underminere det resultat, disse krav og henstillinger foreskriver.

- Udnævnelse ad interim til lederstillinger i *Inspectia Judiciară* (retsinspektoratet)

Efter at have konstateret, at de bestemmelser, der regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien, er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, bemærkede Domstolen for det andet, at selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med retsstatsprincippet, der er beskyttet ved traktaten om Den Europæiske Union. Domstolen bemærkede dernæst, at hver medlemsstat i henhold til artikel 19 i TEU skal sikre, at de organer, der i deres egenskab af »domstole« er omfattet af deres retsmidler på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene

til en effektiv retsbeskyttelse. For så vidt som de omhandlede nationale bestemmelser finder anvendelse på de almindelige domstole, der skal træffe afgørelse om spørgsmål knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, skal de således opfylde de nævnte krav. I denne henseende er det afgørende, at de pågældende retsinstansers uafhængighed bevares, således at de beskyttes mod indblanding eller ydre pres, og således at det derved gøres muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommers afgørelser.

Endelig fastslog Domstolen for så vidt angår de regler, der regulerer disciplinærordningen for dommere, at kravet om uafhængighed fordrer, at der fastsættes nødvendige garantier for at undgå, at denne ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelses indhold. En national lovgivning må således ikke give anledning til tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt beføjelserne for et retsligt organ, der har til opgave at gennemføre undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, anvendes som middel til at lægge pres på disses judicielle virksomhed eller som middel til en sådan kontrol.

I lyset af disse generelle betragtninger fastslog Domstolen, at en national lovgivning kan give anledning til en sådan tvivl, når den – selv midlertidigt – har til virkning at gøre det muligt for den pågældende medlemsstats regering at foretage udnævnelse til lederstillinger i det organ, der har til opgave at foretage disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, i strid med den almindelige udnævnelsesprocedure, som er fastsat i national ret.

- Oprettelsen af en særlig retsforfølgningsafdeling, der har enekompetence med hensyn til lovovertrædelser begået af retsembedsmænd

Stadig i lyset af de samme generelle betragtninger undersøgte Domstolen for det tredje spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning, som fastsætter oprettelse af en særlig afdeling i anklagemyndigheden, der har enekompetence til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, er forenelig med EU-retten. Domstolen præciserede, at en sådan lovgivning for at være forenelig med EU-retten dels skal være begrundet i objektive og kontrollerbare krav knyttet til hensynet til en forsvarlig retspleje, dels skal sikre, at denne afdeling ikke kan anvendes som et middel til politisk kontrol med de nævnte dommers og anklageres virksomhed, og at afdelingen udøver sine beføjelser under overholdelse af kravene i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Såfremt disse krav ikke er opfyldt, kan denne lovgivning anses for at indføre et middel til pres mod og intimidering af dommere, hvilket skader borgernes tillid til retsvæsenet. Domstolen bemærkede endvidere, at den omhandlede nationale lovgivning ikke må bevirke en tilsidesættelse af de specifikke forpligtelser, der påhviler Rumænien i medfør af beslutning 2006/928 på området for bekæmpelse af korruption.

Det påhviler den nationale ret at efterprøve, om den reform, som i Rumænien førte til oprettelsen af en særlig afdeling i anklagemyndigheden med ansvar for efterforskning af dommere og anklagere, samt reglerne om udnævnelse af de anklagere, der er tilknyttet denne afdeling, er af en sådan art, at de gør den nævnte afdeling gennemtrængelig for påvirkninger udefra. Hvad angår chartret tilkommer det den nationale ret at kontrollere, at de omhandlede nationale bestemmelser ikke er til hinder for, at de pågældende dommere og anklagere kan høres inden for en rimelig frist.

- Statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar som følge af retslige fejl

For det fjerde fastslog Domstolen, at en national lovgivning, som regulerer statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i forbindelse med skader forårsaget af en retslig fejl, kun kan være forenelig med EU-retten, såfremt muligheden for inden for rammerne af et regressøgsmål at gøre en dommers personlige ansvar som følge af en sådan retslig fejl gældende begrænses til undtagelsestilfælde, og såfremt denne mulighed afgrænses af objektive og kontrollerbare kriterier, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, samt af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser. Med henblik herpå er det vigtigt med klare og præcise regler, som fastlægger den adfærd,

der kan medføre et personligt ansvar for dommere, med henblik på at sikre den uafhængighed, som er uløseligt forbundet med deres hverv, og undgå, at de udsættes for risikoen for, at de kan ifalde personligt ansvar alene på grund af deres afgørelse. Den omstændighed, at en afgørelse indeholder en retslig fejl, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at den pågældende dommer ifalder et personligt ansvar.

Hvad angår de nærmere bestemmelser om påberåbelse af dommers personlige ansvar skal den nationale lovgivning klart og præcist fastsætte de nødvendige garantier til sikring af, at hverken den efterforskning, hvorved det tilsigtes at undersøge, om de betingelser og omstændigheder, der kan medføre et sådant ansvar, foreligger, eller regressøgsmålet fremstår således, at de kan forvandle sig til midler til politisk pres på den judicielle virksomhed. Med henblik på at undgå, at sådanne bestemmelser kan have en afskrækkende virkning på dommere ved udøvelsen af deres opgave med at udøve dømmende myndighed i fuld uafhængighed, skal de myndigheder, der har kompetence til dels at indlede og gennemføre denne efterforskning, dels at gennemføre regressøgsmålet, selv være myndigheder, som handler objektivt og upartisk, og de materielle betingelser og procedurmæssige ordninger skal være sådan, at de ikke kan skabe rimelig tvivl om disse myndigheders upartiskhed. Det er ligeledes vigtigt, at de i chartret fastsatte rettigheder, herunder dommerens ret til forsvar, respekteres fuldt ud, og at den instans, der har kompetence til at træffe afgørelse om dommerens personlige ansvar, er en domstol. Navnlig kan konstateringen af, at der foreligger en retslig fejl, ikke foretages inden for rammerne af det regressøgsmål, som staten anlægger mod den pågældende dommer, skønt sidstnævnte ikke blev hørt i forbindelse med den tidligere sag om anfægtelse af statens økonomiske ansvar.

- Princippet om EU-rettens forrang

For det femte fastslog Domstolen, at princippet om EU-rettens forrang er til hinder for nationale forfatningsbestemmelser, hvorefter en lavere retsinstans ikke af egen drift kan undlade at anvende en national bestemmelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og som er i strid med EU-retten. Domstolen bemærkede, at det af fast retspraksis fremgår, at de virkninger, der er knyttet til princippet om EU-rettens forrang, er bindende for alle organer i en medlemsstat, uden at de interne bestemmelser vedrørende fordelingen af retslig kompetence, herunder forfatningsbestemmelser, kan være til hinder herfor. Idet Domstolen ligeledes henviste til, at de nationale retsinstanser har pligt til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten eller til af egen drift at undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, som ikke kan gøres til genstand for en sådan overensstemmende fortolkning, fastslog den, at såfremt det fastslås, at EU-traktaten eller beslutning 2006/928 er tilsidesat, kræver princippet om EU-rettens forrang, at den forelæggende ret undlader at anvende de omhandlede bestemmelser, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen.

Dom af 21. december 2021 (Store Afdeling), Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

De foreliggende sager ligger i forlængelse af reformen af retsvæsenet på området for bekæmpelse af korruption i Rumænien, som allerede har været genstand for en tidligere dom fra Domstolen ². Denne reform har været genstand for overvågning på EU-plan siden 2007 i medfør af den mekanisme for samarbejde og kontrol, der blev indført ved beslutning 2006/928 i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (herefter »MSK«).

I forbindelse med disse sager opstod spørgsmålet, om anvendelsen af den retspraksis, der følger af forskellige afgørelser fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol, Rumænien) vedrørende de

² Dom af 18.5.2021, *Asociația »Forumul Judecătorilor Din România« m.fl.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, [EU:C:2021:393](#)).

strafferetsplejeregler, som finder anvendelse på området for svig og korruption, kunne være i strid med EU-retten, herunder navnlig de bestemmelser i EU-retten, der har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser, sikringen af dommeres uafhængighed og retsstatsprincippet samt princippet om EU-rettens forrang.

I sagerne C-357/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19 havde Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) dømt flere personer, herunder tidligere parlamentarikere og ministre, for lovovertrædelser i form af momssvig, korruption og handel med indflydelse, bl.a. i forbindelse med forvaltningen af EU-midler. Forfatningsdomstolen ophævede disse afgørelser på grund af dommerkollegiernes ulovlige sammensætning med den begrundelse, dels at de sager, som kassationsdomstolen havde truffet afgørelse om i første instans, burde have været afgjort af et dommerkollegium, der var specialiseret på området for korruption ³, dels at alle dommerne i dommerkollegiet i de sager, som kassationsdomstolen havde truffet afgørelse om i appellen, burde have været udpeget ved lodtrækning ⁴.

I sag C-379/19 var der blevet indledt straffesager ved Tribunalul Bihor (retten i første instans i Bihor, Rumænien) mod flere personer, der var tiltalt for korruption og handel med indflydelse. I forbindelse med en anmodning om udelukkelse af beviser stod denne ret over for spørgsmålet, om den skulle anvende en praksis fra forfatningsdomstolen, som havde erklæret den indsamling af beviser i straffesager, der var blevet foretaget med deltagelse af den rumænske efterretningstjeneste, forfatningsstridig, hvilket medførte, at de omhandlede beviser med tilbagevirkende kraft blev udelukket fra straffesagen ⁵.

I disse sammenhænge forelagde kassationsdomstolen og retten i første instans i Bihor Domstolen spørgsmål om foreneligheden af disse afgørelser fra forfatningsdomstolen med EU-retten ⁶. Indledningsvis spurgte retten i første instans i Bihor, om MSK og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet inden for rammerne af denne mekanisme, er bindende ⁷. Herefter rejste kassationsdomstolen spørgsmålet, om der forelå en eventuel systemisk risiko for straffrihed på området for bekæmpelsen af svig og korruption. Endelig ønskede disse retsinstanter ligeledes oplyst, om princippet om EU-rettens forrang og princippet om dommeres uafhængighed giver dem mulighed for at undlade at anvende en afgørelse fra forfatningsdomstolen, selv om dommeres manglende overholdelse af en afgørelse fra forfatningsdomstolen i henhold til rumænsk ret udgør en disciplinær forseelse.

Domstolens bemærkninger

- MSK er bindende

Domstolen (Store Afdeling) bekræftede sin praksis, der fulgte af en tidligere dom, hvorefter MSK er bindende i alle enkeltheder for Rumænien ⁸. De retsakter, som EU-institutionerne udstedte før tiltrædelsen, har været

3| Dom af 3.7.2019, nr. 417/2019.

4| Dom af 7.11.2018, nr. 685/2018.

5| Dom af 16.2.2016, nr. 51/2016, af 4.5.2017, nr. 302/2017, og af 16.1.2019, nr. 26/2019.

6| Artikel 2 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 325, stk. 1, TEUF, artikel 2 i konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Bruxelles den 26.7.1995 og vedlagt som bilag til Rådets retsakt af 26.7.1995 (EFT 1995, C 316, s. 48), og afgørelse 2006/928.

7| Ifølge forfatningsdomstolens dom af 6.3.2018, nr. 104/2018, kan beslutning 2006/928 ikke udgøre en referenceregulering i forbindelse med en efterprøvelse af forfatningsmæssigheden.

8| Dom af 18.5.2021, *Asociația »Forumul Judecătorilor Din România« m.fl.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, [EU:C:2021:393](#)).

bindende for Rumænien siden datoen for dennes tiltrædelse. Dette er tilfældet med beslutning 2006/928, som er bindende i alle enkeltheder for Rumænien, så længe den ikke er blevet ophævet. De benchmarks, der skal sikre respekten for retsstaten, er ligeledes bindende. Rumænien er således forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse benchmarks, idet denne skal tage hensyn til de henstillinger, der er formuleret i de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet ⁹.

- Forpligtelse til at fastsætte effektive og afskrækkende sanktioner for svig, der skader Unionens finansielle interesser, eller for korruption

EU-retten er til hinder for anvendelsen af en praksis fra forfatningsdomstolen, der fører til ophævelse af domme afsagt af dommerkollegier, som er ulovligt sammensat, for så vidt som denne praksis, sammenholdt med de nationale forældelsesbestemmelser, skaber en systemisk risiko for straffrihed for handlinger, der udgør alvorlig svig, som skader Unionens finansielle interesser, eller for korruption.

For det første bemærkede Domstolen, at selv om reglerne for organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne, og navnlig organiseringen af sammensætningen af dommerkollegier på området for svig og korruption, henhører under disse staters kompetence, er disse imidlertid forpligtede til at overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten.

Blandt disse forpligtelser indgår bekæmpelsen af enhver ulovlig aktivitet, som omfatter korruption, der skader Unionens finansielle interesser, ved afskrækkende og effektive foranstaltninger ¹⁰. Hvad angår Rumænien er denne forpligtelse suppleret med forpligtelsen for denne medlemsstat, der følger af beslutning 2006/928, til effektivt at bekæmpe korruption, og navnlig korruption på højt niveau.

Det krav om effektivitet, der følger heraf, omfatter nødvendigvis såvel retsforfølgelsen og sanktionerne for disse overtrædelser som fuldbyrdelsen af de pålagte straffe, da sanktionerne for de overtrædelser i form af svig, der skader disse interesser, og for korruption generelt ikke kan være effektive og afskrækkende, hvis de ikke faktisk fuldbyrdes. Domstolen bemærkede dernæst, at det først og fremmest påhviler den nationale lovgiver at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at den processuelle ordning, der finder anvendelse på de nævnte overtrædelser, ikke indebærer en systemisk risiko for straffrihed. De nationale retter skal undlade at anvende nationale bestemmelser, der er til hinder for anvendelsen af effektive og afskrækkende sanktioner.

I det foreliggende tilfælde havde anvendelsen af den omhandlede praksis fra forfatningsdomstolen til følge, at de omhandlede sager om svig og korruption i givet fald i flere tilfælde skulle undergives fornyet prøvelse i første instans og/eller i appelinstansen. Henset til en sådan fornyet prøvelses kompleksitet og varighed har den nødvendigvis den virkning, at varigheden af de tilsvarende straffesager forlænges. Ud over det forhold, at Rumænien har forpligtet sig til at nedbringe varigheden af proceduren for korruptionssager, bemærkede Domstolen, at henset til de særlige forpligtelser, der påhviler Rumænien i medfør af beslutning 2006/928, kan den nationale lovgivning eller praksis på dette område ikke have til følge, at varigheden af efterforskningen af korruptionsforbrydelser forlænges, eller at bekæmpelsen af korruption på nogen anden måde svækkes ¹¹. Henset til de nationale forældelsesregler kunne en fornyet prøvelse af de omhandlede sager i øvrigt føre til, at overtrædelserne blev forældet, og forhindre, at de personer, der bestred de højeste stillinger ved den rumænske stat, og som var blevet dømt for under udøvelsen af deres hverv at have begået alvorlig svig og/eller korruption, blev sanktioneret effektivt og afskrækkende. Risikoen for straffrihed ville følgelig blive systemisk for denne personkategori, og den ville bringe formålet om bekæmpelse af korruption på højt plan i fare.

⁹ I henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

¹⁰ I overensstemmelse med artikel 325, stk. 1, TEUF.

¹¹ Punkt I, nr. 5), i bilag IX til akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005, L 157, s. 203).

Endelig bemærkede Domstolen, at forpligtelsen til at sikre, at sådanne overtrædelser er genstand for effektive og afskrækkende strafferetlige sanktioner, ikke fritager den forelæggende ret fra at efterprøve, om den nødvendige overholdelse af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er overholdt, idet denne ret ikke må anvende en national norm til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, der vil medføre en sådan risiko for systemisk straffrihed. De krav, der følger af denne artikel, er således ikke til hinder for en eventuel undladelse af at anvende forfatningsdomstolens praksis vedrørende specialisering og sammensætning af dommerkollegier på området for korruption, der ville indebære en sådan risiko.

- Princippet om dommeres uafhængighed

EU-retten er ikke til hinder for, at forfatningsdomstolens afgørelser er bindende for de almindelige domstole, på betingelse af at denne domstols uafhængighed i forhold til navnlig den lovgivende og den udøvende magt er sikret. EU-retten er derimod til hinder for, at de nationale dommere kan ifalde disciplinært ansvar ved enhver tilsidesættelse af sådanne afgørelser.

For det første, og eftersom eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med en retsstat, skal enhver retsinstans, der skal anvende eller fortolke EU-retten, opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse. Med henblik herpå er domstolenes uafhængighed afgørende. I denne henseende skal dommerne være beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. I overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retstats funktionsmåde, skal retsinstansernes uafhængighed desuden sikres i forhold til bl.a. den lovgivende og den udøvende magt.

For det andet bemærkede Domstolen, at selv om EU-retten ikke pålægger medlemsstaterne en bestemt forfatningsmæssig model, der regulerer forholdet mellem de forskellige statslige instanser, skal medlemsstaterne ikke desto mindre overholde navnlig de krav om domstolenes uafhængighed, der følger af denne ret. Under disse omstændigheder kan forfatningsdomstolens afgørelser binde de almindelige domstole, forudsat at den nationale lovgivning sikrer denne domstols uafhængighed i forhold til navnlig den lovgivende og den udøvende magt. Hvis den nationale lovgivning derimod ikke sikrer denne uafhængighed, er EU-retten til hinder for en sådan national lovgivning eller praksis, idet en sådan forfatningsdomstol ikke er i stand til at sikre den effektive retsbeskyttelse, der kræves i henhold til EU-retten.

For det tredje anførte Domstolen, at disciplinærordningen for at bevare domstolenes uafhængighed skal frembyde de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelseres indhold. I denne henseende kan den omstændighed, at en retsafgørelse indeholder en eventuel fejl i fortolkningen og anvendelsen af de nationale eller EU-retlige regler eller i vurderingen af de faktiske omstændigheder og bedømmelsen af beviserne, ikke i sig selv medføre, at den pågældende dommer ifalder et disciplinært ansvar. Muligheden for at gøre et disciplinært ansvar gældende over for en dommer som følge af en retsafgørelse skal således begrænses til absolutte undtagelsestilfælde og afgrænses af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser. En national ordning, hvorefter enhver tilsidesættelse fra de almindelige nationale dommers side af forfatningsdomstolens afgørelser kan medføre, at de ifalder disciplinært ansvar, overholder ikke disse betingelser.

- EU-rettens forrang

Princippet om EU-rettens forrang er til hinder for, at de nationale retter – hvis de undlader at anvende forfatningsdomstolens afgørelser, der er i strid med EU-retten – vil ifalde disciplinære sanktioner.

Domstolen bemærkede, at den i sin praksis vedrørende EØF-traktaten har udviklet princippet om EU-rettens forrang, der begrundes denne rets forrang frem for medlemsstaternes ret. I denne forbindelse

har Domstolen fastslået, at den omstændighed, at der ved EØF-traktaten er indført en særlig retsorden, som medlemsstaterne har accepteret på grundlag af gensidighed, har til følge, at de hverken kan påberåbe sig en senere ensidig foranstaltning over for denne retsorden eller i forhold til den ret, der er affødt af EØF-traktaten, påberåbe sig nationale retsregler, uanset hvilke regler der er tale om, uden at det medfører, at denne ret mister sin fællesskabsretlige karakter, og uden at selve retsgrundlaget for Fællesskabet anfægtes. Desuden kan fællesskabsrettens bindende virkning ikke variere fra medlemsstat til medlemsstat til fordel for senere nationale lovgivninger uden at bringe virkeliggørelsen af EØF-traktatens mål i fare eller medføre en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i henhold til denne traktat. Domstolen har således fastslået, at skønt EØS-traktaten er indgået i form af en international aftale, udgør den det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab, og at de væsentligste kendetegn ved den herved skabte fællesskabsorden først og fremmest er dens forrang i forhold til medlemsstaternes retssystemer samt den direkte virkning af en række bestemmelser, der gælder for medlemsstaternes borgere og for staterne selv.

Domstolen anførte videre, at disse væsentlige kendetegn ved Unionens retsorden og betydningen af den overholdelse, som den har krav på, er blevet bekræftet ved, at traktaterne om ændring af EØF-traktaten og navnlig Lissabontraktaten er blevet ratificeret uden forbehold. Ved vedtagelsen af denne traktat anførte konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer nemlig udtrykkeligt i erklæring nr. 17 om forrang, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med Domstolens faste praksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i denne retspraksis.

Domstolen tilføjede, at eftersom artikel 4, stk. 2, TEU bestemmer, at Unionen respekterer medlemsstaternes lighed for traktaterne, kan denne kun overholde en sådan lighed, hvis det i medfør af princippet om EU-rettens forrang er umuligt for medlemsstaterne at lade en hvilken som helst ensidig foranstaltning gå forud for Unionens retsorden. I denne sammenhæng bemærkede Domstolen endvidere, at det under udøvelsen af dens enekompetence til at give den endelige fortolkning af EU-retten tilkommer den at præcisere rækkevidden af princippet om EU-rettens forrang i forhold til de relevante bestemmelser i EU-retten, idet denne rækkevidde hverken kan afhænge af fortolkningen af bestemmelser i national ret eller af en national retsinstans' fortolkning af EU-retlige bestemmelser, der ikke svarer til Domstolens fortolkning.

Ifølge Domstolen er de virkninger, der er knyttet til princippet om EU-rettens forrang, bindende for alle organer i en medlemsstat, uden at de interne bestemmelser, herunder forfatningsbestemmelser, kan være til hinder herfor. De nationale retter er forpligtede til af egen drift at undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, der har direkte virkning, uden at de behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale lovgivning eller praksis ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.

Den omstændighed, at de nationale dommere kan indbringe en sag for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, hvilket henhører under deres enekompetence, uden herved at være udsat for disciplinære procedurer eller sanktioner for at have udøvet muligheden herfor, udgør en garanti, der er uløseligt forbundet med de nationale dommers uafhængighed. I tilfælde af at en dommer ved de almindelige nationale domstole, i lyset af en dom fra Domstolen, måtte finde, at den nationale forfatningsdomstols praksis er i strid med EU-retten, må den omstændighed, at denne nationale dommer undlader at anvende den nævnte retspraksis, ikke medføre, at den pågældende ifalder disciplinært ansvar.

Dom af 2. marts 2021 (Store Afdeling), A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

Ved afgørelser vedtaget i august 2018 besluttede Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«) ikke at forelægge Republikken Polens præsident indstillinger om udnævnelse af fem personer (herefter »sagsøgerne«) til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), men at indstille andre kandidater til disse embeder. Sagsøgerne anlagde ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen), som var den forelæggende ret, søgsmål til prøvelse af disse afgørelser. Sådanne søgsmål var på daværende tidspunkt reguleret ved lov om det nationale domstolsråd (herefter »lov om domstolsrådet«), som ændret ved en lov vedtaget i juli 2018. Denne lov fastsatte for det første, at såfremt alle deltagerne i en procedure for udnævnelse til et dommerembede ved den øverste domstol ikke anfægtede den omhandlede afgørelse fra domstolsrådet, blev denne endelig for så vidt angår den kandidat, der var blevet indstillet til dette embede, således at denne kunne udnævnes af republikkens præsident. En eventuel annulation af en sådan afgørelse efter søgsmål anlagt med påstand herom af en deltager, som ikke var blevet indstillet til udnævnelse, kunne desuden ikke føre til en ny vurdering af sidstnævntes situation med henblik på eventuel ansættelse i det omhandlede embede. For det andet kunne et sådant søgsmål i henhold til samme lovs ordning ikke støttes på et anbringende om en ukorrekt vurdering af kandidaternes opfyldelse af de kriterier, der blev taget hensyn til ved vedtagelsen af afgørelsen om fremlæggelse af indstillingen om udnævnelse. Den forelæggende ret fandt, at en sådan ordning i praksis ophævede enhver effektiv virkning af et søgsmål anlagt af en deltager, som ikke var blevet indstillet til udnævnelse, og den forelagde derfor i sin første anmodning om præjudiciel afgørelse Domstolen spørgsmål om ordningens forenelighed med EU-retten.

Efter denne første forelæggelse blev loven om domstolsrådet ændret igen i 2019. Som følge af denne ændring blev det for det første umuligt at anlægge søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om at indstille eller ikke indstille kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved den øverste domstol. For det andet blev det ved denne ændring fastsat, at sådanne, fortsat verserende, søgsmål automatisk skulle indstilles, hvorved den forelæggende ret *de facto* blev frataget kompetencen til at træffe afgørelse i denne type søgsmål og muligheden for at få en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som den havde forelagt Domstolen. Under disse omstændigheder spurgte den forelæggende ret i sin supplerende anmodning om præjudiciel afgørelse Domstolen, om denne nye ordning var i overensstemmelse med EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Domstolens Store Afdeling fastslog for det første indledningsvis, at både samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, og princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU er til hinder for lovændringer som de nævnte, der blev gennemført i Polen i 2019, såfremt det fremgår, at de specifikt har bevirket, at Domstolen forhindres i at træffe afgørelse om præjudicielle spørgsmål som dem, den var blevet forelagt af den forelæggende ret, og at enhver mulighed for en national ret for i fremtiden på ny at forelægge tilsvarende spørgsmål udelukkes. Domstolen præciserede i denne henseende, at det tilkom den forelæggende ret, på grundlag af alle de relevante forhold og navnlig den sammenhæng, hvori den polske lovgiver havde vedtaget disse ændringer, at vurdere, om dette var tilfældet i den foreliggende sag.

Herefter udtalte Domstolen, at medlemsstaternes pligt til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre borgerne en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, som fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ligeledes kan være til hinder for denne type lovændringer. Ifølge Domstolen er dette tilfældet, såfremt det fremgår – hvilket det ligeledes tilkom den forelæggende ret at vurdere på grundlag af alle de relevante forhold – at disse ændringer kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de dommere, som udnævnes på grundlag af domstolsrådets afgørelser, er uimodtagelige for

påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Sådanne ændringer kan således føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

For at nå til denne konklusion henviste Domstolen til, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler for udnævnelse af dommere. Domstolen fremhævede i øvrigt domstolsrådets afgørende rolle i proceduren for udnævnelse til et dommerembede ved den øverste domstol, idet den akt, som rådet vedtager om indstillingen, udgør en ufravigelig betingelse for, at kandidaten efterfølgende kan udnævnes. Den grad af uafhængighed, som domstolsrådet nyder i forhold til den lovgivende og den udøvende magt i Polen, kan således være relevant ved vurderingen af, om de dommere, som rådet udvælger, vil være i stand til at opfylde kravene om uafhængighed og upartiskhed. Domstolen anførte desuden, at den eventuelt manglende mulighed for domstolsprøvelse i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstitution kan vise sig at være problematisk, såfremt alle relevante kontekstuelle forhold, der kendetegner en sådan procedure i den omhandlede medlemsstat, kan skabe tvivl af systemisk karakter i offentligheden om, hvorvidt de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige og upartiske. Domstolen præciserede i denne henseende, at såfremt den forelæggende ret på grundlag af alle de relevante omstændigheder, som den havde nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og navnlig de lovændringer, som for nylig havde berørt proceduren for udpegning af domstolsrådets medlemmer, måtte konkludere, at dette råd ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed, vil adgang til domstolsprøvelse for kandidater, som ikke er blevet udvalgt, være nødvendig for at medvirke til at beskytte proceduren for udnævnelse af de pågældende dommere mod direkte og indirekte påvirkning og i sidste instans undgå, at den nævnte rimelige tvivl kan opstå.

Endelig fastslog Domstolen, at såfremt den forelæggende ret nåede til den konklusion, at vedtagelsen af lovændringerne i 2019 skete i strid med EU-retten, forpligter princippet om EU-rettens forrang denne ret til at undlade at anvende disse ændringer, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen, og fortsat påtage sig den kompetence, som den tidligere havde til at træffe afgørelse i de sager, som var indbragt for den inden indførelsen af ændringerne.

Domstolen fandt for det andet, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for lovændringer som de nævnte, der blev gennemført i Polen i 2018, såfremt det fremgår, at de kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de således udnævnte dommere er uimodtagelige for påvirkning udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og således kan føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Det tilkom i sidste ende den forelæggende ret at tage stilling til, om dette var tilfældet i den foreliggende sag. Med hensyn til de betragtninger, som den forelæggende ret skulle tage hensyn til i denne henseende, fremhævede Domstolen, at de nationale bestemmelser om den domstolsprøvelse, der kan foretages i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstitution, kan vise sig at være problematiske med hensyn til de krav, der følger af EU-retten, såfremt de ophæver effektiviteten af den søgsmålsadgang, som hidtil har eksisteret. Domstolen bemærkede for det første, at den omhandlede søgsmålsadgang efter lovændringerne i 2018 nu ingen reel effektiv virkning har og kun tilsyneladende giver adgang til domstolsprøvelse. Domstolen fremhævede for det andet, at de kontekstuelle forhold vedrørende alle de øvrige reformer, som for nylig havde berørt den øverste domstol og domstolsrådet, også skulle tages betragtning i den foreliggende sag. Domstolen fremhævede i denne henseende ud over den nævnte tvivl vedrørende domstolsrådets uafhængighed den omstændighed, at lovændringerne i 2018 blev indført meget kort tid inden, at domstolsrådet i sin nye sammensætning skulle tage stilling til de ansøgninger, såsom sagsøgernes, der var blevet indgivet til et anseligt antal dommerembeder, som skulle besættes ved den

øverste domstol, og som var blevet erklæret ledige eller var nyoprettet som følge af ikrafttrædelsen af forskellige ændringer i loven om den øverste domstol.

Endelig præciserede Domstolen, at hvis den forelæggende ret nåede til den konklusion, at lovændringerne i 2018 tilsidesætter EU-retten, ville den i henhold til princippet om EU-rettens forrang have pligt til at undlade at anvende disse ændringer og i stedet anvende de tidligere gældende nationale bestemmelser, idet den selv skulle udøve prøvelsen i henhold til sidstnævnte bestemmelser.

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Disciplinærordningen for dommere) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

Polen vedtog i 2017 en ny disciplinærordning vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) og ved de almindelige domstole. Inden for rammerne af denne lovreform blev der oprettet en ny afdeling, Izba Dyscyplinarna (herefter »disciplinærafdelingen«), ved den øverste domstol. Denne afdeling fik navnlig til opgave at pådømme disciplinærsager mod dommere ved den øverste domstol og, i appelinstansen, disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole.

Da det var Europa-Kommissionens opfattelse, at Polen ved vedtagelsen af denne nye disciplinærordning havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten ¹², anlagde denne institution et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen. Kommissionen gjorde bl.a. gældende, at denne disciplinærordning hverken sikrede uafhængigheden eller upartiskheden for disciplinærafdelingen, der udelukkende var sammensat af dommere udvalgt af Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen) (herefter »domstolsrådet«), hvor 23 af de 25 medlemmer var udpeget af de politiske myndigheder.

I dommen i denne sag gav Domstolen, Store Afdeling, medhold i det traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen havde anlagt. For det første fastslog Domstolen, at denne nye disciplinærordning for dommere skadede deres uafhængighed. For det andet gjorde ordningen det ikke muligt for de pågældende dommere fuldstændigt uafhængigt at overholde de forpligtelser, der påhviler dem inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme.

Domstolens bemærkninger

Som et første trin fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

Domstolen erindrede om, at det fremgår af dens faste praksis, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og det krav om dommers uafhængighed, der følger af denne bestemmelse, kræver, at den disciplinærordning, der finder anvendelse på dommerne ved de nationale retsinstanser, som henhører under medlemsstaternes retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsens indhold, hvilket bl.a. kræver, at der fastsættes regler, som definerer den adfærd, der udgør disciplinærforseelser, og som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende

¹² Kommissionen var af den opfattelse, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, og i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, der fastsætter en mulighed (stk. 2) for visse nationale domstole, og en forpligtelse (stk. 3) for andre nationale domstole til at foretage en præjudiciel forelæggelse.

rettigheder, bl.a. retten til forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene.

Ifølge Domstolen havde Polen imidlertid for det første ikke sikret disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed og havde således skadet dommernes uafhængighed ved ikke at sikre disse, at de disciplinærsager, der indledes mod dem, kontrolleres af et organ, der frembyder sådanne garantier. I overensstemmelse med princippet om magtens tredeling skal retsinstansernes uafhængighed sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt. I henhold til lovreformen af 2017 fastsættes proceduren for udnævnelse af dommere ved den øverste domstol, og navnlig proceduren for udnævnelse af medlemmerne af den øverste domstols disciplinærafdeling, i det væsentlige af domstolsrådet – et organ, som i høj grad er blevet omordnet af den udøvende magt og den lovgivende magt i Polen. Domstolen bemærkede ligeledes, at disciplinærafdelingen udelukkende skulle sammensættes af nye dommere, der skulle udvælges af domstolsrådet, og som ikke allerede havde sæde ved den øverste domstol, og som bl.a. ville modtage en meget høj løn og få en grad af organisatorisk, funktionel og økonomisk autonomi, som var særligt vidtgående i forhold til de vilkår, der gjaldt i de øvrige domstolsafdelinger ved denne retsinstans. Samtlige disse omstændigheder var egnede til at rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne disciplinærinstans var uimodtagelig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om den var neutral i forhold til de interesser, som stod over for hinanden.

Domstolen bemærkede for det andet, idet den i denne henseende tog hensyn til den omstændighed, at disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed således ikke var sikret, at Polen havde tilladt, at indholdet af retsafgørelser kunne kvalificeres som en disciplinærforseelse hvad angik dommerne ved de almindelige domstole. Under henvisning til nødvendigheden af at undgå, at disciplinærordningen kunne anvendes til politisk kontrol med retsafgørelser eller til pres på dommere, bemærkede Domstolen, at den nye disciplinærordning for dommere – som ikke opfyldte kravene om klarhed og præcision med hensyn til den adfærd, som kunne medføre, at disse dommere ifaldt ansvar – i det foreliggende tilfælde ligeledes skadede dommernes uafhængighed.

For det tredje havde Polen dels heller ikke sikret, at disciplinærsager mod dommerne ved de almindelige domstole skulle behandles inden for en rimelig frist, hvorved denne medlemsstat således atter havde skadet disse dommers uafhængighed. I henhold til den nye disciplinærordning kunne en dommer, der havde været genstand for en disciplinærsag, som var blevet afsluttet ved en endelig retsafgørelse, nemlig på ny blive mødt med sådanne disciplinærsager i den samme sag på en sådan måde, at denne dommer permanent forblev under den potentielle trussel om sådanne disciplinærsager. Dels kunne de nye processuelle regler for disciplinærsager mod dommere begrænse de anklagede dommers ret til forsvar. I henhold til denne nye ordning afbrød foranstaltninger i forbindelse med udpegelse af en forsvarer for en dommer og dennes varetagelse af forsvaret således ikke disciplinærsagen, hvorimod proceduren kunne gennemføres, selv om dommeren eller dennes advokat havde lovligt forfald. Navnlig når de førnævnte nye procesregler ligesom i den konkrete sag indgik i en sammenhæng med en disciplinærordning, som frembød de mangler, der allerede er påpeget ovenfor, kunne de i øvrigt have tendens til at forøge risikoen for, at disciplinærordningen blev anvendt som et system til politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold.

For det fjerde fastslog Domstolen, at Polen ikke havde sikret, at disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole blev behandlet af en domstol, der var »oprettet ved lov«, således som det tillige kræves efter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet denne medlemsstat havde overdraget formanden for den ovennævnte disciplinærafdeling en skønsmæssig beføjelse til at nominere disciplinærdomstolen i første instans i sådanne sager.

Som et andet trin konstaterede Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet denne medlemsstat havde tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse blev begrænset af muligheden for at indlede en

disciplinærsag. Nationale bestemmelser, hvoraf det følger, at de nationale dommere kan udsættes for disciplinærsager på grund af den omstændighed, at de har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, er således ikke tilladte, eftersom de skader de berørte nationale dommers effektive udøvelse af den adgang eller forpligtelse til at indgive en forelæggelse for Domstolen, der er fastsat i artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, såvel som den samarbejdsordning mellem de nationale retter og Domstolen, der således er indført ved traktaterne for at sikre EU-rettens ensartede fortolkning og fulde virkning.

Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), A.B. m.fl. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798)

I august 2018 blev dommeren W.Ż., der havde sæde i en regional ret i Polen, forflyttet uden sit samtykke fra den afdeling ved retten, som han var tilknyttet, til en anden afdeling ved samme ret. Han indgav en klage over denne forflyttelse til Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen) (herefter »domstolsrådet«), som førte til en afgørelse om, at det var ufornuddent at træffe afgørelse. I november 2018 anlagde W.Ż. sag til prøvelse af denne afgørelse ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), hvorunder han ligeledes anmodede om, at alle dommere i den afdeling, der skulle træffe afgørelse i hans søgsmål, nemlig Izba Kontroli Nadzwyyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, Polen) (herefter »prøvelsesafdelingen«), blev erklæret inhabile. Han var af den opfattelse, at medlemmerne af denne afdeling, henset til måden, hvorpå de var blevet udnævnt, ikke frembød de krævede garantier for uafhængighed og upartiskhed.

I denne henseende anførte Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (øverste domstol (afdelingen for civile sager), Polen), som skulle træffe afgørelse om denne inhabilitetsindsigelse, i forelæggelseskendelsen, at der var blevet anlagt sager ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen) til prøvelse af domstolsrådets afgørelse nr. 331/2018, hvorved republikkens præsident blev foreslået en liste over nye dommerne i prøvelsesafdelingen. Til trods for den udsættelse af fuldbyrdelsen af denne afgørelse, som sidstnævnte ret havde truffet bestemmelse om, udnævnte republikkens præsident imidlertid visse af de kandidater, der var indstillet i denne afgørelse, til dommerembeder ved denne prøvelsesafdeling.

I marts 2019 – på et tidspunkt, hvor denne procedure for det første stadig verserede for den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, og hvor sidstnævnte domstol for det andet havde anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende en anden afgørelse fra domstolsrådet, hvorved republikkens præsident blev foreslået en liste over kandidater til dommerembeder ved den øverste domstol ¹³ – blev en ny dommer udnævnt til prøvelsesafdelingen (herefter »dommeren i prøvelsesafdelingen«) på grundlag af afgørelse nr. 331/2018. Denne nye dommer afsagde som enedommer, uden at råde over sagsakterne og uden at have hørt W.Ż., en kendelse (herefter »den omtvistede kendelse«), hvorved W.Ż.'s søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelse om, at det var ufornuddent at træffe afgørelse, blev afvist.

Den forelæggende ret anmodede Domstolen om at oplyse, om en dommer, der er udnævnt under sådanne omstændigheder, udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ¹⁴, og om at præcisere, hvilke konsekvenser det kunne

¹³ Nemlig den sag, der gav anledning til dom af 2.3.2021, **A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)** (C-824/18, EU:C:2021:153). I denne sag, der blev anlagt i november 2018, ønskede den øverste domstol i forvaltningsretlige sager i det væsentlige oplyst, om EU-retten var til hinder for visse ændringer af bestemmelserne i lov om domstolsrådet for så vidt angår mulighederne for prøvelse af domstolsrådets afgørelser om udnævnelse af dommere ved den øverste domstol.

¹⁴ Det fremgår af denne bestemmelse, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

have for den omtvistede kendelse, hvis en sådan dommer ikke kunne kvalificeres som værende en sådan domstol.

Domstolen (Store Afdeling) udtalte sig i dommen om de omstændigheder, som en national ret skal tage hensyn til med henblik på at afgøre, om der i proceduren for udnævnelse af en dommer foreligger ulovligheder, der kan forhindre, at den pågældende kan anses for at udgøre en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og om de konsekvenser, som princippet om EU-rettens forrang i en sådan situation har for en afgørelse såsom den omtvistede kendelse, afsagt af en sådan dommer.

Domstolens bemærkninger

Domstolen konstaterede først, at en almindelig domstol såsom en polsk regional domstol er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. For at en sådan ret kan sikre den effektive retsbeskyttelse, som kræves i henhold til denne bestemmelse, er det afgørende, at dens uafhængighed bevares. En forflyttelse af en dommer uden dennes samtykke kan imidlertid potentielt gøre indgreb i princippet om dommers uafsættelighed og uafhængighed. Den kan nemlig påvirke omfanget af den berørte dommers beføjelser og behandlingen af de sager, som den pågældende er tildelt, og få betydelige konsekvenser for dennes liv og karriere; den kan således udgøre et middel til kontrol med retsafgørelses indhold og have tilsvarende virkninger som en disciplinær sanktion. Kravet om dommers uafhængighed fordrer derfor, at den ordning, der finder anvendelse på forflyttelse af dommere uden deres samtykke, frembyder de nødvendige garantier for at undgå, at denne uafhængighed bringes i fare gennem direkte eller indirekte indgreb udefra. Sådanne forflyttelsesforanstaltninger, der kun må træffes af legitime grunde vedrørende navnlig fordelingen af de tilgængelige ressourcer, skal således kunne anfægtes ved domstolene i overensstemmelse med en procedure, der fuldt ud sikrer den pågældende dommers ret til forsvar.

Domstolen fastslog dernæst, at udnævnelsen af dommeren i prøvelsesafdelingen i strid med den endelige afgørelse fra den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, der havde anordnet udsættelse af fuldbyrdelsen af domstolsrådets afgørelse nr. 331/2018, og uden at afvente Domstolens dom i sagen A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18), har skadet effektiviteten af den ordning, der er indført ved artikel 267 TEUF. Da denne udnævnelse fandt sted, ville den ventede besvarelse fra Domstolen i denne sag nemlig kunne medføre, at den øverste domstol i forvaltningsretlige sager efter omstændighederne ville skulle annullere domstolsrådets afgørelse nr. 331/2018 i sin helhed.

Hvad angår de øvrige omstændigheder i forbindelse med udnævnelsen af dommeren i prøvelsesafdelingen bemærkede Domstolen ligeledes, at den for nylig havde fastslået, at visse omstændigheder, som den forelæggende ret havde nævnt, vedrørende nylige ændringer af betydning for sammensætningen af domstolsrådet, kunne give anledning til rimelig tvivl om navnlig dette råds uafhængighed¹⁵. Desuden blev denne udnævnelse foretaget, og den omtvistede kendelse afsagt, selv om der var blevet rejst en inhabilitetsindsigelse for den forelæggende ret mod samtlige dommere, som på daværende tidspunkt havde sæde i prøvelsesafdelingen.

Samlet set kunne de ovennævnte omstændigheder, med forbehold af de endelige vurderinger, som det påhvilede den forelæggende ret at foretage, føre til den konklusion, at udnævnelsen af dommeren i prøvelsesafdelingen skete under åbenbar tilsidesættelse af de grundlæggende regler om udnævnelse af dommere ved den øverste domstol. De samme omstændigheder ville ligeledes kunne danne grundlag for

¹⁵ Jf. i denne retning dom af 15.7.2021, *Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), præmis 104-108).

en konklusion fra den forelæggende ret om, at de omstændigheder, hvorunder denne udnævnelse fandt sted, bragte integriteten af resultatet af udnævnelsesprocessen i fare ved at bidrage til at skabe rimelig tvivl i offentligheden og føre til, at dommeren i prøvelsesafdelingen ikke fremstod som uafhængig og upartisk, hvilket kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Følgelig fastslog Domstolen, at en national ret, for hvilken der er rejst en inhabilitetsindsigelse som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang skal anse en kendelse såsom den omtvistede kendelse for at være ugyldig, når dette er absolut nødvendigt henset til den omhandlede processuelle situation for at sikre EU-rettens forrang, såfremt det fremgår af samtlige de betingelser og omstændigheder, hvorunder processen for udnævnelse af den dommer, der afsagde denne kendelse, er blevet afviklet, at denne ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i denne bestemmelse.

Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

I forbindelse med syv straffesager, der verserede for Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen), var denne ret i tvivl om, hvorvidt sammensætningen af de dommerkollegier, der skulle træffe afgørelse i disse sager, var i overensstemmelse med EU-retten, henset til tilstedeværelsen i disse dommerkollegier af en dommer, der var blevet forflyttet i henhold til en afgørelse truffet af justitsministeren i medfør af lov om de almindelige domstoles organisation ¹⁶.

Ifølge denne ret kunne justitsministeren i medfør af de polske regler om forflyttelse af dommere ansætte en dommer ved en højere straffedomstol på grundlag af kriterier, som ikke var officielt kendte, og uden at afgørelsen om forflyttelse kunne undergives domstolsprøvelse. Justitsministeren kunne desuden til enhver tid tilbagekalde forflyttelsen, uden at en sådan tilbagekaldelse var underlagt kriterier, der var fastlagt på forhånd i lovgivningen, og uden at den skulle begrundes.

I denne sammenhæng besluttede den forelæggende ret at spørge Domstolen, om de nævnte regler var forenelige med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ¹⁷, og om disse regler tilsidesatte uskyldsformodningen, der finder anvendelse på straffesager, og som bl.a. følger af direktiv 2016/343 ¹⁸.

Ved sin dom afsagt af Store Afdeling fastslog Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og direktiv 2016/343 ¹⁹ er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter justitsministeren i en medlemsstat på grundlag af kriterier, der ikke er offentliggjort, dels kan forflytte en dommer til en højere straffedomstol for en tidsbegrænset eller tidsubegrænset periode, dels på et hvilket som helst tidspunkt og ved en afgørelse, der ikke er ledsaget af en begrundelse, kan tilbagekalde denne forflyttelse, uanset om forflyttelsen er for en tidsbegrænset eller tidsubegrænset periode.

¹⁶ | Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27.7.2001 i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for tvisterne i hovedsagerne (Dz. U. af 2019, position 52).

¹⁷ | Det fremgår af denne bestemmelse, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

¹⁸ | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9.3.2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1).

¹⁹ | Artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2016/343.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Domstolen, at de polske almindelige domstole, som den regionale domstol i Warszawa er en del af, henhører under det polske retsmiddelsystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. For at sådanne retter kan sikre den effektive retsbeskyttelse, der kræves i henhold til denne bestemmelse, er bevarelsen af deres uafhængighed afgørende. Overholdelsen af kravet om uafhængighed fordrer, at reglerne om forflyttelse af dommere frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en forflyttelse anvendes som et middel til politisk kontrol med retsafgørelsens indhold.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at selv om den omstændighed, at justitsministeren kun kan forflytte dommere med deres samtykke, udgør en vigtig processuel beskyttelse, foreligger der imidlertid en række forhold, som ifølge den forelæggende ret giver justitsministeren beføjelse til at påvirke disse dommere og kan skabe tvivl om deres uafhængighed. Efter en analyse af disse forskellige forhold fastslog Domstolen indledningsvis, at for at undgå vilkårlighed og risiko for manipulation skal en afgørelse om at forflytte en dommer og en afgørelse om at bringe forflyttelsen til ophør træffes på grundlag af kriterier, der er kendt på forhånd, og være behørigt begrundet. Da en tilbagekaldelse af en dommers forflyttelse uden vedkommendes samtykke kan have tilsvarende virkninger som en disciplinær sanktion, bør en sådan foranstaltning desuden kunne anfægtes ved domstolene i overensstemmelse med en procedure, der fuldt ud sikrer retten til forsvar. I øvrigt fastslog Domstolen, idet den bemærkede, at justitsministeren ligeledes varetager hvervet som generalstatsadvokat, at denne i en given straffesag således råder over en beføjelse både over for anklagemyndigheden og over for de forflyttede dommere, hvilket kan rejse begrundet tvivl hos borgerne om de nævnte forflyttede dommers upartiskhed. Endelig udøver forflyttede dommere i de dommerkollegier, som skal træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne, ligeledes en funktion som viceanklagere for anklageren i disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole, som er det organ, der har til opgave at forundersøge disciplinærsager mod dommere. Sammenlægningen af disse to funktioner i en situation, hvor viceanklagerne for anklageren i disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole ligeledes udnævnes af justitsministeren, kan give anledning til rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt de øvrige medlemmer af de pågældende dommerkollegier er uimodtagelige for påvirkninger udefra.

Samlet set kan disse forskellige omstændigheder, med forbehold af den forelæggende rets endelige bedømmelse, føre til den konklusion, at justitsministeren på grundlag af kriterier, som ikke er kendte, har beføjelse til at forflytte dommere til højere retsinstanser samt til at bringe deres forflyttelse til ophør uden at skulle begrunde denne afgørelse, med den virkning, at de pågældende dommere i den periode, hvor de er forflyttet, ikke har de garantier og den uafhængighed, som enhver dommer almindeligvis burde have i en retsstat. En sådan beføjelse kan ikke anses for at være forenelig med forpligtelsen til at overholde kravet om uafhængighed.

Hvad i øvrigt angår den uskyldsformodning, der finder anvendelse i straffesager, og som direktiv 2016/343 har til formål at sikre overholdelsen af ²⁰, forudsætter denne, at retten er fri for enhver partiskhed og enhver forudindtagethed, når den undersøger den tiltaltes strafansvar. Dommernes uafhængighed og upartiskhed er således afgørende for, at uskyldsformodningen garanteres. I det foreliggende tilfælde fremgik det imidlertid, at dommers uafhængighed og upartiskhed og dermed uskyldsformodningen kunne blive bragt i fare under de ovennævnte omstændigheder.

²⁰ Jf. 22. betragtning til og artikel 6 i direktiv 2016/343.

Dom af 20. april 2021 (Store Afdeling), Repubblica (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

Repubblica er en sammenslutning, der har til formål at fremme retsbeskyttelsen og beskyttelsen af retsstatsprincippet i Malta. Efter at der var blevet udnævnt nye dommere i april 2019, indbragte sammenslutningen en *actio popularis* ved Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (domstol i civile sager (første afdeling) som forfatningsdomstol, Malta), hvorunder den navnlig anfægtede proceduren for udnævnelse af dommere i Malta som reguleret ved forfatningen ²¹. De omhandlede forfatningsbestemmelser, som har været uændrede i perioden fra vedtagelsen heraf i 1964 til en reform i 2016, tillægger Il-Prim Ministru (premierministeren, Malta) beføjelse til at indstille til republikkens præsident at udnævne en kandidat til et dommerembede. I praksis har premierministeren således en afgørende beføjelse ved udnævnelsen af dommere i Malta, hvilket ifølge Repubblica rejser tvivl om disse dommers uafhængighed. Kandidaterne skal dog opfylde visse betingelser, som ligeledes er fastsat i forfatningen, og siden reformen i 2016 har der været nedsat et dommerudnævnelsesudvalg, der har til opgave at bedømme kandidaterne og afgive en udtalelse til premierministeren.

På denne baggrund besluttede den domstol, ved hvilken sagen var anlagt, at forelægge Domstolen spørgsmålet om foreneligheden af den maltesiske ordning for udnævnelse af dommere med EU-retten og nærmere bestemt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Det bemærkes, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger medlemsstaterne at indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, og at chartrets artikel 47 fastsætter retten til effektive retsmidler for enhver person, der i en given sag påberåber sig en rettighed, som den pågældende udleder af EU-retten.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at EU-retten ikke er til hinder for nationale forfatningsbestemmelser såsom bestemmelserne i maltesisk ret om udnævnelse af dommere. Det fremgik nemlig ikke, at disse bestemmelser kunne føre til, at dommerne ikke fremstod som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog først, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU kunne finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom søgsmålet vedrørte anfægtelse af foreneligheden med EU-retten af bestemmelser i national ret, som regulerer proceduren for udnævnelse af dommere, der kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som angiveligt kan påvirke deres uafhængighed. Hvad angår chartrets artikel 47 bemærkede Domstolen, at selv om denne ikke som sådan fandt anvendelse ²², for så vidt som Repubblica ikke påberåbte sig en subjektiv ret støttet på EU-retten, skulle der dog tages hensyn til denne bestemmelse ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Dernæst fastslog Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke er til hinder for nationale bestemmelser, som tillægger premierministeren en afgørende beføjelse i proceduren for udnævnelse af dommere, idet de samtidig fastsætter, at der i denne procedure skal medvirke et uafhængigt organ, der navnlig har til opgave at bedømme kandidaterne til et dommerembede og afgive udtalelse til premierministeren.

For at nå frem til denne konklusion fremhævede Domstolen først generelt, at blandt de krav til en effektiv retsbeskyttelse, som skal opfyldes af de nationale retter, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, har dommernes uafhængighed en grundlæggende betydning, navnlig for

²¹ Den maltesiske forfatnings artikel 96, 96A og 100.

²² I modsætning til, hvad chartrets artikel 51, stk. 1, kræver.

Unionens retsorden, i flere henseender. Den er således afgørende for, at mekanismen med præjudiciel forelæggelse fastsat i artikel 267 TEUF kan fungere efter hensigten, idet denne mekanisme alene kan aktiveres af en uafhængig retsinstans. Dommernes uafhængighed er desuden en del af kerneindholdet i den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse og til en retfærdig rettergang, som er fastsat i chartrets artikel 47.

Herefter henviste Domstolen til sin nyere praksis ²³, hvori den har foretaget præciseringer vedrørende de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten. Disse garantier forudsætter bl.a., at der findes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden.

Endelig fremhævede Domstolen, at i henhold til artikel 49 TEU består Unionen af stater, der frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, såsom retsstatsprincippet, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning, særligt om organiseringen af den dømmende magt, på en måde, der medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Ud fra dette perspektiv skal medlemsstaterne afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed.

Efter at have foretaget disse præciseringer fandt Domstolen for det første, at indførelsen af dommerudnævnelsesudvalget i 2016 derimod styrkede garantien for de maltesiske dommers uafhængighed i forhold til den situation, der fulgte af de forfatningsbestemmelser, som var gældende ved Maltas optagelse i Den Europæiske Union. Domstolen bemærkede i denne henseende, at et sådant organs medvirken principielt kan bidrage til at objektivisere proceduren for udnævnelse af dommere ved at begrænse den skønsmargen, som premierministeren råder over på området, såfremt dette organ selv er tilstrækkeligt uafhængigt. I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at en række regler syntes at kunne sikre denne uafhængighed.

Domstolen fremhævede for det andet, at selv om premierministeren har visse beføjelser ved udnævnelsen af dommere, er udøvelsen af disse beføjelser begrænset af de krav om erhvervsfering, som kandidaterne til dommerembeder skal opfylde, og som er fastsat i forfatningen. Desuden er premierministeren, selv om denne kan beslutte at indstille til republikkens præsident at udnævne en kandidat, som ikke er foreslået af dommerudnævnelsesudvalget, i et sådant tilfælde forpligtet til at meddele navnlig den lovgivende magt begrundelsen herfor. Ifølge Domstolen kan denne beføjelse ikke give anledning til rimelig tvivl med hensyn til de valgte kandidaters uafhængighed, for så vidt som premierministeren kun rent undtagelsesvis udnytter denne beføjelse og holder sig til en streng og effektiv overholdelse af begrundelsespligten.

23| Jf. f.eks., dom af 19.11.2019, **A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed)** (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, [EU:C:2019:982](#)), samt af 2.3.2021, **A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

2. Procedure for konstatering af en klar risiko for, at en medlemsstat har begået en alvorlig overtrædelse af Unionens værdier

Dom af 3. juni 2021 (Store Afdeling), Ungarn mod Parlamentet (C-650/18, EU:C:2021:426)

Den 12. september 2018 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning²⁴ om et forslag om at opfordre Rådet for Den Europæiske Union til i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU²⁵ at fastslå, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på. Denne erklæring indledte den procedure, som er fastsat i artikel 7 TEU, og som kan føre til suspension af visse rettigheder, der følger af den pågældende medlemsstats medlemskab af Unionen.

I henhold til artikel 354, stk. 4, TEUF, som fastsætter de afstemningsregler, der gælder i forbindelse med anvendelsen af artikel 7 TEU, krævede Parlamentets vedtagelse af den omhandlede beslutning et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, som skulle repræsentere et flertal af dets medlemmer. Ved stemmeoptællingen vedrørende den omhandlede beslutning tog Parlamentet i henhold til sin forretningsorden – der fastsætter, at der til vedtagelse eller forkastelse af en tekst kun tages hensyn til de afgivne »ja«- eller »nej«-stemmer, medmindre der er tale om tilfælde, for hvilke der er fastlagt et specifikt flertal i traktaterne²⁶ – kun medlemmernes stemmer for og imod, og ikke stemmeundladelserne, i betragtning²⁷.

Ungarn, der var af den opfattelse, at Parlamentet ved beregningen af de afgivne stemmer burde have taget hensyn til stemmeundladelserne, anlagde i henhold til artikel 263 TEUF sag med påstand om annullation af Parlamentets beslutning.

Domstolen (Store Afdeling) frifandt Parlamentet. Domstolen konstaterede for det første, at den anfægtede beslutning kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse i henhold til artikel 263 TEUF. Den fastslog for det andet, at parlamentsmedlemmernes stemmeundladelser ikke skulle medregnes ved beregningen af, om flertallet på to tredjedele af de afgivne stemmer som omhandlet i artikel 354 var opnået.

Domstolens bemærkninger

Domstolen udtalte sig for det første indledningsvis om sin kompetence til at træffe afgørelse i den foreliggende sag og derefter om, hvorvidt sagen kunne antages til realitetsbehandling.

Den konstaterede først, at artikel 269 TEUF, som fastsætter en begrænset mulighed for at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 7 TEU, ikke udelukkede, at Domstolen havde kompetence til at påkende det foreliggende søgsmål. Artikel 269 TEUF indebærer nemlig, eftersom den fastsætter betingelser for denne søgsmålsret, som er strengere end betingelserne i artikel 263 TEUF, en begrænsning af Den Europæiske

²⁴| Beslutning (2017/2131(INL)) (EUT 2019, C 433, s. 66).

²⁵| Artikel 7, stk. 1, TEU: »På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat. Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende«.

²⁶| Artikel 178, stk. 3, i Parlamentets forretningsorden.

²⁷| Beslutningen blev vedtaget med 448 stemmer for og 197 imod, idet 48 tilstedeværende medlemmer undlod at stemme.

Unions Domstols generelle kompetence til at prøve lovligheden af EU-institutionernes retsakter, og den skal følgelig fortolkes indskrænkende. Desuden er beslutninger vedtaget af Parlamentet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU ikke nævnt i artikel 269 TEUF. Traktaternes ophavsmænd har således ikke haft til hensigt at udelukke en retsakt som den anfægtede beslutning fra den generelle kompetence, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol ved artikel 263 TEUF. En sådan fortolkning bidrager desuden til overholdelsen af princippet om, at Den Europæiske Union er en retsunion, hvorved der er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter.

Dernæst fastslog Domstolen, at den anfægtede beslutning udgjorde en anfægtelig retsakt. Beslutningen havde nemlig bindende retsvirkninger fra vedtagelsen heraf, for så vidt som den, så længe Rådet ikke havde taget stilling til, hvilke konsekvenser der skulle drages heraf, havde den umiddelbare virkning, at det forbud, som var pålagt medlemsstaterne mod at tage en ansøgning om asyl indgivet af en ungarsk statsborger i betragtning eller antage denne til realitetsbehandling, blev ophævet ²⁸.

Desuden udgjorde den anfægtede beslutning ikke en mellemkommende retsakt, hvis lovlighed kun ville kunne anfægtes under et søgsmål vedrørende den endelige retsakt, som en sådan mellemkommende retsakt forbereder. For det første gav Parlamentet nemlig ikke med vedtagelsen af denne beslutning udtryk for en foreløbig holdning, selv om Rådet for efterfølgende at kunne fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder Unionens værdier, stadig skal have en forudgående godkendelse fra Parlamentet. Den omhandlede beslutning havde for det andet selvstændige retsvirkninger i det omfang, at selv om den pågældende medlemsstat ganske vist ville kunne gøre dens ulovlighed gældende til støtte for et eventuelt annulationssøgsmål til prøvelse af en senere retsakt, hvorved Rådet fastslår, at den omhandlede situation foreligger, ville muligheden for medhold i et sådant søgsmål under alle omstændigheder ikke kunne sætte alle de bindende retsvirkninger af denne beslutning ud af kraft.

Domstolen fremhævede imidlertid, at visse særlige betingelser, som artikel 269 TEUF underlægger annulationssøgsmål anlagt til prøvelse af den retsakt, som Rådet kan vedtage efter et begrundet forslag fra Parlamentet såsom den anfægtede beslutning, ligeledes skal finde anvendelse på et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af et sådant begrundet forslag, da artikel 269 TEUF ellers vil blive fratrækket sin effektive virkning. Sidstnævnte søgsmål kan således kun anlægges af den medlemsstat, der er genstand for det begrundede forslag, og de annulationsanbringender, der gøres gældende til støtte for et sådant søgsmål, kan kun vedrøre en tilsidesættelse af de i artikel 7 TEU omhandlede procedurebestemmelser.

For det andet bemærkede Domstolen med hensyn til realiteten, at begrebet »afgivne stemmer« i artikel 354, stk. 4, TEUF ikke er defineret i traktaterne, og at dette selvstændige unionsretlige begreb skal fortolkes i overensstemmelse med den sædvanlige betydning i daglig tale. Dette begreb omfatter imidlertid i sin sædvanlige betydning kun udtryk for en positiv eller negativ stemmeafgivelse om et givet forslag, mens en stemmeundladelse, forstået som det forhold, at man nægter at tage stilling, ikke kan sidestilles med en »afgivet stemme«. Reglen i artikel 354, stk. 4, TEUF om, at der træffes afgørelse med et flertal af de afgivne stemmer, skal derfor fortolkes således, at den udelukker hensyntagen til stemmeundladelser.

Herefter bemærkede Domstolen – efter at den havde erindret om, at artikel 354, stk. 4, TEUF indeholder et dobbelt krav om flertal, idet retsakter, som Parlamentet vedtager i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, nemlig skal samle dels et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, dels et flertal af Parlamentets medlemmer – at der under alle omstændigheder tages hensyn til stemmeundladelser ved kontrollen af, om stemmerne for repræsenterer et flertal af Parlamentets medlemmer.

²⁸ I henhold til litra b) i den eneste artikel i protokol nr. 24 om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater (EUT 2010, C 83, s. 305).

Endelig fastslog Domstolen, at udelukkelsen af stemmeundladelser fra opgørelsen af afgivne stemmer som omhandlet i artikel 354, stk. 4, TEUF hverken var i strid med demokratiprincippet eller ligebehandlingsprincippet, navnlig henset til, at de parlamentsmedlemmer, som undlod at stemme, handlede på et oplyst grundlag, eftersom de på forhånd var blevet informeret om, at stemmeundladelser ikke ville blive medregnet som afgivne stemmer.

II. Grundlæggende rettigheder

I 2021 udtalte Domstolen sig flere gange om de grundlæggende rettigheder i Unionens retsorden. De fem afgørelser, der præsenteres i dette afsnit, kaster lys over rækkevidden af visse rettigheder og principper, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (i det følgende benævnt »chartret«), såsom retten til en retfærdig rettergang, *ne bis in idem*-princippet, tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed og retten til beskyttelse af personoplysninger ²⁹.

1. Ret til en retfærdig rettergang

Dom af 2. februar 2021 (Store Afdeling), Consob (C-481/19, [EU:C:2021:84](#))

Den 2. maj 2012 pålagde Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (det nationale selskabs- og børstilsyn, Italien) DB bødestraffe på et samlet beløb af 300 000 EUR for den administrative overtrædelse insiderhandel begået i 2009.

Consob pålagde ligeledes DB en bødestraf på 50 000 EUR for manglende samarbejde. Efter flere gange at have anmodet om udsættelse af datoen for den høring, som han var blevet indkaldt til i sin egenskab af person, der er i besiddelse af oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, havde DB således nægtet at besvare de spørgsmål, som han blev stillet, da han mødte frem til høringen.

29| Flere andre domme på dette område skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 2.3.2021, *A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)), dom af 20.4.2021, *Repubblika* (C-896/19, [EU:C:2021:311](#)), dom af 18.5.2021, *Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, [EU:C:2021:393](#)), dom af 16.11.2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl.* (C-748/19 – C-754/19, [EU:C:2021:931](#)), dom af 15.7.2021, *Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), og dom af 21.12.2021, *Euro Box Promotion m.fl.* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, [EU:C:2021:1034](#)), omtalt i afsnit I. »Unionens værdier«, dom af 14.12.2021, *Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo«* (C-490/20, [EU:C:2021:1008](#)), dom af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, [EU:C:2021:602](#)), og dom af 2.9.2021, *État belge (Ret til ophold i tilfælde af vold i hjemmet)* (C-930/19, [EU:C:2021:657](#)), omtalt i afsnit IV. »Unionsborgerskab«, dom af 29.4.2021, *Banco de Portugal m.fl.* (C-504/19, [EU:C:2021:335](#)), dom af 3.2.2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, [EU:C:2021:89](#)), og dom af 14.10.2021, *Landespolizeidirektion Steiermark (Spilleautomater)* (C-231/20, [EU:C:2021:845](#)), omtalt i afsnit VII. »Fri bevægelighed«, dom af 24.2.2021, *M m.fl. (Overførsel til en medlemsstat)* (C-673/19, [EU:C:2021:127](#)), omtalt i afsnit VIII. »Grænsekontrol, asyl og indvandring«, dom af 28.1.2021, *Spetsializirana prokuratura (Meddelelse om rettigheder)* (C-649/19, [EU:C:2021:75](#)), dom af 29.4.2021, *X (Europæisk arrestordre – Ne bis in idem)* (C-665/20 PPU, [EU:C:2021:339](#)), dom af 17.3.2021, *JR (Arrestordre – domfældelse i et EØS-tredjeland)* (C-488/19, [EU:C:2021:206](#)), og dom af 21.10.2021, *Okrazhna prokuratura – Varna* (C-845/19 og C-863/19, [EU:C:2021:864](#)), omtalt i afsnit IX. »Strafferetligt samarbejde«, dom af 17.6.2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), og dom af 2.9.2021, *LG og MH (Hvidvask af egne penge)* (C-790/19, [EU:C:2021:661](#)), omtalt i afsnit XIV. »Tilnærmelse af lovgivningerne«, dom af 15.7.2021, *Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og Afviklingsinstansen* (C-584/20 P og C-621/20 P, [EU:C:2021:601](#)), omtalt i afsnit XV. »Den økonomiske og monetære politik«, dom af 2.9.2021, *Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73)* (C-718/18, [EU:C:2021:662](#)), omtalt i afsnit XVIII. »Energi«, samt dom af 21.12.2021, *Bank Melli Iran* (C-124/20, [EU:C:2021:1035](#)), omtalt i afsnit XX »Fælles handelspolitik«.

Idet DB ikke fik medhold i sagen anlagt til prøvelse af disse sanktioner, iværksatte han kassationsappel ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien). Den 16. februar 2018 forelagde denne ret Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) et spørgsmål om forfatningsmæssigheden af en bestemmelse i italiensk ret ³⁰, på hvis grundlag sanktionen om manglende samarbejde var blevet pålagt. Denne bestemmelse sanktionerer manglende rettidig efterkommelse af Consobs anmodninger eller forsinkelse af udøvelsen af Consobs tilsynsfunktioner, herunder for så vidt angår den person, som Consob under varetagelsen af disse funktioner anklager for insiderhandel.

Corte costituzionale (forfatningsdomstol) fremhævede, at i italiensk ret udgør forhold om insiderhandel på samme tid en administrativ overtrædelse og en strafferetlig overtrædelse. Den anførte dernæst, at den pågældende bestemmelse blev vedtaget til gennemførelse af en specifik forpligtelse pålagt ved direktiv 2003/6 ³¹, og at den nu udgjorde gennemførelsen af en bestemmelse i forordning nr. 596/2014 ³². Den forelagde derfor Domstolen spørgsmål om, hvorvidt disse retsakter er forenelige med chartret og nærmere med bestemt med retten til at undlade at udtale sig.

Domstolen (Store Afdeling) anerkendte, at en fysisk person har en ret til ikke at udtale sig, som sikret ved chartret ³³, og fastslog, at direktiv 2003/6 og forordning nr. 596/2014 tillader medlemsstaterne at respektere denne ret i forbindelse med en undersøgelse af en sådan persons forhold, som kan føre til et ansvar for denne person for en overtrædelse, for hvilken der kan pålægges administrative sanktioner, der har karakter af straf, eller ifaldelse af strafansvar.

Domstolens bemærkninger

I lyset af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende retten til en retfærdig rettergang ³⁴ fremhævede Domstolen, at retten til ikke at udtale sig, som udgør kernen i begrebet »retfærdig rettergang«, bl.a. er til hinder for, at en fysisk person, »der anklages«, sanktioneres for sin nægtelse af at give den i henhold til direktiv 2003/6 eller forordning nr. 596/2014 kompetente myndighed svar, hvoraf der kan udledes et ansvar for denne person for en overtrædelse, for hvilken der kan pålægges administrative sanktioner, der har karakter af straf, eller ifaldelse af strafansvar. Domstolen præciserede i denne henseende, at retspraksis vedrørende virksomheders pligt til i forbindelse med procedurer, der kan føre til pålæggelse af sanktioner for at have handlet i strid med konkurrencereglerne, at meddele oplysninger, som efterfølgende vil kunne anvendes til at godtgøre deres ansvar for sådanne handlinger, ikke kunne finde analog anvendelse for at fastslå rækkevidden af retten til ikke at udtale sig for en fysisk person, der anklages for insiderhandel.

30] Artikel 187n i decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (lovdekret nr. 58 om den konsoliderede lovtekst vedrørende bestemmelserne om finansiel formidling som omhandlet i artikel 8 og 21 i lov nr. 52 af 6.2.1996) af 24.2.1998.

31] I medfør af artikel 14, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF af 28.1.2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug) (EUT 2003, L 96, s. 16) skal medlemsstaterne vedtage de sanktioner, der skal iværksættes i tilfælde af manglende samarbejde ved en undersøgelse omfattet af dette direktivs artikel 12. Det præciseres i sidstnævnte bestemmelse, at i denne forbindelse skal den kompetente myndighed kunne indhente oplysninger hos en hvilken som helst person og eventuelt indkalde vedkommende til høring.

32] Artikel 30, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16.4.2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT 2014, L 173, s. 1). Denne bestemmelse kræver, at der fastsættes administrative sanktioner for manglende samarbejde ved eller samtykke til en undersøgelse eller et kontrolbesøg eller en anmodning herom som omhandlet i denne forordnings artikel 23, stk. 2, hvis litra b) præciserer, at dette omfatter høring af en sådan person for at indhente oplysninger.

33] Chartrets artikel 47, stk. 2, og artikel 48.

34] Retten til en retfærdig rettergang er sikret ved artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950.

Domstolen tilføjede, at retten til ikke at udtale sig imidlertid ikke kunne begrunde ethvert manglende samarbejde fra den pågældende persons side med de kompetente myndigheder, såsom nægtelsen af at give møde ved en høring planlagt af disse myndigheder eller forhaling med det formål at udsætte afholdelsen heraf.

Endelig bemærkede Domstolen, at såvel direktiv 2003/6 som forordning nr. 596/2014 kan fortolkes på en måde, der er forenelig med retten til ikke at udtale sig, for så vidt som de ikke pålægger, at en fysisk person sanktioneres for dennes nægtelse af at give den kompetente myndighed svar, hvoraf der kan udledes et ansvar for denne person for en overtrædelse, for hvilken der kan pålægges administrative sanktioner, der har karakter af straf, eller ifaldelse af strafansvar. Under disse omstændigheder kunne den manglende udtrykkelige udelukkelse af pålæggelse af en sanktion for en sådan nægtelse ikke påvirke gyldigheden af disse retsakter. Det påhviler medlemsstaterne at sikre, at en fysisk person ikke sanktioneres for sin nægtelse af at fremkomme med svar til den kompetente myndighed.

2. Ne bis in idem-princippet

Dom af 12. maj 2021 (Store Afdeling), Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL) (C-505/19, [EU:C:2021:376](#))

Efter anmodning fra USA og på grundlag af en arrestordre udstedt af dette lands myndigheder offentliggjorde Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (herefter »INTERPOL«) i 2012 et efterlysningsblad (rødt hjørne) vedrørende WS, der er tysk statsborger, med henblik på en eventuel udlevering af ham. Når en person, der er genstand for et sådant efterlysningsblad, lokaliseres i en medlemsstat i INTERPOL, skal denne medlemsstat principielt foretage en midlertidig anholdelse af personen eller overvåge eller begrænse dennes rejser.

Ifølge den forelæggende ret var der imidlertid allerede før offentliggørelsen af dette efterlysningsblad (rødt hjørne) blevet indledt en undersøgelsesprocedure vedrørende de samme strafbare handlinger som dem, der lå til grund for efterlysningsbladet, mod WS i Tyskland. Denne procedure blev endeligt afsluttet i 2010, efter at WS havde betalt et pengebeløb i overensstemmelse med en særlig bilæggelsesprocedure, som er fastsat i tysk strafferet. Efterfølgende meddelte Bundeskriminalamt (forbundskriminalpoliti, Tyskland) INTERPOL, at det som følge af denne tidligere procedure var af den opfattelse, at princippet ne bis in idem fandt anvendelse i den foreliggende sag. Dette princip, der er fastsat i såvel artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen³⁵ som artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), forbyder bl.a., at en person, over for hvem der er afsagt endelig dom, retsforfølges på ny for den samme lovovertrædelse.

I 2017 anlagde WS sag mod Forbundsrepublikken Tyskland ved Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland) med påstand om, at denne medlemsstat tilpligtedes at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at trække det nævnte efterlysningsblad (rødt hjørne) tilbage. I denne henseende påberåbte WS sig, ud over en tilsidesættelse af princippet ne bis in idem, en tilsidesættelse af sin ved artikel 21 TEUF sikrede ret til fri bevægelighed, for så vidt som han ikke kunne rejse til en stat, der er part i Schengenaf-talen, eller til en medlemsstat uden at risikere at blive anholdt. Han var ligeledes af den opfattelse, at som følge af disse tilsidesættelser var behandlingen af hans personoplysninger, der var indeholdt

³⁵ Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19) (herefter »gennemførelseskonventionen«).

i efterlysningsbladet (rødt hjørne), i strid med direktiv 2016/680 om beskyttelse af personoplysninger i straffesager ³⁶.

Det var i denne sammenhæng, at Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsdomstolen i Wiesbaden) besluttede at forelægge Domstolen et spørgsmål om anvendelsen af princippet *ne bis in idem* og nærmere bestemt om muligheden for at foretage en midlertidig anholdelse af en person, der er genstand for et efterlysningsblad (rødt hjørne), i en situation som den omhandlede. Såfremt det nævnte princip fandt anvendelse, ønskede den forelæggende ret endvidere oplyst, hvilke konsekvenser dette har for medlemsstaternes behandling af de personoplysninger, som er indeholdt i et sådant efterlysningsblad.

I sin dom afsagt af Store Afdeling fastslog Domstolen, at gennemførelseskonventionens artikel 54 og artikel 21, stk. 1, TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at bestemmelserne ikke er til hinder for, at myndighederne i en stat, der er part i Schengenaftalen, eller myndighederne i en medlemsstat efter anmodning fra en tredjestat foretager en midlertidig anholdelse af en person, som er omfattet af et efterlysningsblad (rødt hjørne) offentliggjort af INTERPOL, medmindre det i en endelig retsafgørelse truffet i en stat, der er part i denne aftale, eller i en medlemsstat er godtgjort, at der over for denne person allerede er afsagt endelig dom i en stat, der er part i nævnte aftale, eller i en medlemsstat for de samme strafbare handlinger som dem, der udgør grundlaget for det nævnte efterlysningsblad (rødt hjørne). Domstolen fastslog ligeledes, at bestemmelserne i direktiv 2016/680, sammenholdt med gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en behandling af de personoplysninger, som er indeholdt i et efterlysningsblad (rødt hjørne) udsendt af INTERPOL, så længe det ikke ved en sådan retsafgørelse er blevet godtgjort, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse for så vidt angår de strafbare handlinger, hvorpå dette efterlysningsblad er støttet, og forudsat at en sådan behandling opfylder de i direktivet fastsatte betingelser.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse i en situation som den omhandlede, dvs. i en sammenhæng, hvor der er blevet vedtaget en afgørelse, hvorved en straffesag er blevet endeligt indstillet mod den berørte persons opfyldelse af visse betingelser, herunder betaling af et pengebeløb fastsat af anklagemyndigheden.

Efter denne præcisering fastslog Domstolen for det første, at gennemførelseskonventionens artikel 54, chartrets artikel 50 og artikel 21, stk. 1, TEUF ikke er til hinder for en midlertidig anholdelse af en person, som er omfattet af et efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL, så længe det ikke er godtgjort, at der er afsagt endelig dom over denne person i en stat, som er part i Schengenaftalen, eller i en medlemsstat for de samme strafbare handlinger som dem, der ligger til grund for efterlysningsbladet (rødt hjørne), og at princippet *ne bis in idem* derfor finder anvendelse.

Domstolen anførte i denne henseende, at når anvendeligheden af princippet *ne bis in idem* forbliver usikker, kan en midlertidig anholdelse udgøre et nødvendigt skridt med henblik på at foretage den nødvendige kontrol og samtidig undgå, at den pågældende person flygter. Når anvendelsen af princippet *ne bis in idem* derimod er blevet fastslået ved en endelig retsafgørelse, er både den gensidige tillid mellem de stater, der er parter i Schengenaftalen, og retten til fri bevægelighed til hinder for en sådan midlertidig anholdelse eller for opretholdelsen af denne anholdelse. Domstolen præciserede, at det påhviler de stater, der er parter i

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016, L 119, s. 89).

Schengenaftalen, og medlemsstaterne at sikre adgang til retsmidler, der gør det muligt for de berørte personer at opnå en sådan afgørelse. Den forelæggende ret bemærkede endvidere, at når en midlertidig anholdelse er uforenelig med EU-retten på grund af anvendelsen af princippet ne bis in idem, vil en medlemsstat i INTERPOL, som afstår fra at foretage en sådan anholdelse, ikke tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler den i egenskab af medlem af denne organisation.

Hvad for det andet angår spørgsmålet om de personoplysninger, der er indeholdt i et efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL, anførte Domstolen, at enhver aktivitet, som disse oplysninger gøres til genstand for, såsom registreringen heraf i en medlemsstats efterlysningsdatabaser, udgør »behandling«, der er omfattet af direktiv 2016/680³⁷. Endvidere fastslog Domstolen dels, at denne behandling forfølger et legitimt formål, dels at den ikke kan anses for ulovlig med den begrundelse alene, at princippet ne bis in idem kan finde anvendelse på de strafbare handlinger, hvorpå efterlysningsbladet (rødt hjørne) er støttet³⁸. Denne behandling foretaget af medlemsstaternes myndigheder kan i øvrigt vise sig at være nødvendig netop med henblik på at kontrollere, om det nævnte princip finder anvendelse.

Under disse omstændigheder fastslog Domstolen ligeledes, at direktiv 2016/680, sammenholdt med gennemførelseskonventionens artikel 54 og chartrets artikel 50, ikke er til hinder for behandling af de personoplysninger, der er indeholdt i et efterlysningsblad (rødt hjørne), så længe det ikke ved en endelig retsafgørelse er blevet fastslået, at princippet ne bis in idem finder anvendelse i den foreliggende sag. En sådan behandling skal imidlertid opfylde de betingelser, der er fastsat i dette direktiv. I denne henseende skal den bl.a. være nødvendig for, at en kompetent national myndighed kan udføre en opgave med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner³⁹.

Når princippet ne bis in idem derimod finder anvendelse, er det ikke længere nødvendigt at registrere de personoplysninger, der er indeholdt i et efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL, i medlemsstaternes efterlysningsdatabaser, eftersom den pågældende person ikke længere kan gøres til genstand for strafforfølgning for de strafbare handlinger, der er omfattet af det nævnte efterlysningsblad, og følgelig ikke længere kan anholdes på grundlag af disse handlinger. Det følger heraf, at den pågældende person skal kunne anmode om sletning af vedkommendes oplysninger. Hvis denne registrering imidlertid opretholdes, skal den ledsages af en angivelse af, at den pågældende person på grund af princippet ne bis in idem ikke længere kan retsforfølges i en medlemsstat eller i en stat, der er part i Schengenaftalen, for de samme strafbare handlinger.

3. Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), WABE og MH Müller Handel (C-804/18 og C-341/19, [EU:C:2021:594](#))

IX og MJ, der er ansat i tyske selskaber som henholdsvis omsorgsmedhjælper og salgskonsulent og kassedame, bar islamisk hovedtørklæde på deres respektive arbejdspladser.

Da IX' arbejdsgiver, WABE eV (herefter »WABE«), fandt, at det ikke svarede til den politik, hvor der blev lagt vægt på politisk, ideologisk og religiøs neutralitet, som blev ført over for forældre, børn og tredjemand, at

³⁷| Jf. artikel 2, stk. 1, og artikel 3, nr. 2), i direktiv 2016/680.

³⁸| Jf. artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2016/680.

³⁹| Jf. artikel 1, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2016/680.

bære et sådant hovedtørklæde, anmodede WABE IX om at tage hovedtørklædet af, og da hun nægtede dette, suspendede WABE hende midlertidigt to gange fra arbejdet og gav hende en advarsel. Hvad angik MJ's arbejdsgiver, MH Müller Handels GmbH (herefter »MH«), så placerede denne – som følge af at MJ nægtede at tage hovedtørklædet af på arbejdspladsen – først MJ i en anden stilling, hvor hun kunne bære det nævnte tørklæde, og derefter pålagde MH MJ – efter at have sendt hende hjem – at møde på arbejdspladsen uden iøjnefaldende og fladedækkende symboler, der udtrykker religiøs, politisk eller ideologisk overbevisning.

IX anlagde sag ved Arbeitsgericht Hamburg (arbejdsretten i Hamburg, Tyskland) med påstand om, at WABE blev tilpligtet at trække advarslerne vedrørende det forhold, at hun bar et islamisk hovedtørklæde, tilbage, således at de ikke længere indgår i hendes personaleakter. MJ anlagde for sit vedkommende sag ved de nationale retter med påstand om, at det blev fastslået, at MH's påbud var ugyldigt, og om at blive tilkendt erstatning for den lidte skade. Da MJ fik medhold ved disse retter, iværksatte MH revisionsanke ved Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland).

Det er i denne sammenhæng, at disse to retter besluttede at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen af direktiv 2000/78⁴⁰. Domstolen blev bl.a. anmodet om at oplyse, om en virksomheds interne regel, der forbyder arbejdstagerne at bære nogen form for synlige symboler på politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger på arbejdspladsen, i forhold til arbejdstagere, der som følge af religiøse krav følger bestemte beklædningsregler, udgør en direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af religion eller tro, under hvilke omstændigheder en eventuel ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro, som følger af en sådan regel, kan være begrundet, og hvilke elementer der skal tages i betragtning i forbindelse med efterprøvelsen af, om en sådan ulige behandling er hensigtsmæssig.

I dommen præciserede Domstolen (Store Afdeling) bl.a., under hvilke betingelser en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro, som følger af en sådan intern regel, kan være begrundet.

Domstolens bemærkninger

Domstolen prøvede for det første i forbindelse med sag C-804/18, om en intern bestemmelse i en virksomhed, der forbyder arbejdstagerne at bære synlige tegn på politisk, filosofisk eller religiøs overbevisning på arbejdspladsen, udgør direkte forskelsbehandling på grund af religion eller tro, som er forbudt i henhold til ligebehandlingsdirektivet⁴¹, for så vidt angår arbejdstagere, der overholder visse regler for påklædning, der er baseret på religiøse forskrifter.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at det forhold at bære symboler eller beklædningsgenstande for at tilkendegive sin religion eller sin tro er omfattet af »retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed«⁴². Med henblik på anvendelsen af ligebehandlingsdirektivet er ordene »religion« og »tro« desuden udtryk for to sider af en og samme grund til forskelsbehandling.

Domstolen mindede i øvrigt om sin praksis, hvorefter en sådan regel ikke udgør en direkte forskelsbehandling, eftersom den uden forskel omhandler enhver tilkendegivelse af sådanne overbevisninger og behandler alle arbejdstagerne i virksomheden på samme måde, idet disse generelt og udifferentieret pålægges bl.a. at bære neutral beklædning i modsætning til sådanne symboler. Domstolen fastslog, at der ikke kan rejses tvivl om denne konstatering ved betragtninger om, at visse arbejdstagere følger religiøse krav, der pålægger dem

⁴⁰| Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

⁴¹| Artikel 1 og artikel 2, stk. 2, litra a), i ligebehandlingsdirektiv.

⁴²| Sikret ved chartrets artikel 10.

at bære en bestemt beklædning. Selv om en regel som den, der er omhandlet ovenfor, ganske vist er af en art, der kan foranledige en særlig gene for sådanne arbeidstagere, har dette nemlig ingen betydning for konstateringen af, at denne regel, der gennemfører virksomhedens neutralitetspolitik, principielt ikke indfører en ulige behandling mellem arbeidstagere, der er støttet på et kriterium, som er uadskilleligt forbundet med religion eller tro.

I det foreliggende tilfælde syntes den omhandlede regel at være blevet anvendt generelt og udifferentieret, idet den pågældende arbejdsgiver også havde krævet og foranlediget, at en ansat, der bar et religiøst kors, tog dette tegn af. Domstolen konkluderede på den baggrund, at en regel som den i hovedsagen omhandlede i forhold til arbeidstagere, der som følge af religiøse krav følger bestemte beklædningsregler, ikke udgør en direkte forskelsbehandling på grund af religion eller tro.

Domstolen undersøgte dernæst spørgsmålet, om en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro ⁴³, som følger af en sådan intern regel, kan være begrundet af arbejdsgiverens ønske om at forfølge en politik, hvor der lægges vægt på politisk, ideologisk og religiøs neutralitet i forhold til dennes kunder eller brugere, for at tage hensyn til disses berettigede forventninger. Domstolen bekræftede dette, idet den identificerede de elementer, som betinger denne konklusion.

I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at en arbejdsgivers ønske om over for kunder at give udtryk for en politik, hvor der lægges vægt på politisk, filosofisk og religiøs neutralitet, kan udgøre et legitimt formål. Domstolen præciserede dog, at dette ønske alene ikke som sådant er tilstrækkeligt til objektivt at begrunde en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro, idet den objektive karakter af en sådan begrundelse kun kan identificeres, når der foreligger et *reelt behov* hos denne arbejdsgiver. De relevante elementer med henblik på at identificere et sådant behov er bl.a. kundernes eller brugernes rettigheder og berettigede forventninger og – mere specifikt for så vidt angår undervisning – forældrenes ønske om, at deres børn passes af personer, der ikke tilkendegiver deres religion eller tro, når de er i kontakt med børnene.

For at vurdere, om der foreligger et sådant behov, er det af særlig betydning, at arbejdsgiveren har godtgjort, at dennes frihed til at oprette og drive egen virksomhed ⁴⁴ ville blive skadet, såfremt der ikke forelå en sådan neutralitetspolitik, idet arbejdsgiveren, henset til arten af sine aktiviteter eller den sammenhæng, hvori de indgår, ville blive udsat for ugunstige konsekvenser.

Domstolen præciserede for det andet, at den nævnte forskelsbehandling skal være egnet til at sikre en ordentlig gennemførelse af den nævnte neutralitetspolitik, hvilket forudsætter, at denne politik forfølges sammenhængende og systematisk. Endelig skal forbuddet mod at bære nogen form for synlige symboler på politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger på arbejdspladsen være begrænset til det strengt nødvendige, henset til, hvor store og alvorlige de ugunstige konsekvenser, som arbejdsgiveren tilsigter at undgå ved et sådant forbud, reelt er.

I forbindelse med sag C-341/19 undersøgte Domstolen herefter, om en indirekte forskelsbehandling på grund af religion eller tro, der følger af en intern regel i en virksomhed om forbud mod på arbejdspladsen at bære synlige symboler på politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger med det formål at sikre en neutralitetspolitik inden for denne virksomhed, kun kan være begrundet, hvis den omfatter alle synlige former for udtryk for sådanne overbevisninger, eller om et forbud begrænset til iøjnefaldende og fladedækkende symboler kan være tilladt, når det er gennemført sammenhængende og systematisk.

⁴³| Som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78, som forbyder enhver indirekte forskelsbehandling på grund af bl.a. religion eller tro, medmindre den betingelse eller praksis, som forskelsbehandlingen følger af, er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

⁴⁴| Anerkendt i chartrets artikel 16.

Domstolen fremhævede i denne henseende, at et sådant forbud kan påvirke de personer, der tilhører religiøse, ideologiske og konfessionsløse retninger, som foreskriver, at der skal bæres en beklædningsgenstand eller et iøjnefaldende symbol, såsom en hovedbeklædning, mere alvorligt. Når kriteriet om at bære iøjnefaldende fladedækkende symboler på de nævnte overbevisninger er uadskilleligt forbundet med en eller flere bestemte religioner eller trosretninger, vil et forbud mod at bære disse symboler på grundlag af et sådant kriterium således få til følge, at visse arbejdstagere vil blive behandlet ringere end andre på grund af deres religion eller deres tro, hvilket svarer til en direkte forskelsbehandling, der ikke kan begrundes.

Domstolen bemærkede, at såfremt det ikke kan konstateres, at der foreligger en direkte forskelsbehandling, udgør en ulige behandling som den i hovedsagen omhandlede, hvis den fører til en særlig ulempe for de personer, der tilhører en bestemt religion eller tro, en indirekte forskelsbehandling, der kun kan være begrundet, hvis forbuddet omfatter alle synlige former for udtryk for politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger. Domstolen anførte i denne henseende, at en neutralitetspolitik inden for en virksomhed kan udgøre et legitimt mål og skal opfylde et reelt behov for virksomheden, såsom forebyggelse af sociale konflikter eller arbejdsgiverens neutrale fremtræden over for kunderne, for objektivt at begrunde en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro. For at en sådan politik kan forfølges effektivt, må der ikke tillades nogen synlige tilkendegivelser af politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger, når arbejdstagerne er i kontakt med kunderne eller sammen, eftersom det forhold, at der bæres et tegn, selv hvis det er lille, bringer reglens egnethed i forhold til at nå det forfulgte mål i fare.

Endelig fastslog Domstolen, at nationale bestemmelser, der beskytter religionsfriheden, kan tages i betragtning som bestemmelser, der er gunstigere ⁴⁵, i forbindelse med efterprøvelsen af, om en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro, er hensigtsmæssig. I den forbindelse bemærkede Domstolen for det første, at der ved undersøgelsen af, om en restriktion, der følger af en foranstaltning, der skal sikre gennemførelsen af en politik om politisk, filosofisk og religiøs neutralitet, er passende i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i ligebehandlingsdirektivets artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), skal tages hensyn til de forskellige rettigheder og frihedsrettigheder, der er på spil, og at det tilkommer de nationale domstole under hensyntagen til alle elementer i den pågældende sag at tage hensyn til de foreliggende interesser og at begrænse indskrænkningerne af de omhandlede frihedsrettigheder til det strengt nødvendige. Dette gør det muligt at sikre, at vurderingen af, om proportionalitetsprincippet er overholdt, når flere traktatsikrede grundlæggende rettigheder og principper er berørt, foretages med respekt for den nødvendige forening af de krav, der er forbundet med beskyttelsen af de forskellige omhandlede rettigheder og principper, og den rette afvejning af dem. Domstolen konstaterede for det andet, at EU-lovgiver, idet denne ikke selv i direktiv 2000/78 har foretaget den nødvendige forening af tanke-, tros- og religionsfriheden og de legitime mål, der kan påberåbes som begrundelse for en ulige behandling, og idet den har overladt det til medlemsstaterne og deres retter at foretage denne forening, har tilladt, at der tages hensyn til den særlige kontekst i hver medlemsstat, og at det anerkendes, at hver af disse har en skønsmargen i forbindelse med denne forening.

⁴⁵ Som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2000/78, som vedrører bestemmelser, der er gunstigere for beskyttelsen af princippet om ligebehandling end dem, der er fastsat i direktivet. Dette vil f.eks. være tilfældet for nationale bestemmelser, som stiller højere krav til begrundelsen for en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion, end direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i).

4. Beskyttelse af personoplysninger

Dom af 2. marts 2021 (Store Afdeling), Prokuratuur (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#))

Der var i Estland blevet indledt en straffesag mod H.K. for tyveri, brug af en anden persons bankkort og voldshandlinger mod personer, der deltog i en retssag. H.K. blev af en ret i første instans idømt en frihedsstraf på to år for disse lovovertrædelser. Denne afgørelse blev derefter stadfæstet i appelinstansen.

De politirapporter, der lå til grund for konstateringen af disse lovovertrædelser, var bl.a. blevet udfærdiget på grundlag af personoplysninger, som var blevet genereret i forbindelse med leveringen af elektroniske kommunikationstjenester. Riigikohus (øverste domstol, Estland), ved hvilken H.K. iværksatte kassationsappel, var i tvivl om, hvorvidt de betingelser, hvorunder efterforskningsmyndigheden havde fået adgang til disse data, var i overensstemmelse med EU-retten ⁴⁶.

Tvivlen vedrørte for det første spørgsmålet om, hvorvidt varigheden af den periode, i hvilken efterforskningsmyndigheden har haft adgang til dataene, er et kriterium, der giver mulighed for at bedømme alvoren af det indgreb i de pågældende personers grundlæggende rettigheder, som denne adgang udgør. Hvad angår de tilfælde, hvor denne periode er meget kort, eller mængden af indsamlede data er meget begrænset, var den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt formålet om generel bekæmpelse af kriminalitet og ikke blot bekæmpelse af grov kriminalitet kunne begrunde et sådant indgreb. For det andet var den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den estiske anklagemyndighed, henset til de forskellige opgaver, som denne var tillagt ved den nationale lovgivning, udgjorde en »uafhængig« administrativ myndighed som omhandlet i dommen i sagen *Tele2 Sverige og Watson m.fl.* ⁴⁷, der kunne give efterforskningsmyndigheden adgang til de omhandlede data.

Ved dom afsagt af Store Afdeling fastslog Domstolen, at direktivet om privatliv og elektronisk kommunikation i lyset af chartret er til hinder for en national lovgivning, der giver offentlige myndigheder adgang til trafikdata eller lokaliseringsdata, som kan tilvejebringe oplysninger om den kommunikation, som en bruger har foretaget ved hjælp af et elektronisk kommunikationsmiddel, eller om placeringen af det terminaludstyr, som den pågældende gør brug af, og som kan gøre det muligt at drage præcise slutninger om den pågældendes privatliv, med henblik på at foretage forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager, uden at denne adgang er begrænset til de procedurer, der har til formål at bekæmpe grov kriminalitet eller at forebygge alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. Ifølge Domstolen er varigheden af den periode, for hvilken der er anmodet om adgang til disse data, og mængden eller arten af de data, der er tilgængelige i en sådan periode, uden betydning i denne henseende. Domstolen bemærkede desuden, at samme direktiv i lyset af chartret er til hinder for en national lovgivning, der tillægger anklagemyndigheden beføjelse til at give en offentlig myndighed adgang til trafikdata og lokaliseringsdata i forbindelse med en strafferetlig efterforskning.

⁴⁶| Nærmere bestemt artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 11) sammenholdt med artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, i chartret.

⁴⁷| Dom af 21.12.2016, *Tele2 Sverige og Watson m.fl.* (C-203/15 og C-698/15, [EU:C:2016:970](#), præmis 120).

Domstolens bemærkninger

Hvad angår betingelserne for, at offentlige myndigheder med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager kan gives adgang til trafikdata og lokaliseringsdata, som er lagret af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester, som følge af en foranstaltning, der er vedtaget i henhold til direktivet om privatliv og elektronisk kommunikation ⁴⁸, henviste Domstolen til, hvad den havde fastslået i dommen i sagen *La Quadrature du Net m.fl.* ⁴⁹. Dette direktiv tillader således medlemsstaterne bl.a. med henvisning til disse hensyn at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der har til formål at begrænse rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i dette direktiv, herunder forpligtelsen til at sikre fortroligheden af kommunikation og af trafikdata ⁵⁰, såfremt dette sker i overensstemmelse med EU-rettens generelle principper, som bl.a. omfatter proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret ⁵¹. I denne forbindelse er direktivet om privatliv og elektronisk kommunikation til hinder for lovgivningsmæssige foranstaltninger, der i forebyggende øjemed pålægger udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage generel og udifferentieret lagring af trafikdata og lokaliseringsdata.

Hvad angår det med den omhandlede lovgivning forfulgte formål om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager var Domstolen af den opfattelse, at det i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun er bekæmpelse af grov kriminalitet eller forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde offentlige myndigheders adgang til en samling af trafikdata eller lokaliseringsdata, som kan gøre det muligt at drage præcise slutninger vedrørende de berørte personers privatliv, uden at andre faktorer vedrørende forholdsmæssigheden af en anmodning om adgang, såsom varigheden af den periode, for hvilken der anmodes om adgang til sådanne data, kan føre til, at formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager i almindelighed kan begrunde en sådan adgang.

Hvad angår den beføjelse, som anklagemyndigheden var tillagt, til at give en offentlig myndighed adgang til trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på at lede en strafferetlig efterforskning, bemærkede Domstolen, at det tilkommer national ret at fastsætte de betingelser, hvorunder udbydere af elektroniske kommunikationstjenester skal give de kompetente nationale myndigheder adgang til de data, som de råder over. For at opfylde kravet om proportionalitet skal en sådan lovgivning imidlertid fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal være retligt bindende i national ret og angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige.

Domstolen bemærkede, at det med henblik på i praksis at sikre fuld iagttagelse af disse betingelser er afgørende, at de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data er undergivet en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, og at denne domstols eller enheds afgørelse skal træffes på grundlag af en begrundet anmodning, som navnlig fremsættes af disse myndigheder inden for rammerne af procedurer med henblik på forebyggelse, afsløring eller strafferetlig forfølgning. I et behørigt begrundet hastende tilfælde skal denne kontrol foretages hurtigst muligt.

⁴⁸| Artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet.

⁴⁹| Dom af 6.10.2020, *La Quadrature du Net m.fl.* (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, [EU:C:2020:791](#), præmis 166-169).

⁵⁰| Artikel 5, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet.

⁵¹| Navnlig chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.

I denne henseende præciserede Domstolen, at den forudgående kontrol bl.a. kræver, at den domstol eller enhed, der har til opgave at foretage denne kontrol, har alle de beføjelser og frembyder alle de garantier, der er nødvendige for at sikre en afvejning af de forskellige berørte interesser og rettigheder. Hvad nærmere bestemt angår en strafferetlig efterforskning kræver en sådan kontrol, at denne domstol eller denne enhed er i stand til at sikre en rimelig ligevægt mellem dels de interesser, der er forbundet med, hvad der er nødvendigt af hensyn til efterforskningen i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet, dels den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og beskyttelsen af personoplysninger for så vidt angår de personer, hvis oplysninger er berørt af adgangen. Når denne kontrol ikke foretages af en domstol, men af en uafhængig administrativ enhed, skal denne have en status, der gør det muligt for den at udføre sine opgaver på en objektiv og upartisk måde og i denne forbindelse at handle uden udefrakommende indflydelse.

Domstolen bemærkede, at det heraf følger, at det krav om uafhængighed, som den myndighed, der har til opgave at udføre den forudgående kontrol, skal opfylde, indebærer, at denne myndighed skal være udenforstående i forhold til den myndighed, der anmoder om adgang til dataene, således at den førstnævnte myndighed er i stand til at foretage denne kontrol på en objektiv og upartisk måde uden nogen form for udefrakommende indflydelse. Navnlig inden for det strafferetlige område indebærer kravet om uafhængighed, at den myndighed, der har til opgave at foretage denne forudgående kontrol, for det første ikke er involveret i den pågældende strafferetlige efterforskning og, for det andet, er neutral i forhold til parterne i straffesagen. Dette er ikke tilfældet for en anklagemyndighed, der leder efterforskningen, og som i givet fald udøver påtalekompetencen, således som det er tilfældet for den estiske anklagemyndighed. Det følger heraf, at anklagemyndigheden ikke er i stand til at foretage den ovenfor nævnte forudgående kontrol.

Dom af 15. juni 2021 (Store Afdeling), Facebook Ireland m.fl. (C-645/19, EU:C:2021:483)

Den 11. september 2015 anlagde formanden for den belgiske kommission for beskyttelse af privatlivets fred (herefter »CBPL«) et søgsmål med påstand om forbud mod Facebook Ireland, Facebook Inc. og Facebook Belgium ved Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) med det formål at standse Facebooks angivelige tilsidesættelse af lovgivningen om databeskyttelse. Denne tilsidesættelse bestod bl.a. i indsamling og anvendelse af oplysninger om de belgiske internetbrugeres adfærd, uanset om de er indehavere af en Facebook-konto, ved hjælp af forskellige teknologier, såsom cookies, sociale plug-ins⁵² eller pixels.

Den 16. februar 2018 erklærede denne retsinstans sig kompetent til at træffe afgørelse om dette søgsmål og fastslog med hensyn til realiteten, at det sociale netværk Facebook ikke i tilstrækkelig grad havde oplyst de belgiske internetbrugere om indsamlingen og brugen af de pågældende oplysninger. I øvrigt blev det af internetbrugerne afgivet samtykke til indsamling og behandling af de nævnte oplysninger anset for ugyldigt.

Den 2. marts 2018 iværksatte Facebook Ireland, Facebook Inc. og Facebook Belgium appel til prøvelse af denne dom ved hof van beroep te Brussel (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien), der er den forelæggende ret i den foreliggende sag. Den belgiske databeskyttelsesmyndighed (herefter »databeskyttelsesmyndigheden«) optrådte ved denne ret som retssuccessor for CBPL's formand. Den forelæggende ret erklærede sig alene kompetent til at træffe afgørelse om den af Facebook Belgium iværksatte appel.

52| F.eks. knapperne »Synes godt om« eller »Del«.

Den forelæggende ret var i tvivl om virkningen af anvendelsen af den »one-stop-shop«-mekanisme, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen ⁵³, på databeskyttelsesmyndighedens beføjelser og rejste navnlig spørgsmålet om, hvorvidt databeskyttelsesmyndigheden med hensyn til forhold, der er indtruffet efter GDPR's ikrafttræden, nemlig den 25. maj 2018, kan anlægge sag mod Facebook Belgien, eftersom det var Facebook Irland, der blev identificeret som den registeransvarlige for de pågældende oplysninger. Siden denne dato og navnlig i henhold til princippet om »one-stop-shop« i GDPR er det nemlig kun den irske databeskyttelseskommissær, der har kompetence til at anlægge et søgsmål med henblik på et påbud under kontrol af de irske domstole.

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i sin dom de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser inden for rammerne af GDPR. Den fastslog bl.a., at denne forordning på visse betingelser tillader en tilsynsmyndighed i en medlemsstat at udøve sin beføjelse til at indbringe alle angivelige overtrædelser af GDPR for en retsinstans i denne medlemsstat og at indlede eller deltage i retssager for så vidt angår en grænseoverskridende behandling af oplysninger ⁵⁴, selv om den ikke er den ledende tilsynsmyndighed for denne behandling.

Domstolens bemærkninger

For det første præciserede Domstolen de betingelser, hvorunder en national tilsynsmyndighed, der ikke er ledende tilsynsmyndighed for så vidt angår en grænseoverskridende behandling, skal udøve sin beføjelse til at indbringe alle angivelige overtrædelser af GDPR for en retsinstans i en medlemsstat og om nødvendigt indlede eller deltage i retssager med henblik på at sikre anvendelsen af denne forordning. Dels skal GDPR tillægge denne tilsynsmyndighed en kompetence til at vedtage en afgørelse, hvorved det fastslås, at denne behandling tilsidesætter de regler, der er fastsat i denne forordning, dels skal denne beføjelse udøves under overholdelse af de procedurer for samarbejde og sammenhæng, der er fastsat i denne forordning ⁵⁵.

For så vidt angår grænseoverskridende behandlinger fastsætter GDPR således »one-stop-shop«-mekanismen ⁵⁶, der er baseret på en kompetencefordeling mellem en »ledende tilsynsmyndighed« og de øvrige berørte nationale tilsynsmyndigheder. Denne mekanisme kræver et tæt, loyalt og effektivt samarbejde mellem disse myndigheder med henblik på at sikre en sammenhængende og ensartet beskyttelse af personoplysninger og således sikre dens effektive virkning. GDPR fastsætter i denne forbindelse den ledende tilsynsmyndigheds principielle kompetence til at vedtage en afgørelse, hvorved det fastslås, at en grænseoverskridende behandling tilsidesætter de regler, der er fastsat i denne forordning ⁵⁷, mens de øvrige berørte tilsynsmyndigheders kompetence til at vedtage en sådan afgørelse, selv midlertidigt, udgør undtagelsen ⁵⁸. Dog kan den ledende tilsynsmyndighed ikke ved udøvelsen af sine beføjelser se bort fra en nødvendig dialog og et loyalt og effektivt samarbejde med de andre berørte tilsynsmyndigheder. Af denne grund kan den ledende tilsynsmyndighed ikke se bort fra de øvrige berørte tilsynsmyndigheders synspunkter, og alle relevante og begrundede

53| Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »GDPR«). GDPR's artikel 56, stk. 1, har følgende ordlyd: »Uden at det berører artikel 55, er tilsynsmyndigheden for den dataansvarliges eller databehandlerens hovedvirksomhed eller eneste etablering kompetent til at fungere som ledende tilsynsmyndighed for den grænseoverskridende behandling, der foretages af denne dataansvarlige eller databehandler«.

54| Som omhandlet i GDPR's artikel 4, nr. 23).

55| Fastsat i GDPR's artikel 56 og 60.

56| GDPR's artikel 56, stk. 1.

57| GDPR's artikel 60, stk. 7.

58| GDPR's artikel 56, stk. 2, og artikel 66 fastsætter undtagelserne til princippet om den ledende tilsynsmyndigheds beslutningskompetence.

indsigelser fra en af disse sidstnævnte myndigheder bevirker, at vedtagelsen af udkastet til den ledende tilsynsmyndigheds afgørelse blokeres – i det mindste midlertidigt.

Domstolen præciserede i øvrigt, at den omstændighed, at en medlemsstats tilsynsmyndighed, som ikke er den ledende tilsynsmyndighed for så vidt angår en grænseoverskridende behandling af oplysninger, kun kan udøve beføjelsen til at indbringe alle angivelige overtrædelser af GDPR for en retsinstans i denne medlemsstat og til at indlede eller deltage i retssager under overholdelse af reglerne om fordeling af beslutningskompetencen mellem den ledende tilsynsmyndighed og de øvrige tilsynsmyndigheder ⁵⁹, er i overensstemmelse med artikel 7, 8 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der sikrer den berørte persons ret til beskyttelse af personoplysninger og dennes ret til effektive retsmidler.

For det andet fastslog Domstolen, at det, for at en medlemsstats tilsynsmyndighed, som ikke er den ledende tilsynsmyndighed, kan gøre brug af beføjelsen til at indlede eller deltage i retssager i forbindelse med grænseoverskridende behandling af personoplysninger ⁶⁰, ikke kræves, at den dataansvarlige eller databehandleren for den grænseoverskridende behandling af personoplysninger, som dette søgsmål omhandler, har en hovedvirksomhed eller en anden etablering på denne medlemsstats område. Udøvelsen af denne beføjelse skal imidlertid henhøre under GDPR's territoriale anvendelsesområde ⁶¹, hvilket forudsætter, at den dataansvarlige eller databehandleren for den grænseoverskridende behandling er etableret i Unionen.

For det tredje fastslog Domstolen, at i forbindelse med grænseoverskridende behandling af personoplysninger kan en medlemsstats tilsynsmyndighed, som ikke er den ledende tilsynsmyndighed, gøre brug af beføjelsen til at indbringe alle angivelige overtrædelser af GDPR for en retsinstans i denne medlemsstat og om nødvendigt til at indlede eller deltage i retssager, både med hensyn til den dataansvarliges hovedvirksomhed, der ligger i den medlemsstat, som henhører under denne myndighed, og med hensyn til en anden af den ansvarliges etableringer, for så vidt som søgsmålet omhandler en behandling af oplysninger, der er foretaget inden for rammerne af denne etablerings aktiviteter, og at nævnte myndighed er kompetent til at udøve denne beføjelse.

Domstolen præciserede imidlertid, at udøvelsen af denne beføjelse forudsætter, at GDPR finder anvendelse. Da de aktiviteter, som den af Facebook-koncernens etableringer, der er beliggende i Belgien, udøver, i den foreliggende sag var uløseligt forbundet med den i hovedsagen omhandlede behandling af personoplysninger, som Facebook Ireland er ansvarlig for på Unionens område, er denne behandling foretaget »som led i aktiviteter, der udføres for en dataansvarlig«, og dermed omfattet af GDPR's anvendelsesområde.

For det fjerde fastslog Domstolen, at når en tilsynsmyndighed i en medlemsstat, som ikke er den »ledende tilsynsmyndighed« har anlagt et søgsmål om grænseoverskridende behandling af personoplysninger inden datoen for GDPR's ikrafttræden, kan dette søgsmål, set fra et EU-retligt synspunkt, opretholdes på grundlag af bestemmelserne i databeskyttelsesdirektivet ⁶², som fortsat finder anvendelse for så vidt angår overtrædelser af de regler, som det fastsætter, der er begået indtil datoen for dette direktivs ophævelse. Dette søgsmål kan desuden anlægges af denne myndighed for overtrædelser, der er begået efter datoen for GDPR's ikrafttræden, for så vidt som det er i en af de situationer, hvor denne forordning undtagelsesvis tillægger denne samme tilsynsmyndighed en kompetence til at vedtage en afgørelse, hvori det fastslås, at den

59] Fastsat i GDPR's artikel 55 og 56, sammenholdt med GDPR's artikel 60.

60] I henhold til GDPR's artikel 58, stk. 5.

61] GDPR's artikel 3, stk. 1, fastsætter, at denne forordning finder anvendelse på behandling af personoplysninger, som foretages »som led i aktiviteter, der udføres for en dataansvarlig eller en databehandler, som er etableret i Unionen, uanset om behandlingen finder sted i Unionen eller ej«.

62] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31).

omhandlede behandling af oplysninger tilsidesætter de regler, der er fastsat i denne forordning, under overholdelse af de samarbejds- og sammenhængsprocedurer, sidstnævnte forordning fastsætter.

Endelig og for det femte anerkendte Domstolen den direkte virkning af GDPR's bestemmelse, ifølge hvilken hver medlemsstat fastsætter ved lov, at dens tilsynsmyndighed har beføjelse til at indbringe overtrædelser af denne forordning for de judicielle myndigheder og om nødvendigt at indlede eller deltage i retssager. En sådan myndighed kan følgelig påberåbe sig denne bestemmelse for at anlægge eller genoptage en sag mod private, selv om den ikke specifikt er blevet gennemført i den pågældende medlemsstats lovgivning.

Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, [EU:C:2021:504](#))

B er en fysisk person, som var blevet pålagt strafpoint som følge af en eller flere færdselsforseelser. Ceļu satiksmes drošības direkcija (direktoratet for færdselssikkerhed, Letland) (herefter »CSDD«) indførte disse strafpoint i det nationale register over køretøjer og førere.

I henhold til den lettiske færdselslov⁶³ var oplysningerne om de strafpoint, som blev pålagt bilister, og som var indeholdt i dette register, tilgængelige for offentligheden, og CSDD videregav disse oplysninger til enhver, der anmodede herom, uden at vedkommende skulle godtgøre en særlig interesse i at få de nævnte oplysninger, herunder erhvervsdrivende med henblik på videreanvendelse. Eftersom B nærede tvivl om lovligheden af denne lovgivning, anlagde denne person et forfatningssøgsmål ved Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) med henblik på, at denne domstol skulle undersøge denne lovgivnings forenelighed med retten til respekt for privatlivet.

Forfatningsdomstolen mente, at den ved vurderingen af rækkevidden af denne forfatningsmæssige rettighed skal tage hensyn til GDPR. Den anmodede således Domstolen om at afklare rækkevidden af flere af databeskyttelsesforordningens bestemmelser med henblik på at afgøre, om den lettiske færdselslov var forenelig med denne forordning.

Med dommen fastslog Domstolen (Store Afdeling), at databeskyttelsesforordningen var til hinder for den lettiske lovgivning. Domstolen fastslog, at det, navnlig med henblik på det formål om at forbedre trafikikkerheden, som den lettiske regering havde anført, ikke var godtgjort, at det var nødvendigt at videregive personoplysninger vedrørende de strafpoint, der pålægges for færdselsforseelser. Ifølge Domstolen begrundede endvidere hverken retten til aktindsigt i officielle dokumenter eller retten til informationsfrihed en sådan lovgivning.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at behandlingen af personoplysninger vedrørende strafpoint udgjorde »behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser«⁶⁴, for hvilken databeskyttelsesforordningen fastsatte en øget beskyttelse som følge af de pågældende oplysningers særlige følsomhed.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse indledningsvis, at oplysninger vedrørende strafpoint udgjorde personoplysninger, og at CSDD's videregivelse heraf til tredjemand udgjorde behandling, som henhørte

⁶³ | Artikel 141, stk. 2, i Ceļu satiksmes likums (færdselsloven) af 1.10.1997 (Latvijas Vēstnesis, 1997, nr. 274/276).

⁶⁴ | Databeskyttelsesforordningens artikel 10.

under databeskyttelsesforordningens materielle anvendelsesområde. Dette anvendelsesområde er nemlig meget vidt, og behandlingen henhørte ikke under undtagelserne til forordningens anvendelighed.

Denne behandling var ikke omfattet af undtagelsen om, at databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse på behandling foretaget som led i aktiviteter, der ikke er omfattet af EU-retten ⁶⁵. Denne undtagelse skal anses for alene at have til formål at udelukke statslige myndigheders behandling af personoplysninger under udøvelse af en aktivitet, som tilsigter at beskytte den nationale sikkerhed, eller en aktivitet, som kan henføres til samme kategori, fra anvendelsesområdet for denne forordning. Disse aktiviteter omfatter navnlig de aktiviteter, hvis formål er at beskytte centrale statslige funktioner og samfundets grundlæggende interesser. Aktiviteter vedrørende trafikssikkerheden forfølger ikke dette formål og kan derfor ikke henføres under samme kategori som de aktiviteter, som har til formål at sikre den nationale sikkerhed.

Videregivelsen af personoplysninger vedrørende strafpoint udgjorde endvidere heller ikke en behandling, der var omfattet af den undtagelse, der fastsætter, at databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse på de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger på det strafferetlige område ⁶⁶. Domstolen fastslog nemlig, at CSDD ved at foretage denne videregivelse ikke kunne anses for at være en sådan »kompetent myndighed« ⁶⁷.

Med henblik på at afgøre, om adgangen til personoplysninger vedrørende færdselsforseelser, såsom strafpoint, udgør behandling af personoplysninger vedrørende »lovovertrædelser« ⁶⁸, som nyder større beskyttelse, bemærker Domstolen, navnlig under henvisning til GDPR's tilblivelse, at dette begreb udelukkende henviser til straffelovsovertrædelser. Den omstændighed, at færdselslovsovertrædelser i det lettiske retssystem er klassificeret som administrative overtrædelser, er imidlertid ikke afgørende for vurderingen af, om disse overtrædelser falder ind under begrebet »strafbare handlinger«, da der er tale om et selvstændigt unionsretligt begreb, der kræver en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen. Efter at have erindret om de tre relevante kriterier for vurderingen af en lovovertrædelses strafferetlige karakter, nemlig lovovertrædelsens retlige kvalifikation i national ret, lovovertrædelsens karakter og den pålagte strafs grovhed, fastslår Domstolen således, at de omhandlede færdselslovsovertrædelser falder ind under begrebet »lovovertrædelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den generelle forordning om databeskyttelse. Med hensyn til de to første kriterier bemærker Domstolen, at selv om lovovertrædelserne ikke er kvalificeret som »strafbare« i henhold til national ret, kan en sådan karakter fremgå af lovovertrædelsens karakter og navnlig af det repressive formål, der forfølges med den straf, som lovovertrædelsen kan medføre. I det foreliggende tilfælde havde tildelingen af strafpoint for færdselsforseelser ligesom andre sanktioner, som begåelsen heraf kunne medføre, bl.a. et sådant repressivt formål. Hvad angår det tredje kriterium bemærkede Domstolen, at alene færdselsforseelser af en vis grovhed førte til tildeling af strafpoint, og at sådanne overtrædelser derfor kunne medføre sanktioner af en vis strengthed. Pålæggelsen af sådanne point var endvidere generelt et supplement til den sanktion, der blev pålagt, og kumulationen af disse point havde i sig selv retsvirkninger, som endog kunne omfatte et kørselsforbud.

For det andet fastslog Domstolen, at databeskyttelsesforordningen var til hinder for den lettiske lovgivning, der pålagde CSDD at gøre oplysninger om strafpoint, som blev pålagt bilister for færdselsforseelser, tilgængelige

65] Databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a).

66] Databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d).

67] Artikel 3, stk. 7, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016, L 119, s. 89).

68] Databeskyttelsesforordningens artikel 10.

for offentligheden, uden at den person, der anmodede om aktindsigt, skulle godtgøre en særlig interesse i at få disse oplysninger.

I denne sammenhæng bemærkede Domstolen, at den forbedring af trafiksikkerheden, som tilsigtedes med den lettiske lovgivning, var et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, og at medlemsstaterne derfor kunne kvalificere trafiksikkerheden som en »opgave i samfundets interesse«⁶⁹. Det var således ikke godtgjort, at den lettiske ordning for videregivelse af personoplysninger vedrørende strafpoint var nødvendig for at sikre det tilsigtede mål. Dels rådede den lettiske lovgiver nemlig over en bred vifte af handlemuligheder, som havde givet den mulighed for nå dette mål, og som var mindre indgribende i de berørte personers grundlæggende rettigheder. Dels skulle der tages hensyn til, at oplysningerne om strafpoint var følsomme, og til, at videregivelsen af disse oplysninger til offentligheden kunne udgøre et særligt alvorligt indgreb i retten til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, eftersom videregivelsen kunne medføre samfundets misbilligelse og føre til stigmatisering af den pågældende person.

Domstolen fastslog endvidere, at henset til følsomheden af disse oplysninger og alvoren af dette indgreb i disse to grundlæggende rettigheder, gik disse rettigheder forud for såvel offentlighedens interesse i at få aktindsigt i officielle dokumenter, såsom det nationale register over køretøjer og førere, som retten til informationsfrihed.

For det tredje fastslog Domstolen af tilsvarende grunde, at databeskyttelsesforordningen ligeledes var til hinder for den lettiske lovgivning, for så vidt som den tillod CSDD at videregive oplysninger om strafpoint, som pålægges førere af motorkøretøjer for færdselsforseelser, til erhvervsdrivende med henblik på, at de sidstnævnte kunne videreanvende oplysningerne og videregive dem til offentligheden.

For det fjerde fastslog Domstolen endelig, at princippet om EU-rettens forrang var til hinder for, at den forelæggende ret, som var forelagt et søgsmål til prøvelse af den lettiske lovgivning, som Domstolen havde erklæret uforenelig med EU-retten, besluttede at opretholde retsvirkningerne af denne lovgivning indtil afsigelsen af den endelige dom.

Endelig skal der i denne rubrik ligeledes henvises til dom af 12. maj 2021, **Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL)** (C-505/19, [EU:C:2021:376](#)), der blev afsagt i forbindelse med udstedelse af et efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL⁷⁰.

⁶⁹| Ifølge databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e), er behandling af personoplysninger lovlig, når den »er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse [...]«.

⁷⁰| Denne dom er omtalt i afsnit II.2. »Ne bis in idem-princippet«.

III. Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen

I to domme har Domstolen præciseret konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union.

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, [EU:C:2021:602](#))

CG, der har både kroatisk og nederlandsk statsborgerskab, havde boet i Det Forenede Kongerige siden 2018 uden at udøve erhvervsmæssig virksomhed dér. Hun boede dér sammen med sin partner, der var nederlandsk statsborger, og deres to børn, indtil hun flyttede til et krisecenter for voldsramte kvinder. CG rådede ikke over nogen ressourcer.

Den 4. juni 2020 tildelte Home Office (Det Forenede Kongeriges indenrigsministerium) CG midlertidig opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige på grundlag af en ny britisk ordning, der fandt anvendelse på unionsborgere med bopæl i dette land, og som var indført i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen. Tildelingen af en sådan opholdsret var ikke underlagt en betingelse om indtægter.

Den 8. juni 2020 indgav CG en ansøgning om en social ydelse, den såkaldte universalstøtte (*Universal Credit*), til Nordirlands ministerium for lokalsamfund. Denne ansøgning blev afslået med den begrundelse, at lov om universalstøtte udelukker unionsborgere, der har en opholdsret, som er tildelt i henhold til den nye ordning, fra kategorien af potentielle modtagere af universalstøtten.

CG anfægtede dette afslag ved Appeal Tribunal (Northern Ireland) (appeldomstol for Nordirland, Det Forenede Kongerige) og gjorde bl.a. gældende, at unionsborgere med lovligt ophold i Det Forenede Kongerige og britiske statsborgere blev behandlet forskelligt. Denne ret besluttede at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt den britiske lov om universalstøtte eventuelt var uforenelig med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som fastsat i artikel 18, stk. 1, TEUF.

Domstolens Store Afdeling fastslog, at den britiske lovgivning var forenelig med ligebehandlingsprincippet i artikel 24 i direktiv 2004/38⁷¹, samtidig med at den forpligtede de kompetente nationale myndigheder til at efterprøve, hvorvidt et afslag på at tildele sociale ydelser på grundlag af denne lovgivning udsatte unionsborgeren og dennes børn for en konkret og aktuel risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Domstolens bemærkninger

Da den forelæggende rets anmodning blev fremsat inden udløbet af overgangsperioden, dvs. inden den 31. december 2020, havde Domstolen kompetence til at afgøre de præjudicielle spørgsmål i denne anmodning i henhold til artikel 86, stk. 2, i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab⁷².

⁷¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og EUT 2020, L 191, s. 6).

⁷² EUT 2020, L 29, s. 7.

Domstolen præciserede indledningsvis de EU-retlige bestemmelser, der fandt anvendelse i den foreliggende sag, og konkluderede, at spørgsmålet om, hvorvidt CG var genstand for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skulle vurderes i lyset af artikel 24 i direktiv 2004/38 og ikke artikel 18 TEUF, idet den første af disse artikler konkretiserer det princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som bl.a. er fastsat i den sidstnævnte bestemmelse, i forhold til unionsborgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Efter at have konstateret, at universalstøtten skal kvalificeres som en social ydelse i dette direktivs forstand, fastslog Domstolen, at adgangen til de nævnte ydelser er forbeholdt unionsborgere, som overholder betingelserne i direktiv 2004/38. I denne henseende bemærkede Domstolen, at i henhold til artikel 7 i dette direktiv er forpligtelsen til at råde over tilstrækkelige midler for en ikke-erhvervsaktiv unionsborger en betingelse for, at denne kan opnå ret til ophold i mere end tre måneder, men under fem år.

Den bekræftede dernæst sin praksis, hvorefter en medlemsstat i henhold til denne artikel har mulighed for at nægte at tildele sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der i lighed med CG udøver deres ret til fri bevægelighed og ikke råder over tilstrækkelige midler til at gøre krav på en ret til ophold i henhold til dette direktiv. Domstolen præciserede, at der i forbindelse med den konkrete undersøgelse af den enkelte berørtes økonomiske situation ikke tages hensyn til de ydelser, der er ansøgt om, ved vurderingen af, om der rådes over tilstrækkelige midler.

Domstolen fremhævede i øvrigt, at direktiv 2004/38 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne indfører en gunstigere ordning end den, der er indført ved dette direktiv, i overensstemmelse med direktivets artikel 37. En opholdsret, der alene er tildelt på grundlag af national ret, som det var tilfældet i tvisten i hovedsagen, kan imidlertid på ingen måde anses for at være tildelt »i medfør af« det nævnte direktiv.

CG har således udøvet sin grundlæggende frihed, som er fastsat i EUF-traktaten, til at bevæge sig og opholde sig på medlemsstaternes område, således at hendes situation er omfattet af EU-retten, selv om hun har sin opholdsret i henhold til britisk ret, som fastsætter en mere gunstig ordning end den, der er fastsat i opholdsdirektivet. Domstolen fastslog dog, at myndighederne i værtsmedlemsstaten, når de indrømmer en opholdsret som den i hovedsagen omhandlede, uden at påberåbe sig de betingelser og begrænsninger, som er fastsat i direktiv 2004/38 vedrørende denne ret, gennemfører EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet, der har til hensigt at være den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere.

I overensstemmelse med artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder skal disse myndigheder således ved behandlingen af en ansøgning om sociale ydelser som den, der er indgivet af CG, overholde chartrets bestemmelser, navnlig artikel 1 (den menneskelige værdighed), artikel 7 (respekt for privatliv og familieliv) og artikel 24 (barnets rettigheder). I forbindelse med denne undersøgelse kan disse myndigheder tage hensyn til samtlige de bistandsforanstaltninger, der er fastsat i national ret, og som den berørte unionsborger og dennes børn faktisk og aktuelt kan nyde godt af.

Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Governor of Cloverhill Prison m.fl. (C-479/21 PPU, [EU:C:2021:929](#))

I september 2020 blev SD anholdt i Irland på grundlag af en europæisk arrestordre, som Det Forenede Kongeriges judicielle myndigheder havde udstedt i marts 2020 med henblik på fuldbyrdelsen af en frihedsstraf. SN blev anholdt i Irland i februar 2021 på grundlag af en europæisk arrestordre udstedt af de samme myndigheder i oktober 2020 med henblik på indledningen af strafforfølgning. Efter deres anholdelse blev de berørte personer frihedsberøvet i Irland i afventning af en afgørelse om deres respektive overgivelse til de nævnte myndigheder. Eftersom High Court (ret i første instans, Irland) fastslog, at deres frihedsberøvelse

var forskriftsmæssig, og afviste at træffe afgørelse om, at de pågældende skulle løslades, iværksatte de berørte appel for Supreme Court (øverste domstol, Irland).

Sidstnævnte ret var af den opfattelse, at den irske lov til gennemførelse af rammeafgørelsen ⁷³ om den europæiske arrestordre finder anvendelse over for et tredjeland, forudsat at der foreligger en gældende aftale mellem det nævnte land og Unionen med henblik på overgivelsen af eftersøgte personer. For at denne lovgivning skal kunne finde anvendelse, skal den pågældende aftale, det ville i den foreliggende sag sige aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen ⁷⁴ og aftalen om handel og samarbejde mellem Unionen og dette tredjeland ⁷⁵, imidlertid være bindende for Irland. Dette kunne imidlertid ikke ifølge nævnte ret være tilfældet, eftersom disse aftaler indeholdt foranstaltninger vedrørende henholdsvis ordningen med den europæiske arrestordre og den nye mekanisme for overgivelse mellem Unionen og Det Forenede Kongerige, der henhører under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som derfor i princippet ikke er bindende for Irland i medfør af protokol (nr. 21) ⁷⁶. Irland har imidlertid hverken i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen eller ved indgåelsen af handels- og samarbejdsaftalen gjort brug af den i nævnte protokol (nr. 21) fastsatte mulighed for at underkaste sig disse aftalers bestemmelser vedrørende de nævnte foranstaltninger ⁷⁷.

I dommen udtalte Domstolen sig særligt om spørgsmålet om, hvorvidt retsgrundlagene for udtrædelsesaftalen samt handels- og samarbejdsaftalen, dvs. henholdsvis artikel 50, stk. 2, TEU (der fastsætter Unionens eksterne kompetence til at indgå en udtrædelsesaftale) og artikel 217 TEUF (som fastsætter kompetencen til at indgå en associeringsaftale), i sig selv var egnede til at danne grundlag for disse foranstaltningers inklusion i disse aftaler. Såfremt dette ikke havde været tilfældet, ville et materielt retsgrundlag vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed nemlig have været påkrævet, hvilket ville have udløst anvendelsen af protokol (nr. 21) og have indebåret, at disse foranstaltninger principielt ikke havde kunnet finde anvendelse på Irland.

Domstolens bemærkninger

Inden for rammerne af en præjudiciel hasteprocedure fastslog Domstolen (Store Afdeling), at udtrædelsesaftalens bestemmelser om opretholdelse af ordningen med den europæiske arrestordre over for Det Forenede Kongerige i overgangsperioden samt handels- og samarbejdsaftalens bestemmelse, der fastsætter, at den ved sidstnævnte aftale indførte overgivelsesmekanisme skal finde anvendelse på europæiske arrestordrer,

73| Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

74| Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7, herefter »udtrædelsesaftalen«).

75| Handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side (EUT 2021, L 149, s. 10) (herefter »handels- og samarbejdsaftalen«).

76| Den som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten knyttede protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2012, C 326, s. 295) (herefter »protokol (nr. 21)«). Ifølge denne protokol er Irland ikke bundet af de foranstaltninger, der henhører under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, medmindre landet har udtrykt ønske om at anvende en af disse foranstaltninger.

77| I medfør af udtrædelsesaftalens artikel 62, stk. 1, litra b), sammenholdt med denne aftales artikel 185, stk. 4, fandt den ordning med europæiske arrestordrer, der er fastsat i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, anvendelse i forhold til Det Forenede Kongerige i overgangsperioden, dvs. indtil den 31.12.2020. Det fremgår af handels- og samarbejdsaftalens artikel 632, at de i denne aftale fastsatte bestemmelser om overgivelse finder anvendelse på europæiske arrestordrer, der er udstedt i overensstemmelse med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre inden overgangsperiodens udløb, hvis den eftersøgte ikke er blevet anholdt med henblik på fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre inden denne periodes udløb.

der er blevet udstedt inden udløbet af overgangsperioden, og som vedrører personer, der ved udløbet af denne periode endnu ikke var blevet anholdt, er bindende for Irland.

Domstolen, der indledningsvis undersøgte valget af artikel 50 TEU som retsgrundlag for udtrædelsesaftalen, bemærkede, at det er med henblik på at opfylde formålet om at muliggøre en velordnet gennemførelse af en EU-medlemsstats udtræden, at denne bestemmelses stk. 2 tillægger Unionen enekompetence til at indgå en aftale, som fastsætter de nærmere bestemmelser for denne udtræden. Denne aftale har til formål på alle områder, der henhører under traktaterne, at regulere samtlige spørgsmål vedrørende udtrædelsen. Det er derfor i medfør af denne kompetence, at Unionen kunne indgå udtrædelsesaftalen, som bl.a. fastsætter, at medmindre andet er fastsat i denne aftale, finder EU-retten, herunder rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, anvendelse på Det Forenede Kongerige i overgangsperioden.

Domstolen fastslog endvidere, at eftersom artikel 50, stk. 2, TEU ikke kan anvendes samtidig med retsgrundlag, der fastsætter procedurer, som er uforenelige med den procedure, der er fastsat i nævnte artikels stk. 2 og 4, skulle det heraf udledes, at det i udtrædelsesaftalen kun er artikel 50 TEU, som kan sikre, at samtlige de under traktaterne henhørende områder behandles på en sammenhængende måde, der kan sikre en velordnet udtræden. Eftersom artikel 50, stk. 2, TEU udgjorde det eneste passende retsgrundlag til at indgå udtrædelsesaftalen, kunne protokol (nr. 21) således ikke finde anvendelse.

Domstolen, der dernæst undersøgte valget af artikel 217 TEUF som retsgrundlag for handels- og samarbejdsaftalen, fastslog, at de aftaler, der indgås på grundlag af denne bestemmelse, kan indeholde regler vedrørende samtlige områder, der henhører under Unionens kompetence. Da Unionen i medfør af artikel 4, stk. 2, litra j), TEUF råder over en delt kompetence for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, kan foranstaltninger, som henhører under dette område, inkluderes i en associeringsaftale såsom handels- og samarbejdsaftalen.

Eftersom den ved handels- og samarbejdsaftalen indførte overgivelsesmekanisme faktisk henhører under dette kompetenceområde, undersøgte Domstolen efterfølgende, om inklusionen af en sådan mekanisme i en associeringsaftale herudover kræver tilføjelse af et særligt EU-retligt retsgrundlag vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed ⁷⁸. I denne henseende blev det navnlig i lyset af handels- og samarbejdsaftalens udvidede rækkevidde fastslået, at inklusionen i denne aftale af bestemmelser, der henhører under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, indgår i det overordnede formål med aftalen, som er at danne grundlag for brede forbindelser mellem Unionen og Det Forenede Kongerige. Eftersom den ved handels- og samarbejdsaftalen indførte overgivelsesmekanisme udelukkende forfølger dette ene formål, var det – således som det fremgår af retspraksis vedrørende retsakter, der forfølger flere formål – ikke nødvendigt at føje et andet retsgrundlag hertil. Følgelig kunne handels- og samarbejdsaftalens bestemmelser om overgivelse støttes på artikel 217 TEUF alene, uden at bestemmelserne i protokol (nr. 21) fandt anvendelse.

Fem andre domme, som vedrører Det Forenede Kongerige, er også omtalt i dette afsnit: dom af 20. januar 2021, **Secretary of State for the Home Department** (C-255/19, [EU:C:2021:36](#)) ⁷⁹, dom af 18. marts 2021, **Kuoni Travel** (C-578/19, [EU:C:2021:213](#)) ⁸⁰, dom af 24. marts 2021, **MCP** (C-603/20 PPU, [EU:C:2021:231](#)) ⁸¹, dom

⁷⁸| Artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra d), TEUF.

⁷⁹| Denne dom er omtalt i afsnit VIII.1. »Asylpolitik«.

⁸⁰| Denne dom er omtalt i afsnit XIV.7. »Pakkerejser, pakkeferier og pakketure«.

⁸¹| Denne dom er omtalt i afsnit X. »Retligt samarbejde i civile sager«.

af 20. maj 2021, *Renosola UK* (C-209/20, [EU:C:2021:400](#))⁸², og dom af 3. juni 2021, *Tesco Stores* (C-624/19, [EU:C:2021:429](#))⁸³.

IV. Unionsborgerskab

Domstolen har afsagt flere domme i forbindelse med unionsborgerskabet. To domme vedrører unionsborgeres erhvervelse eller fremlæggelse af identitetsdokumenter i de medlemsstater, hvor de er statsborgere. To andre domme vedrører udvisningsafgørelser truffet af en værtsmedlemsstat over for unionsborgere og deres familiemedlemmer. Endelig behandler en dom den afledte opholdsret for en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger⁸⁴.

1. Retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

Dom af 6. oktober 2021, A (Grænseoverskridelse med lystbåde) (C-35/20, [EU:C:2021:813](#))

I august 2015 foretog A, som er finsk statsborger, en rejse fra Finland til Estland og tilbage til Finland om bord på et lystfartøj. Undervejs krydsede A det internationale farvand mellem Finland og Estland. A havde et gyldigt finsk pas, men havde ikke medbragt dette på rejsen. Som følge heraf kunne A i forbindelse med en grænsekontrol i Helsinki, da han vendte tilbage, ikke forevise dette pas eller noget andet rejsedokument, men hans identitet kunne dog fastslås på grundlag af hans kørekort.

Syyttjä (anklagemyndigheden, Finland) rejste tiltale mod A for en mindre alvorlig overtrædelse af grænsereglerne. I henhold til den finske lovgivning skal finske statsborgere nemlig være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, eller når de indrejser på Finlands område fra en anden medlemsstat, uanset transportmiddel eller rute, idet de ellers kan ifalde straf.

I første instans blev det fastslået, at A havde begået en lovovertrædelse ved at have passeret den finske grænse uden at være i besiddelse af et rejsedokument. A fik imidlertid ikke udmålt nogen straf, eftersom overtrædelsen var mindre alvorlig, og da det bødebeløb, som A kunne blive pålagt i henhold til den finske strafferetlige ordning på grundlag af hans gennemsnitlige månedlige indkomst, var uforholdsmæssigt stort, idet det samlede bødebeløb beløb sig til 95 250 EUR.

Da anklagemyndighedens appel af denne afgørelse ikke blev taget til følge, iværksatte den appel ved Korkein oikeus (øverste domstol, Finland). Sidstnævnte retsinstans traf derefter afgørelse om at forelægge Domstolen

⁸²| Denne dom er omtalt i afsnit VII.1. »Fri bevægelighed for varer«.

⁸³| Denne dom er omtalt i afsnit XVI.1. »Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv«.

⁸⁴| Nedennævnte domme er ligeledes omtalt i dette afsnit: dom af 12.5.2021, *Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL)* (C-505/19, [EU:C:2021:376](#)), der blev afsagt i forbindelse med udstedelse af et efterlysningsblad (rødt hjørne) fra INTERPOL, og som er omtalt i afsnit II.2. »Ne bis in idem-princippet«, dom af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, [EU:C:2021:602](#)), som behandler princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i en sag om en Unionsborger, der er bosat i Det Forenede Kongerige i forbindelse med dette lands udtræden af Den Europæiske Union, og som er omtalt i afsnit III. »Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union«, og dom af 15.7.2021, *A (Offentlige sundhedsydelse)* (C-535/19, [EU:C:2021:595](#)), vedrørende ikke-erhvervsaktive Unionsborgere, som bor i en anden medlemsstat end deres oprindelsesmedlemsstat, der er omtalt i afsnit XVI.4. »Koordinering af de sociale sikringsordninger«.

spørgsmål om, hvorvidt den finske lovgivning i den foreliggende sag og navnlig den strafferetlige sanktionsordning, hvorefter passage af den nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas blev pålagt en bøde, der kunne beløbe sig til 20% af lovovertræderens månedlige nettoindkomst, var forenelig med unionsborgernes ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF ⁸⁵.

Domstolens bemærkninger

I dommen præciserede Domstolen først betingelserne for, at der under trussel om sanktioner, i givet fald af strafferetlig karakter, kan pålægges en forpligtelse til at være i besiddelse af et identitetskort eller pas ved rejser til en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende person er statsborger.

I denne henseende konstaterede Domstolen for det første, at udtrykket »i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas«, der anvendes i direktiv 2004/38 ⁸⁶, som præciserer artikel 21 TEUF, betyder, at statsborgerne i en medlemsstat kun må udøve deres ret til at rejse til en anden medlemsstat, såfremt de er forsynet med et af disse to dokumenter, der skal være gyldigt. Denne formalitet, der er knyttet til den frie bevægelighed ⁸⁷, har til formål at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed ved at sikre, at enhver person, der er berettiget hertil, uden vanskeligheder identificeres som sådan i forbindelse med en eventuel kontrol. En medlemsstat, der forpligter sine statsborgere til at være i besiddelse af et af de omhandlede dokumenter, når de passerer den nationale grænse for at rejse til en anden medlemsstat, bidrager følgelig til overholdelsen af denne formalitet.

For det andet fastslog Domstolen med hensyn til de sanktioner, der kan pålægges en unionsborger, som ikke overholder denne formalitet, at medlemsstaterne på grundlag af deres autonomi på dette område kan fastsætte sanktioner, eventuelt af strafferetlig karakter, forudsat at de navnlig overholder principperne om proportionalitet og om forbud mod forskelsbehandling.

Domstolen konkluderede følgelig, at unionsborgernes ret til fri bevægelighed ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorved en medlemsstat under strafansvar forpligter sine egne statsborgere til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, når de rejser til en anden medlemsstat, uanset hvilket transportmiddel der anvendes, og uanset ruten. De nærmere regler om dette strafansvar skal imidlertid være i overensstemmelse med EU-retens almindelige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Domstolen nåede i øvrigt til den samme konklusion med hensyn til kravet om besiddelse af et identitetskort eller pas, når en statsborger i en medlemsstat indrejser på dens område fra en anden medlemsstat. Domstolen præciserede imidlertid, at selv om et identitetskort eller pas kan kræves fremvist, når statsborgeren i en medlemsstat vender tilbage til denne medlemsstats område, må forpligtelsen til at være i besiddelse af et sådant dokument ikke være en betingelse for retten til indrejse.

Endelig behandlede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38, sammenholdt med princippet om straffens forholdsmæssighed i Den Europæiske Unions charter om

85] Henset til bestemmelserne om grænsepassage i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks).

86] Artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EFT 2004, L 158, s. 77).

87] Jf. syvende betragtning til opholdsdirektivet.

grundlæggende rettigheder ⁸⁸, er til hinder for en strafferetlig sanktionsordning som den i finsk ret fastsatte i forbindelse med passage af den nationale grænse uden gyldigt identitetskort eller pas.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at selv om det er tilladt medlemsstaterne at pålægge en bøde med henblik på at sanktionere en tilsidesættelse af et formelt krav vedrørende udøvelsen af en rettighed i henhold til EU-retten, skal denne sanktion stå i forhold til overtrædelsens grovhed. Når forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas som i det foreliggende tilfælde tilsidesættes af en person, der er berettiget til fri bevægelighed, og som er indehaver af et sådant dokument, men blot har undladt at medbringe det på rejsen, er overtrædelsen mindre alvorlig. En hård økonomisk sanktion, såsom en bøde, der beløber sig til 20% af lovovertræderens gennemsnitlige månedlige nettoindkomst, står derfor ikke i forhold til overtrædelsens grovhed.

Dom af 14. december 2021 (Store Afdeling), *Stolichna obshtina, afdeling »Pancharevo«* (C-490/20, [EU:C:2021:1008](#))

V.M.A., der er bulgarsk statsborger, og K.D.K. har boet i Spanien siden 2015 og blev gift i 2018. Deres barn, S.D.K.A., blev født i 2019 i Spanien. I barnets fødselsattest, der er udstedt af de spanske myndigheder, er de to mødre angivet som dets forældre.

Da en fødselsattest udstedt af de bulgarske myndigheder er nødvendig for at få et bulgarsk identitetsbevis, anmodede V.M.A. Sofia kommune ⁸⁹ om at udstede en fødselsattest for S.D.K.A. Til støtte herfor fremlagde V.M.A. en bekræftet oversættelse til bulgarsk af et udskrift fra det spanske civilstandsregister vedrørende S.D.K.A.'s fødselsattest.

Sofia kommune pålagde V.M.A. at fremlægge dokumentation for S.D.K.A.'s slægtskab hvad angår identiteten af barnets biologiske mor. Den model for fødselsattester, der findes i Bulgarien, indeholder nemlig kun en rubrik for »moderen» ⁹⁰ og en anden rubrik for »faderen», og der kan kun anføres et enkelt navn i hver af disse rubrikker.

Da V.M.A. var af den opfattelse, at hun ikke havde pligt til at afgive de ønskede oplysninger, afslog Sofia kommune at udstede fødselsattesten med den begrundelse, at der manglede oplysninger om identiteten af det omhandlede barns biologiske mor, og at det var i strid med den offentlige orden i Bulgarien, som ikke tillader ægteskab mellem to personer af samme køn, at angive to forældre, der begge er kvinder, i en fødselsattest.

V.M.A. anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien), som var den forelæggende ret.

Den forelæggende ret var i tvivl om, hvorvidt de bulgarske myndigheders afslag på at registrere en bulgarsk statsborgers fødsel ⁹¹, som havde fundet sted i en anden medlemsstat, og som var blevet attesteret ved en fødselsattest, der angav to mødre og var udstedt i sidstnævnte medlemsstat, tilsidesatte de rettigheder, som denne statsborger er tillagt ved artikel 20 TEUF og 21 TEUF og ved artikel 7, 24 og 45 i Den Europæiske

⁸⁸| Chartrets artikel 49, stk. 3.

⁸⁹| Stolitjna obsjtjina, rajon »Pantjarevo« (Sofia kommune, Pantjarevo-distriktet, Bulgarien) (herefter »Sofia kommune«).

⁹⁰| Ifølge Semeen kodeks (den bulgarske familielov) i den affattelse, der fandt anvendelse på tvisten i hovedsagen, var moderskabet bestemt ved fødslen, idet barnets mor var den kvinde, der havde født det, også i tilfælde af kunstig befrugtning.

⁹¹| Ifølge den forelæggende ret var det ubestridt, at barnet, selv uden en fødselsattest udstedt af de bulgarske myndigheder, var bulgarsk statsborger i henhold til navnlig den bulgarske forfatnings artikel 25, stk. 1.

Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dette afslag kunne nemlig gøre det vanskeligere at få udstedt et bulgarsk identitetsdokument og derfor hindre udøvelsen af retten til fri bevægelighed for dette barn og dermed den fulde udøvelse af dets rettigheder som unionsborger.

Under disse omstændigheder besluttede den forelæggende ret at anmode Domstolen om en fortolkning af artikel 4, stk. 2, TEU ⁹², artikel 20 TEUF og 21 TEUF og chartrets artikel 7, 24 og 45. Den ønskede nærmere bestemt oplyst, om disse bestemmelser forpligtede en medlemsstat til at udstede en fødselsattest, således at der kunne udstedes et identitetsdokument til et barn, der var statsborger i denne medlemsstat, og hvis fødsel i en anden medlemsstat var attesteret ved en fødselsattest, som var udstedt af myndighederne i denne anden medlemsstat i overensstemmelse med dennes nationale lovgivning, og hvori en statsborger i den første af disse medlemsstater og hendes hustru var angivet som barnets mødre, uden at det var angivet, hvem af de to kvinder der havde født barnet.

Domstolen (Store Afdeling) fortolkede i dommen ovennævnte bestemmelser således, at med hensyn til et mindreårigt barn, som er unionsborger, og hvis fødselsattest, udstedt af de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten, angiver to personer af samme køn som barnets forældre, er den medlemsstat, hvor dette barn er statsborger, forpligtet til dels at udstede et identitetskort eller et pas til barnet, uden krav om, at dens nationale myndigheder først har udstedt en fødselsattest, dels – i lighed med alle andre medlemsstater – at anerkende det dokument fra værtsmedlemsstaten, som gør det muligt for dette barn at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område sammen med hver af disse to personer.

Domstolens bemærkninger

For at nå til denne konklusion bemærkede Domstolen først, at med henblik på at gøre det muligt for medlemsstaternes statsborgere at udøve retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område ⁹³, som alle unionsborgere er anerkendt ved artikel 21, stk. 1, TEUF, pålægger direktiv 2004/38 medlemsstaterne at udstede identitetskort eller pas til deres statsborgere, der udtrykkeligt angiver indehaverens statsborgerskab, i overensstemmelse med deres nationale lovgivning.

Eftersom S.D.K.A. er bulgarsk statsborger, har de bulgarske myndigheder derfor pligt til at udstede et identitetskort eller pas til hende med angivelse af hendes efternavn, således som dette fremgår af den fødselsattest, som de spanske myndigheder har udstedt, uafhængigt af, om der er udstedt en ny fødselsattest.

Et sådant dokument skal – alene eller i kombination med et dokument udstedt af værtsmedlemsstaten – gøre det muligt for et barn som S.D.K.A. at udøve sin ret til fri bevægelighed med hver af sine mødre, hvis status som forælder til dette barn er blevet fastslået af værtsmedlemsstaten i forbindelse med et ophold i overensstemmelse med direktiv 2004/38.

De rettigheder, der er indrømmet statsborgerne i medlemsstaterne i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, omfatter nemlig retten til at have et normalt familieliv i både værtsmedlemsstaten og i den medlemsstat, hvor de har statsborgerskab, når de vender tilbage til denne medlemsstats område, ved dér at kunne være sammen med deres familiemedlemmer. Eftersom de spanske myndigheder lovligt har fastslået et – biologisk eller juridisk – slægtskabsforhold mellem S.D.K.A. og hendes to forældre og har attesteret dette i den fødselsattest, de har udstedt for barnet, skal V.M.A. og K.D.K. derfor i henhold til artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 som forældre til en mindreårig unionsborger, som de faktisk tager sig af, af samtlige medlemsstaterne anerkendes ret til at ledsage dette barn under dets udøvelse af denne ret.

⁹² I henhold til hvilken bestemmelse Unionen navnlig skal respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer.

⁹³ Herefter »retten til fri bevægelighed«.

Heraf følger for det første, at medlemsstaterne skal anerkende dette slægtskabsforhold med henblik på at gøre det muligt for S.D.K.A. at udøve sin ret til fri bevægelighed sammen med hver af sine forældre. For det andet skal de to forældre kunne få et dokument, der giver dem ret til at rejse med dette barn. Myndighederne i værtsmedlemsstaten er bedst i stand til at udfærdige et sådant dokument, der kan udgøres af fødselsattesten, og som de øvrige medlemsstater er forpligtede til at anerkende.

Spørgsmål om personers civilstand henhører ganske vist under medlemsstaternes kompetence, og det står dem frit for i deres nationale lovgivning at indføre mulighed for ægteskab og forældreskab for personer af samme køn eller at undlade dette. Medlemsstaterne skal imidlertid under udøvelsen af denne kompetence overholde EU-retten og navnlig traktatens bestemmelser om unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold, idet de med henblik herpå anerkender civilstanden for personer, der er etableret i en anden medlemsstat, i overensstemmelse med dennes lovgivning.

I det foreliggende tilfælde udgør en medlemsstats forpligtelse til dels at udstede et identitetsdokument til et barn, som er statsborger i denne medlemsstat, og som er født i en anden medlemsstat, hvor der er udstedt en fødselsattest, der som forældre angiver to personer af samme køn, dels at anerkende slægtskabsforholdet mellem dette barn og hver af disse to personer i forbindelse med barnets udøvelse af sine rettigheder i henhold til artikel 21 TEUF og afledte retsakter vedrørende denne bestemmelse hverken en tilsidesættelse af den nationale identitet eller en trussel mod den offentlige orden i denne medlemsstat. Denne forpligtelse indebærer nemlig ikke, at den pågældende medlemsstat i sin nationale lovgivning skal indføre mulighed for forældreskab for personer af samme køn eller – med henblik på andre formål end udøvelse af de rettigheder, som barnet havde i henhold til EU-retten – anerkende slægtskabsforholdet mellem dette barn og de personer, der er angivet som dets forældre i den fødselsattest, som myndighederne i værtsmedlemsstaten har udstedt.

Endelig kan en national foranstaltning, der kan begrænse den frie bevægelighed for personer, kun begrundes, når denne foranstaltning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret⁹⁴. Det er imidlertid i strid med de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 24, at fratage et barn forholdet til en af sine forældre i forbindelse med barnets udøvelse af sin ret til fri bevægelighed eller at gøre det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for barnet at udøve denne ret, fordi dets forældre er af samme køn.

2. Afgørelser om udsendelse af unionsborgere vedtaget af en værtsmedlemsstat

Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Virkninger af en udsendelsesforanstaltning) (C-719/19, [EU:C:2021:506](#))

Ved afgørelse af 1. juni 2018 fastslog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for justits- og sikkerhedsanliggender, herefter »statssekretæren«), at FS, der er polsk statsborger, opholdt sig ulovligt på Nederlandenes område, idet han ikke længere opfyldte betingelserne i artikel 7 i direktiv 2004/38 vedrørende ret til ophold i mere end tre måneder, og pålagde ham at forlade nederlandsk område. Ved afgørelse af 25. september 2018 (herefter »udsendelsesafgørelsen«) afslog statssekretæren den klage, som FS havde indgivet over den førnævnte afgørelse. Han satte en frist på fire uger for frivillig udrejse – der udløb den 23. oktober 2018 – hvorefter FS kunne udsendes på grund af hans ulovlige ophold i Nederlandene.

⁹⁴ I den situation, der var genstand for tvisten i hovedsagen, var retten til respekt for privatlivet og familielivet som sikret ved chartrets artikel 7 og børns rettigheder som sikret ved dets artikel 24, bl.a. kravet om, at der tages hensyn til barnets tarv, og barnets ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, relevante rettigheder.

FS forlod i hvert fald Nederlandene senest den 23. oktober 2018, eftersom tysk politi på denne dato anholdt ham for butikstyveri. FS erklærede, at han var bosat i Tyskland tæt ved den nederlandske grænse. FS forklarede desuden, at han på grund af sin afhængighed af marihuana dagligt rejste ind i Nederlandene for at købe dette. Den 22. november 2018 blev han pågrebet for et tyveri fra et supermarked i Nederlandene. Efter hans anholdelse og anbringelse i politiets varetægt traf statssekretæren afgørelse om administrativ frihedsberøvelse af FS med henblik på at udsende ham til hans oprindelsesland. Denne afgørelse var begrundet i risikoen for, at FS ville unddrage sig kontrollen af udlændinge eller unddrage sig eller hindre forberedelsen af udrejsen eller udsendelsesproceduren.

Ved en dom afsagt i december 2018 frifandt rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (retten i første instans i Haag, tingstedet Groningen, Nederlandene) statssekretæren i en af FS anlagt sag til prøvelse af afgørelsen om frihedsberøvelse. FS iværksatte appel af denne dom ved den forelæggende ret, Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene). Denne ret anførte, at afgørelsen om udsendelse truffet over for FS var en udsendelsesafgørelse som omhandlet i opholdsdirektivets artikel 15⁹⁵. Ifølge den forelæggende ret afhang lovligheden af frihedsberøvelsen af FS efter hans tilbagevenden til Nederlandene af, om han på ny havde opholdsret på tidspunktet for denne frihedsberøvelse. Domstolen blev derfor anmodet om at udtale sig om de omstændigheder, hvorunder en unionsborger, der er omfattet af en udsendelsesafgørelse, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, på ny kan påberåbe sig opholdsret i værtsmedlemsstaten.

Ved sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, fastslog Domstolen, at en afgørelse om udsendelse af en unionsborger fra værtsmedlemsstatens område, der er truffet på grundlag af opholdsdirektivets artikel 15, stk. 1, med henvisning til, at den pågældende unionsborger ikke længere har ret til midlertidigt ophold på dette område i henhold til dette direktiv, ikke er gennemført fuldt ud, alene fordi den pågældende unionsborger fysisk har forladt det nævnte område inden for den frist, der i udsendelsesafgørelsen er fastsat for vedkommendes frivillige udrejse. Domstolen fastslog desuden, at for på ny at opnå ret til ophold på samme område i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, skal en unionsborger, der er omfattet af en sådan udsendelsesafgørelse, ikke alene fysisk have forladt værtsmedlemsstatens område, men ligeledes reelt og faktisk have bragt sit ophold på dette område til ophør, således at det i forbindelse med dennes tilbagevenden til værtsmedlemsstatens område ikke kan antages, at den pågældendes ophold i realiteten er en fortsættelse af vedkommendes tidligere ophold på samme område.

Domstolens bemærkninger

Domstolen nåede til denne konklusion ved for det første at undersøge, om alene en unionsborgers fysiske udrejse af værtsmedlemsstaten er tilstrækkelig til, at en udsendelsesafgørelse, der er truffet over for den pågældende i henhold til opholdsdirektivets artikel 15, stk. 1, kan anses for at være blevet gennemført fuldt ud. I denne henseende bemærkede Domstolen, at de tidsmæssige virkninger af en sådan udsendelsesafgørelse ikke fremgår af dette direktivs ordlyd. Hvad dernæst angår formålet med denne bestemmelse og den sammenhæng, hvori den indgår, samt formålet med dette direktiv bemærkede Domstolen, at værtsmedlemsstatens mulighed for at udsende en unionsborger, der ikke længere opholder sig lovligt på dens område, er i overensstemmelse med det særlige formål, der er fastsat i opholdsdirektivet, og som består i at undgå, at unionsborgere og deres familiemedlemmer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system under deres midlertidige ophold. Domstolen bemærkede desuden, at en fortolkning, hvorefter unionsborgerens fysiske udrejse i sig selv er tilstrækkelig med henblik på gennemførelsen af en

95] Denne bestemmelse fastsætter bl.a., at visse procedurer i samme direktivs kapitel VI med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed« (procedurerne i artikel 30 og 31) finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

udsendelsesafgørelse, ville føre til, at unionsborgeren ville kunne påberåbe sig flere på hinanden følgende midlertidige ophold i en medlemsstat for i realiteten at opholde sig dér varigt, skønt en sådan unionsborger ikke ville opfylde de betingelser for ret til tidsubegrænset ophold, der er fastsat i opholdsdirektivet. Ifølge Domstolen er en sådan fortolkning ikke i overensstemmelse med den overordnede sammenhæng i opholdsdirektivet, der har indført en gradueret ordning for så vidt angår retten til ophold i værtsmedlemsstaten, som ender med en ret til tidsubegrænset ophold.

Desuden fandt Domstolen, at indrømmelsen af en frist på mindst en måned til at gennemføre udsendelsesafgørelsen regnet fra meddelelsen heraf ⁹⁶ – for så vidt som denne frist gør det muligt for unionsborgeren at forberede sin udrejse – taler til fordel for at fortolke opholdsdirektivets artikel 15, stk. 1, således, at gennemførelsen af en udsendelsesafgørelse sker ved, at unionsborgeren reelt og faktisk bringer sit ophold på dette område til ophør.

For det andet gav Domstolen den forelæggende ret nyttige oplysninger med henblik på, at denne på grundlag af en samlet vurdering af samtlige omstændigheder i den tvist, der var indbragt for den, kunne afgøre, om den pågældende unionsborger reelt og faktisk havde bragt sit ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør, således at den udsendelsesafgørelse, som den pågældende var omfattet af, var blevet gennemført fuldt ud. I denne henseende fastslog Domstolen indledningsvis, at et krav om, at en unionsborger under alle omstændigheder skal udeblive fra værtsmedlemsstaten i en minimumsperiode, f.eks. på tre måneder, for på ny at kunne påberåbe sig en ret til ophold i denne medlemsstat i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 1, ville svare til at undergive udøvelsen af denne grundlæggende ret en begrænsning, der hverken er fastsat i traktaterne eller i dette direktiv. Varigheden af den periode, som denne person har tilbragt uden for værtsmedlemsstatens område efter udsendelsesafgørelsens vedtagelse, kan imidlertid have en vis betydning, idet jo længere den pågældende er fraværende fra værtsmedlemsstatens område, desto mere vidner det om, at dennes ophold reelt og faktisk er blevet bragt til ophør. Blandt de øvrige nyttige oplysninger fremhævede Domstolen desuden betydningen af alle de forhold, der godtgør, at den pågældende unionsborger har afbrudt tilknytningen til værtsmedlemsstaten, såsom en opsigelse af en lejekontrakt eller en flytning. Domstolen præciserede, at relevansen af sådanne forhold skal bedømmes af den kompetente nationale myndighed under hensyn til alle de konkrete omstændigheder, der kendetegner den pågældende unionsborgers specifikke situation.

Endelig præciserede Domstolen konsekvenserne af en udsendelsesafgørelses manglende gennemførelse. Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at hvis det følger af førnævnte bedømmelse, at unionsborgeren ikke reelt og faktisk har bragt sit midlertidige ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør, er denne medlemsstat ikke forpligtet til at træffe en ny udsendelsesafgørelse på grundlag af de samme faktiske omstændigheder, der har givet anledning til den udsendelsesafgørelse, der allerede er truffet over for denne unionsborger, men kan lægge sidstnævnte afgørelse til grund med henblik på at pålægge unionsborgeren at forlade dens område. Domstolen præciserede imidlertid, at en materiel ændring af omstændighederne, som gør det muligt for unionsborgeren at opfylde betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7 vedrørende opholdsret i mere end tre måneder, vil fratage den udsendelsesafgørelse, som den pågældende er omfattet af, enhver virkning og, uanset den manglende gennemførelse heraf, indebære, at vedkommendes ophold på den pågældende medlemsstats område skal anses for lovligt. Hvad angår en medlemsstats mulighed for at kontrollere, om en sådan udsendelsesafgørelse er gennemført fuldt ud, til trods for de begrænsninger, der i EU-retten er fastsat for sådanne kontroller, har visse bestemmelser i opholdsdirektivet til formål at gøre det muligt for værtsmedlemsstaten at sikre, at andre medlemsstats statsborgeres midlertidige ophold

⁹⁶ Fastsat i opholdsdirektivets artikel 30, stk. 3, og tilsvarende anvendelig på en afgørelse, der træffes på grundlag af dette direktivs artikel 15.

på dens område sker i overensstemmelse med dette direktiv⁹⁷. Afslutningsvis fastslog Domstolen, at en udsendelsesafgørelse truffet over for en unionsborger i henhold til opholdsdirektivets artikel 15, stk. 1, ikke kan gøres gældende over for denne, når unionsborgeren i medfør af dette direktivs artikel 5, der fastsætter en ret til indrejse på værtsmedlemsstatens område, lejlighedsvist rejser til dette område med andre formål end at tage ophold dér.

Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (Forebyggende foranstaltninger med henblik på udsendelse)* (C-718/19, [EU:C:2021:505](#))

Der blev ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) anlagt to søgsmål om annullation af lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra det nationale område for at styrke beskyttelsen af den offentlige orden og den nationale sikkerhed⁹⁸. Disse søgsmål er blevet indbragt henholdsvis af *Ordre des barreaux francophones et germanophone* og af fire almennyttige foreninger, som er aktive på området for beskyttelse af migranternes rettigheder og beskyttelsen af menneskerettighederne.

Denne nationale lovgivning fastsatte for det første muligheden for – over for unionsborgere og deres familiemedlemmer og inden for den frist, som de er givet til at forlade det belgiske område, efter at der er truffet en afgørelse om udsendelse over for dem af hensyn til den offentlige orden eller under forlængelsen af denne frist – at iværksætte forebyggende foranstaltninger, såsom husarrest, for at undgå enhver risiko for, at de pågældende forsvandt. Den gav for det andet mulighed for – for en periode på højst otte måneder – at frihedsberøve en unionsborger eller et medlem af dennes familie, som ikke efterkom en afgørelse om udsendelse med henblik på gennemførelsen heraf. Disse bestemmelser var identiske med eller svarede til de bestemmelser, der fandt anvendelse på tredjelandsstatsborgere, og som havde til formål at gennemføre tilbagesendelsesdirektivet 2008/115⁹⁹ i belgisk ret.

På denne baggrund havde den forelæggende ret forespurgt Domstolen, om denne belgiske lovgivning var i overensstemmelse med den frie bevægelighed, der tilkommer unionsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet.

Domstolens bemærkninger

Domstolen (Store Afdeling) bemærkede indledningsvis, at i mangel af EU-retlige bestemmelser om gennemførelse af en afgørelse om udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer er den blotte omstændighed, at værtsmedlemsstaten fastsætter nationale regler, der finder anvendelse i forbindelse med denne gennemførelse, og som er inspireret af de regler, der finder anvendelse på tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, ikke i sig selv i strid med EU-retten. Sådanne regler skal imidlertid være i overensstemmelse med EU-retten, bl.a. på området for unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed og ophold. Dernæst undersøgte Domstolen, om disse regler udgjorde restriktioner for denne frihed, og, i bekræftende fald, om nævnte regler kunne begrundes.

⁹⁷ Dette er bl.a. tilfældet for opholdsdirektivets artikel 5, stk. 5, hvorefter medlemsstaten kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, idet der ved misligholdelse af denne forpligtelse, såvel som af registreringspligten, kan pålægges sanktioner, der ikke indebærer forskelsbehandling og står i rimeligt forhold til overtrædelsen.

⁹⁸ Moniteur belge af 19.4.2017, s. 51890.

⁹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98, herefter »tilbagesendelsesdirektivet«).

Domstolen fastslog således for det første, at de pågældende nationale bestemmelser, for så vidt som de begrænser den pågældendes bevægelser, udgjorde restriktioner for retten til fri bevægelighed og ophold.

Hvad for det andet angik spørgsmålet om, hvorvidt sådanne restriktioner kunne begrundes, henviste Domstolen indledningsvis til, at de pågældende foranstaltninger havde til formål at sikre gennemførelsen af en udsendelsesafgørelse, som var truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, og derfor skulle bedømmes i forhold til de krav, der er fastsat i opholdsdirektivets artikel 27 ¹⁰⁰.

Hvad for det første angik de forebyggende foranstaltninger, der havde til formål at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder, fastslog Domstolen, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet ikke var til hinder for anvendelsen på unionsborgere og deres familiemedlemmer – inden for den frist, som de er givet til at forlade værtsmedlemsstatens område, efter at der er truffet en sådan afgørelse om udsendelse – af bestemmelser, der svarer til dem, der for så vidt angår tredjelandsstatsborgere har til formål at gennemføre tilbagesendelsesdirektivet ¹⁰¹ i national ret, forudsat at de førstnævnte bestemmelser overholder de generelle principper om begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er fastsat i opholdsdirektivet ¹⁰², og at de ikke er mindre fordelagtige end de sidstnævnte bestemmelser.

Sådanne forebyggende foranstaltninger bidrager nødvendigvis til beskyttelsen af den offentlige orden, idet de har til formål at sikre, at en person, der udgør en trussel mod den offentlige orden i værtsmedlemsstaten, fjernes fra dens område. Disse foranstaltninger må derfor betragtes som en begrænsning af den pågældendes frie bevægelighed og opholdsret »af hensyn til den offentlige orden« i den i opholdsdirektivet ¹⁰³ omhandlede betydning således at de i princippet kan være berettigede i henhold til nævnte direktiv.

Disse foranstaltninger kunne desuden ikke anses for at være i strid med opholdsdirektivet alene med den begrundelse, at de svarede til dem, der havde til formål at gennemføre opholdsdirektivet i national ret. Med dette sagt fremhævede Domstolen, at de personer, der omfattes af opholdsdirektivet, har en helt anden status og andre rettigheder end dem, som de personer, der er omfattet af tilbagesendelsesdirektivet, kan påberåbe sig. Henset til den grundlæggende status, som tilkommer unionsborgere, må de foranstaltninger, som disse personer kan pålægges med henblik på at undgå risikoen for, at de pågældende forsvinder, derfor ikke være mindre fordelagtige end de foranstaltninger, der er fastsat i national ret med henblik på at undgå risikoen for, at tredjelandsstatsborgere, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, forsvinder inden for fristen for frivillig udrejse, af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

Hvad for det andet angår frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse fastslog Domstolen, at artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt opholdsdirektivet er til hinder for en national lovgivning, som på unionsborgere og deres familiemedlemmer, der efter udløbet af den fastsatte frist eller under forlængelsen af denne frist ikke har efterkommet en udsendelsesafgørelse, der er truffet over for dem af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, anvender en frihedsberøvende foranstaltning i en periode på højst otte måneder, hvor denne varighed er identisk med den, der i national ret finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke har

100| I henhold til denne artikels stk. 2 skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

101| Tilbagesendelsesdirektivets artikel 7, stk. 3. Det følger af denne bestemmelse, at »[i] perioden for frivillig udrejse kan der pålægges visse forpligtelser med sigte på at undgå risikoen for, at den pågældende forsvinder, såsom en pligt til regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, til at stille en passende økonomisk garanti, til at indlevere dokumenter eller til at opholde sig et bestemt sted«.

102| Opholdsdirektivets artikel 27.

103| Opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1.

efterkommet en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet af sådanne grunde i henhold til tilbagesendelsesdirektivet ¹⁰⁴.

Domstolen anførte i denne henseende, at den varighed, der var fastsat for frihedsberøvelse i henhold til den pågældende nationale bestemmelse, som var identisk med den, der fandt anvendelse på udsendelse af tredjelandstatsborgere, skulle stå i et rimeligt forhold til det formål, der forfulgtes, som bestod i at sikre en effektiv politik for udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer. Hvad imidlertid specifikt angik varigheden af udsendelsesproceduren befinder unionsborgere og deres familiemedlemmer sig ikke i en situation, der er sammenlignelig med situationen for tredjelandstatsborgere, således at det ikke er begrundet at give samtlige disse personer en identisk behandling for så vidt angår den maksimale varighed af frihedsberøvelsen.

Navnlig i forbindelse med udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer til en anden medlemsstat har medlemsstaterne samarbejds mekanismer og -faciliteter, som de ikke nødvendigvis har i forbindelse med udsendelse af en tredjelandstatsborger til et tredjeland. Idet forholdet mellem medlemsstaterne er baseret på forpligtelsen til loyalt samarbejde og princippet om gensidig tillid, bør det ikke give anledning til vanskeligheder af samme art som dem, der kan opstå i forbindelse med samarbejdet mellem medlemsstaterne og tredjelande. Endvidere bør de praktiske vanskeligheder i forbindelse med tilrettelæggelsen af hjemrejsen generelt ikke være de samme for disse to kategorier af personer. Endelig er unionsborgerens tilbagevenden til sin oprindelsesmedlemsstats område gjort lettere ved opholdsdirektivet ¹⁰⁵.

Ifølge Domstolen fulgte det heraf, at en maksimal varighed på otte måneder af frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse for unionsborgere og deres familiemedlemmer går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål.

3. Ret til tidsubegrænset ophold for tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger

Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), État belge (Ret til ophold i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, [EU:C:2021:657](#))

X, der er algerisk statsborger, sluttede sig i 2012 til sin franske hustru i Belgien, hvor han fik udstedt et opholdskort for familiemedlem til en unionsborger.

I 2015 var han tvunget til at forlade det fælles hjem som følge af, at han var blevet udsat for vold i hjemmet begået af hans hustru. Nogle måneder senere forlod sidstnævnte Belgien for at bosætte sig i Frankrig. Knap tre år efter denne udrejse indgav X en skilsmissebegæring. Skilsmissen blev bevilget den 24. juli 2018.

I mellemtiden havde État belge (den belgiske stat) bragt X' ret til ophold til ophør med den begrundelse, at han ikke havde ført bevis for, at han rådede over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv. I overensstemmelse med den belgiske bestemmelse til gennemførelse af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 er bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandstatsborger, der har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle, som er unionsborger, nemlig i tilfælde af skilsmisse eller ophør af ægtefællernes samliv underlagt visse betingelser, herunder navnlig, at den pågældende skal råde over tilstrækkelige midler.

¹⁰⁴ | Tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 1.

¹⁰⁵ | I medfør af artikel 27, stk. 4, skal den medlemsstat, der har udstedt passet eller identitetskortet, uden særlige formaliteter således lade indehaveren, der er blevet udsendt fra en anden medlemsstat, indrejse på sit område.

X anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), idet han gjorde gældende, at der forelå en uberettiget forskelsbehandling mellem ægtefællen til en unionsborger og ægtefællen til en tredjelandsskatsborger med lovligt ophold i Belgien. I henhold til den belgiske bestemmelse, hvormed artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86¹⁰⁶ er blevet gennemført i belgisk ret, er bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandsskatsborger, der er blevet familiesammenført med en anden tredjelandsskatsborger, og som har været udsat for vold i hjemmet begået af sidstnævnte, nemlig i tilfælde af skilsmisse eller separation kun betinget af, at det bevises, at sådan vold har fundet sted.

Conseil du contentieux des étrangers var af den opfattelse, at hvad angår betingelserne for, at opholdsretten for tredjelandsskatsborgere, der har været udsat for vold i hjemmet begået af deres ægtefæller, bevares i tilfælde af skilsmisse, er den i direktiv 2004/38 fastsatte ordning mindre gunstig end den, som er fastsat i direktiv 2003/86. Den nævnte ret anmodede derfor Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af opholdsdirektivets artikel 13, stk. 2, i lyset af bl.a. ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i artikel 20 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder.

I sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, begrænsede Domstolen for det første rækkevidden af sin praksis vedrørende anvendelsesområdet for artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38, og navnlig rækkevidden af NA-dommen¹⁰⁷. For det andet fastslog Domstolen, at der ikke forelå noget forhold, som kunne rejse tvivl om gyldigheden af dette direktivs artikel 13, stk. 2, i lyset af artikel 20 i chartret.

Domstolens bemærkninger

Inden Domstolen foretog en gyldighedsefterprøvelse, præciserede den anvendelsesområdet for artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38, hvorefter retten til ophold bevares i tilfælde af skilsmisse, hvis der foreligger en særligt vanskelig situation, såsom at ægtefællen har været udsat for vold i hjemmet under ægteskabet. Spørgsmålet var bl.a., om denne bestemmelse finder anvendelse, når proceduren til skilsmisse, ligesom det var tilfældet i hovedsagen, er blevet indledt, efter at den ægtefælle, der er unionsborger, er udrejst fra den pågældende værtsmedlemsstat.

I modsætning til NA-dommen fastslog Domstolen, at med henblik på at bevare retten til ophold på grundlag af den nævnte bestemmelse kan proceduren til skilsmisse indledes efter en sådan udrejse. Af retssikkerhedshensyn kan en tredjelandsskatsborger, der har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle – som er unionsborger – og hvis procedure til skilsmisse ikke er blevet indledt inden sidstnævntes udrejse fra værtsmedlemsstaten, imidlertid kun påberåbe sig bevarelsen af sin ret til ophold, såfremt denne procedure indledes inden for en rimelig frist efter en sådan udrejse. Det er således vigtigt, at den pågældende tredjelandsskatsborger gives tilstrækkelig tid til at foretage et valg mellem de to muligheder, som vedkommende indrømmes i direktiv 2004/38 med henblik på at bevare en opholdsret, og som består i enten at indlede en procedure til skilsmisse med henblik på meddelelse af en personlig opholdsret i henhold til artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), eller at tage ophold i den medlemsstat, hvor unionsborgeren har bopæl, med henblik på at bevare sin afledte ret til ophold.

Hvad angår gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 fastslog Domstolen, at denne bestemmelse ikke fører til nogen forskelsbehandling. Uanset den omstændighed, at artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38 og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 har samme formål om at sikre beskyttelsen af familiemedlemmer, der er udsat for vold i hjemmet, henhører de ved disse direktiver indførte ordninger nemlig under forskellige områder, hvis principper, genstande og mål ligeledes er forskellige. Desuden har de

¹⁰⁶ | Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

¹⁰⁷ | Dom af 30.6.2016, **NA** (C-115/15, [EU:C:2016:487](#)).

personer, der er omfattet af direktiv 2004/38, en anden status og rettigheder af en anden art end dem, som de personer, der er omfattet af direktiv 2003/86, kan påberåbe sig, og den til medlemsstaterne indrømmede skønsmæssig til at anvende de i disse direktiver fastsatte betingelser er ikke den samme. I den foreliggende sag er det således bl.a. et valg truffet af de belgiske myndigheder inden for rammerne af gennemførelsen af den vide skønsmæssig, som de er blevet indrømmet ved artikel 15, stk. 4, i direktiv 2003/86, der har ført til den forskelsbehandling, som sagsøgeren i hovedsagen klagede over.

For så vidt angår bevarelsen af deres opholdsret befinder på den ene side de tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til unionsborgere, har været udsat for vold i hjemmet begået af de sidstnævnte og er omfattet af direktiv 2004/38, og på den anden side de tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til andre tredjelandsstatsborgere, har været udsat for vold i hjemmet begået af de sidstnævnte og er omfattet af direktiv 2003/86, sig derfor ikke i en sammenlignelig situation med henblik på en eventuel anvendelse af ligebehandlingsprincippet, som er sikret ved artikel 20 i chartret om grundlæggende rettigheder.

V. Institutionelle bestemmelser

Tre domme skal omtales i dette afsnit: Den første vedrørte aktindsigt, den anden Unionens privilegier og immuniteter, og den tredje, der blev afsagt i plenum, vedrørte de forpligtelser, der påhviler medlemmerne af Revisionsretten.

1. Aktindsigt

Dom af 21. januar 2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet (C-761/18 P, [EU:C:2021:52](#))

Appellanten, en universitetsprofessor, indgav i forbindelse med to **forskningsprojekter vedrørende gennemsigtighed i trepartsmøderne en begæring til Parlamentet om aktindsigt i denne institutions afgørelse** om afslag på at give en person aktindsigt i visse dokumenter, der indeholdt oplysninger, som var blevet udfærdiget inden for rammerne af trepartsmøder ¹⁰⁸. Med sin afgørelse af 3. april 2017 ¹⁰⁹ gav Parlamentet afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i det ønskede dokument.

Retten fastslog ¹¹⁰, at det ikke længere var fornødent at træffe afgørelse i appellants søgsmål, der var anlagt til prøvelse af sidstnævnte afgørelse, eftersom dette søgsmål som følge af udbredelsen på internettet af det dokument, som sagsøgeren begærede aktindsigt i, af den person, dokumentet var tilstillet, var blevet uden genstand.

Domstolen, der skulle behandle den af appellanten iværksatte appel, ophævede Rettens kendelse og hjemviste sagen til Retten.

108 | Europa-Parlamentets afgørelse af 8.7.2015, A(2015) 4931.

109 | Europa-Parlamentets afgørelse A(2016) 15112.

110 | Kendelse af 20.9.2018, *Leino-Sandberg mod Parlamentet* (T-421/17, ikke trykt i Sml., [EU:T:2018:628](#)).

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog, idet den baserede sig på praksis ¹¹¹, at selv om det omtvistede dokument var blevet udbredt af en tredjemand, havde Parlamentet ikke formelt trukket den omtvistede afgørelse tilbage, hvorfor tvisten havde bevaret sin genstand.

Med henblik på at efterprøve, om Retten burde have truffet afgørelse om sagens realitet, undersøgte Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt appellanten på trods af tredjemands udbredelse af det omtvistede dokument havde bevaret sin søgsmålsinteresse. Indledningsvis bemærkede Domstolen, at selv om det er korrekt, at det forhold, at sagens genstand skal bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes uforholdent at træffe afgørelse, udgør en processuel betingelse, der er uafhængig af den materielle ret, som finder anvendelse på tvistens realitet, kan den imidlertid ikke adskilles fra denne ret. Henset til den omstændighed, at appellants begæring om aktindsigt var baseret på forordning nr. 1049/2001 ¹¹², bemærkede Domstolen således, at denne forordning, der er baseret på åbenhedsprincippet, har til formål at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter. Domstolen præciserede, at denne forordning fastsætter dels enhver persons principielle ret til aktindsigt i en institutions dokumenter, dels en institutions principielle forpligtelse til at give aktindsigt i dens dokumenter. Undtagelserne til retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter er udtømmende opregnet heri.

Domstolen præciserede efterfølgende, at selv om den omhandlede institution i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 ¹¹³ kan opfylde sin forpligtelse til at give aktindsigt ved at oplyse vedkommende om, hvorledes denne kan få adgang til dokumentet, hvis den pågældende institution har udbredt dokumentet, og det er let tilgængeligt, er dette ikke tilfældet, hvis en institutions dokument er blevet udbredt af en tredjemand. I denne henseende fremhævede Domstolen, at et dokument, der er udbredt af en tredjemand, ikke kan anses for at udgøre et officielt dokument eller for at udtrykke en institutions officielle holdning i mangel af en entydig godkendelse fra denne institution, hvorefter det, der er blevet indsamlet, hidrører fra institutionen og udtrykker dens officielle holdning.

Domstolen fastslog, at i en situation, hvor appellanten udelukkende har fået aktindsigt i det omtvistede dokument via tredjemands udbredelse, og hvor Parlamentet fortsat afslår at give sagsøgeren aktindsigt i det ønskede dokument, kan det derfor ikke lægges til grund, at appellanten har fået aktindsigt i det nævnte dokument som omhandlet i forordning nr. 1049/2001, eller at appellanten dermed har mistet sin interesse i at påstå den omtvistede afgørelse annulleret alene på grund af denne offentliggørelse. I en sådan situation bevarer den, der begærer aktindsigt, derimod en reel interesse i at få aktindsigt i en autentisk version af det ønskede dokument, der sikrer, at denne institution er ophavsmand til dokumentet, og at dette dokument udtrykker institutionens officielle holdning.

Domstolen var følgelig af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, idet den sidestillede tredjemands udbredelse af et dokument med den pågældende institutions udbredelse af det ønskede dokument, og idet den udledte, at det ikke længere var fornødent at træffe afgørelse om appellants søgsmål med den begrundelse, at appellanten, eftersom dokumentet var blevet udbredt af tredjemand, kunne få adgang til dokumentet og gøre brug heraf på lige så lovlig vis, som hvis denne havde fået aktindsigt på baggrund af en begæring herom i henhold til denne forordning.

¹¹¹ | Dom af 4.9.2018, *ClientEarth mod Kommissionen* (C-57/16 P, [EU:C:2018:660](#)).

¹¹² | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

¹¹³ | Artikel 10, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001.

2. Agenturets privilegier og immuniteter

Dom af 30. november 2021 (Store Afdeling), LR Ģenerālprokuratūra (C-3/20, EU:C:2021:969)

I juni 2018 rejste den lettiske anklagemyndighed tiltale mod chefen for Letlands centralbank (herefter »AB«) for forskellige former for korruption ved Rigas rajona tiesa (distriktsdomstol i Riga, Letland). AB blev konkret foreholdt i to tilfælde at have accepteret bestikkelse i forbindelse med en tilsynsprocedure vedrørende en lettisk bank og for at have hvidvasket penge hidrørende fra det ene af disse tilfælde af bestikkelse.

Som chef for Letlands centralbank var AB, hvis seneste embedsperiode udløb i december 2019, ligeledes medlem af Det Generelle Råd og Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank (ECB).

Henset til denne særlige omstændighed ønskede distriktsdomstolen i Riga oplyst, om AB som medlem af Det Generelle Råd og Styrelsesrådet for ECB kunne nyde immunitet i henhold til artikel 11, litra a), i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter ¹¹⁴, som fritager Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte for retsforfølgning for handlinger, som de udøver i embeds medfør.

Distriktsdomstolen i Riga besluttede således at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få oplyst, om og i givet fald på hvilke betingelser og efter hvilke nærmere regler chefen for en medlemsstats centralbank kan nyde fritagelse for retsforfølgning i henhold til protokollen vedrørende privilegier og immuniteter i forbindelse med en straffesag, som den pågældende er genstand for.

Domstolens bemærkninger

Under henvisning til, at alle cheferne for medlemsstaternes centralbanker er medlemmer af Det Generelle Råd for ECB, og at cheferne for de medlemsstaters centralbanker, der har euroen som valuta, desuden er medlemmer af ECB's Styrelsesråd, bemærkede Domstolen indledningsvis, at protokollen vedrørende privilegier og immuniteter i henhold til dens artikel 22 finder anvendelse på ECB, medlemmerne af dens organer og dens personale. Denne protokol finder derfor anvendelse på cheferne for medlemsstaternes centralbanker i det mindste som medlem af et af ECB's organer.

I denne forbindelse kan cheferne for centralbankerne nærmere bestemt nyde den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter for de handlinger, som de har udført i embeds medfør som medlem af et organ under ECB. I henhold til denne bestemmelse nyder de nævnte chefer fortsat denne fritagelse, efter at de er ophørt med deres hverv som medlem af et sådant organ.

Hvad angår formålet med og rækkevidden af den beskyttelse, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, fremhævede Domstolen derefter, at fritagelse for retsforfølgning i henhold til den nævnte protokols artikel 17, stk. 1, udelukkende indrømmes i Unionens interesse. Samme protokols artikel 17, stk. 2, gennemfører dette princip, idet den fastsætter, at enhver af Unionens institutioner skal ophæve denne immunitet, såfremt den skønner, at ophævelse af immuniteten ikke strider mod Unionens interesser.

114| Protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2016, C 202, s. 266, herefter »protokollen vedrørende privilegier og immuniteter«).

Det påhviler således alene ECB, når den forelægges en anmodning om ophævelse af immuniteten for chefen for en centralbank, i lyset af en verserende national straffesag at vurdere, om ophævelse af immuniteten er i strid med Unionens interesser.

ECB og den myndighed, der er ansvarlig for straffesagen mod en chef for en national centralbank, har derimod en delt kompetence til at vurdere, om den adfærd, der kan gøres til genstand for en strafferetlig kvalifikation, er foretaget af chefen i embeds medfør som medlem af et organ under ECB og derfor henhører under anvendelsesområdet for den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.

Hvad angår de nærmere regler for denne delte kompetence præciserede Domstolen, at når den myndighed, der er ansvarlig for straffesagen, konstaterer, at det er åbenbart, at den omhandlede adfærd ikke udgør en handling, der er udført i embeds medfør som medlem af et organ under ECB, kan sagen mod den pågældende fortsættes, eftersom fritagelsen for retsforfølgning ikke finder anvendelse. Dette er tilfældet for handlinger i form af svig, korruption eller hvidvaskning af penge, som begås af chefen for en medlemsstats centralbank, som det antages går ud over rammerne for opgaverne for en tjenestemand eller anden ansat i Unionen.

Hvis den nationale myndighed derimod på et hvilket som helst tidspunkt i straffesagen konstaterer, at den pågældende adfærd blev udført af den pågældende centralbankchef i vedkommendes officielle egenskab af medlem af et ECB-organ, skal den rådføre sig med ECB, og hvis ECB er af den opfattelse, at handlingerne blev udført i denne officielle egenskab, skal den anmode om ophævelse af centralbankchefens immunitet. Sådanne anmodninger om ophævelse af immuniteten skal imødekommes, medmindre det godtgøres, at Unionens interesser er til hinder herfor.

Overholdelsen af denne delte kompetence er i øvrigt underlagt Domstolens kontrol, idet denne kan forelægges et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF i tilfælde af, at de nationale myndigheder tilsidesætter deres forpligtelse til at høre den pågældende EU-institution, når enhver tvivl om, hvorvidt fritagelsen for retsforfølgning finder anvendelse, ikke med rimelighed kan udelukkes. Hvis den kompetente EU-institution afslår at ophæve immuniteten, kan gyldigheden af dette afslag omvendt gøres til genstand for et præjudicielt søgsmål ved Domstolen eller endog et direkte søgsmål anlagt af den pågældende medlemsstat på grundlag af artikel 263 TEUF.

Hvad angår rækkevidden af den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, præciserede Domstolen, at en sådan fritagelse ikke er til hinder for strafforfølgning i sin helhed, herunder efterforskningsforanstaltninger, indsamling af beviser og forkyndelse af et anklageskrift. Hvis det på tidspunktet for de undersøgelser, der foretages af de nationale myndigheder, og inden sagen indbringes for en domstol, imidlertid konstateres, at den pågældende tjenestemand eller ansatte i Unionen kan nyde fritagelse for retsforfølgning for de handlinger, der er genstand for strafforfølgning, tilkommer det disse myndigheder at anmode den pågældende EU-institution om at ophæve immuniteten. Eftersom denne fritagelse alene gælder for den pågældende tjenestemand eller ansatte i Unionen for en bestemt handling, er den i øvrigt ikke til hinder for, at disse beviser, der er indsamlet i forbindelse med en politiundersøgelse eller en retslig undersøgelse vedrørende en sådan tjenestemand eller ansat, kan anvendes i andre procedurer vedrørende andre handlinger, der ikke er omfattet af fritagelsen, eller som er rettet mod tredjemand.

Endelig bemærkede Domstolen, at selv om fritagelsen for retsforfølgning ikke finder anvendelse, når den person, der nyder denne immunitet, under en straffesag foreholdes handlinger, der ikke er foretaget inden for rammerne af det hverv, som den pågældende udøver på vegne af en EU-institution, er national retsforfølgning, der har karakter af misbrug, og som indledes med hensyn til handlinger, der ikke er omfattet af denne immunitet, for at udøve pres mod den pågældende ansatte i Unionen, under alle omstændigheder i strid med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel, stk. 3, tredje afsnit, TEUF.

3. Forpligtelser for Revisionsrettens medlemmer

Dom af 30. september 2021 (plenarretten), Revisionsretten mod Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782)

Karel Pinxten var medlem af Den Europæiske Revisionsret fra den 1. marts 2006 til den 30. april 2018, idet han gennemførte to embedsperioder.

Karel Pinxten fik i denne forbindelse bl.a. godtgjort forskellige udgifter og havde adgang til et tjenestekøretøj. Fra 2006 til marts 2014 stillede Revisionsretten i øvrigt en chauffør til rådighed for Karel Pinxten.

Revisionsretten anførte, at den i 2016 havde modtaget oplysninger om flere alvorlige uregelmæssigheder, som blev tilskrevet Karel Pinxten. Karel Pinxten blev den 18. juli 2016 underrettet om beskyldningerne mod ham.

Den 14. oktober 2016 videresendte Revisionsrettens generalsekretær efter bemyndigelse fra denne institutions formand en sag til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vedrørende de af Karel Pinxtens aktiviteter, som muligvis havde ført til, at der uretmæssigt var blevet afholdt udgifter over Unionens budget.

Den 2. juli 2018 modtog Revisionsretten OLAF's endelige rapport efter afslutningen af kontorets undersøgelse. I denne rapport konkluderedes det, at Karel Pinxten havde misbrugt Revisionsrettens ressourcer i forbindelse med aktiviteter, som ikke vedrørte hans hverv, at han havde misbrugt brændstoftkort og den motorkøretøjsforsikringsaftale, der vedrørte hans tjenestekøretøj, at han ubegrundet var udeblevet, at han havde forsømt at anmelde eksterne aktiviteter, at han havde videresendt fortrolige oplysninger, og at der forelå interessekonflikter. Henset til, at nogle af de faktiske forhold, som blev afdækket ved undersøgelsen, kunne udgøre strafbare handlinger, videresendte OLAF i øvrigt sine oplysninger og anbefalinger til de luxembourgske judicielle myndigheder.

Efter at Karel Pinxten havde fremsendt skriftlige bemærkninger til Revisionsretten, blev han den 26. november 2018 hørt af denne institutions medlemmer i et lukket møde. Den 29. november 2018 besluttede Revisionsretten i et lukket møde at forelægge Karel Pinxtens sag for Domstolen i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF ¹¹⁵.

På grundlag af oplysningerne fra OLAF anmodede den offentlige anklager ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) ved brev af 1. oktober 2018 Revisionsretten om at ophæve Karel Pinxtens retlige immunitet. Den 15. november 2018 imødekom institutionen denne anmodning.

Revisionsretten nedlagde ved det søgsmål, som den anlagde den 15. februar 2019, påstand om, at det skulle fastslås, at Karel Pinxten ikke havde opfyldt de forpligtelser, der fulgte med hans hverv, og om, at den sanktion, der er fastsat i artikel 286, stk. 6, TEUF, følgelig skulle bringes i anvendelse.

Domstolen fastslog i plenum, der udgør den mest højtidelige sammensætning, bl.a., at Karel Pinxten havde tilsidesat de forpligtelser, der fulgte med hvervet som medlem af Revisionsretten, for så vidt angår:

- den uanmeldte og ulovlige deltagelse i det ledende organ i et politisk parti
- misbrug af Revisionsrettens ressourcer til at finansiere aktiviteter, der ikke havde sammenhæng med hvervet som medlem af denne institution, i det i dommen anførte omfang

115] Artikel 286, stk. 6, TEUF. »Revisionsrettens medlemmer kan hverken afskediges eller frakendes retten til pension eller til andre fordele, der træder i stedet herfor, medmindre Domstolen på Revisionsrettens begæring fastslår, at de ikke længere opfylder de nødvendige betingelser eller ikke længere iagttager de forpligtelser, der følger med hvervet«.

- brugen af et brændstokkort til at købe brændstof til køretøjer, der tilhørte tredjemand, og
- skabelsen af en interessekonflikt i forhold til den ansvarlige for en revideret enhed.

Domstolen forkastede derimod de af Revisionsretten anførte klagepunkter, der vedrørte:

- den angiveligt uanmeldte og ulovlige funktion som direktør i et privat ejendomsselskab
- den omstændighed, at et af Karel Pinxtens børn havde rådighed over og gjorde brug af et brændstokkort, selv om den pågældende ikke længere var medlem af Karel Pinxtens husstand
- beskyldninger om falske skadesanmeldelser til forsikringen i forbindelse med ulykker, som involverede Karel Pinxtens tjenestekøretøj og den chauffør, som var tilknyttet hans kabinet.

På baggrund af disse konstateringer fastslog Domstolen, at Karel Pinxten skulle frakendes to tredjedele af sine pensionsrettigheder regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i sagen, dvs. den 30. september 2021.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår sagens formalitet forkastede Domstolen samtlige de af Karel Pinxten anførte argumenter vedrørende for det første procedurens uforenelighed med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, for det andet ulovligheden af OLAF's undersøgelse, for det tredje ulovligheden af den procedure, der blev fulgt i Revisionsretten med henblik på at give tilladelse til anlæggelse af sagen ved Domstolen, og for det fjerde den forsinkelse, hvormed sagen blev anlagt. Domstolen konstaterede følgelig, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling.

Hvad angår sagens realitet fremhævede Domstolen efter at have henvist til arten af de forpligtelser, der følger med hvervet som medlem af Revisionsretten, at begrebet »de forpligtelser, der følger med hvervet« som omhandlet i artikel 286, stk. 6, TEUF, skal gives en bred forståelse. Henset til det betydelige ansvar, som medlemmerne af Revisionsretten er betroet, er det vigtigt, at de opfylder de højeste adfærdsnormer, og at de til enhver tid sætter Unionens almene interesse over ikke blot nationale interesser, men også personlige interesser. I denne henseende er de forpligtelser, der påhviler Revisionsrettens medlemmer, og som er fastsat i den primære ret, gentaget og konkretiseret i de interne regler, som denne institution har vedtaget, og som medlemmerne er forpligtet til strengt at overholde.

På denne baggrund prøvede Domstolen samtlige de beviser, som var blevet fremlagt for den af både Revisionsretten, som det tilkom at godtgøre eksistensen af den tilsidesættelse, som den foreholdt Karel Pinxten, og af Karel Pinxten. Domstolen vurderede bl.a. den materielle nøjagtighed og pålidelighed af disse beviser med henblik på at afgøre, om de var tilstrækkelige til at fastslå, at der forelå en tilsidesættelse af en vis grovhed som omhandlet i artikel 286, stk. 6, TEUF.

Efter at have prøvet samtlige de beviser, som Revisionsretten og Karel Pinxten havde fremlagt, fastslog Domstolen således, at Karel Pinxten ved at udøve en uanmeldt aktivitet i det ledende organ i et politisk parti, som var uforenelig med hans hverv som medlem af Revisionsretten, ved at misbruge denne institutions ressourcer til at finansiere aktiviteter, der ikke havde sammenhæng med hvervet som medlem heraf ¹¹⁶, og ved at handle på en måde, der kunne skabe en interessekonflikt med en revideret enhed, havde begået tilsidesættelser af en betydelig grovhed og dermed tilsidesat de forpligtelser, der fulgte med hans hverv som medlem af den nævnte institution, som omhandlet i artikel 286, stk. 6, TEUF.

¹¹⁶ | En række uregelmæssigheder, der vedrørte rejseudgifter og dagpenge, udgifter til repræsentation og receptioner samt brug af tjenestekøretøj og af chauffører.

Domstolen anførte, at tilsidesættelse af disse forpligtelser principielt medfører, at der skal fastsættes en sanktion i medfør af denne bestemmelse. Det fremgår af denne bestemmelse, at Domstolen kan idømme en sanktion, som består i afskedigelse eller frakendelse af retten til pension eller andre fordele, der træder i stedet herfor.

I mangel af en præcisering i artikel 286, stk. 6, TEUF af, i hvilket omfang den i denne bestemmelse omhandlede ret til pension fortabes, kan Domstolen bestemme, at denne ret skal frakendes helt eller delvist. Denne sanktion skal imidlertid stå i rimeligt forhold til grovheden af den af Domstolen konstaterede tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger med hvervet som medlem af Revisionsretten.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at en række omstændigheder godtgjorde, at de uregelmæssigheder, som skulle tilregnes Karel Pinxten, var særligt grove. Under Karel Pinxtens to embedsperioder som medlem af Revisionsretten havde han således for det første forsætligt og gentagne gange tilsidesat de regler, der finder anvendelse inden for denne institution, idet han således systematisk havde tilsidesat de mest grundlæggende forpligtelser, der fulgte med hans hverv. Dernæst havde Karel Pinxten ofte forsøgt at skjule tilsidesættelsen af de nævnte regler. Desuden bidrog de af Karel Pinxten begåede uregelmæssigheder i vidt omfang til hans personlige berigelse. Endvidere havde Karel Pinxtens adfærd påført Revisionsretten en betydelig skade ikke blot på det økonomiske plan, men også for så vidt angår dens anseelse og omdømme. Endelig indebar den særlige funktion, som varetages af Revisionsretten, der har til opgave at efterprøve lovligheden og den formelle rigtighed af Unionens udgifter og at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning ¹¹⁷, at de af Karel Pinxten begåede uregelmæssigheder skulle anses for at have særlig grov karakter.

Domstolen anførte imidlertid, at andre elementer kunne mindske Karel Pinxtens ansvar. For det første havde han erhvervet ret til pension på grundlag af det arbejde, som han havde udført i forbindelse med 12 års tjeneste ved Revisionsretten. Der var imidlertid ikke blevet rejst tvivl om kvaliteten af dette arbejde, idet Karel Pinxten endog af sine kolleger var blevet valgt som afdelingsformand for Revisionsrettens Afdeling III fra 2011. For det andet, selv om Karel Pinxtens tilsidesættelse af de forpligtelser, der fulgte med hans hverv, først og fremmest udsprang af personlige valg, som han ikke kunne have været uvidende om, var uforenelige med de mest grundlæggende af de forpligtelser, der fulgte med hans hverv, forholdt det sig ikke desto mindre således, at den manglende klarhed, der var kendetegnende for denne institutions interne regler, og som var et resultat af den mangelfulde kontrol, som institutionen havde indført, havde bidraget til, at disse uregelmæssigheder kunne fortsætte.

På baggrund af samtlige de undersøgte elementer fandt Domstolen under hensyn til de foreliggende omstændigheder det rimeligt, at Karel Pinxten skulle frakendes to tredjedele af sine pensionsrettigheder regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i denne sag.

¹¹⁷ Artikel 287, stk. 2, TEUF.

VI. Unionens retstvister

Tre domme skal omtales i dette afsnit. I den første dom præciserede Domstolen de kriterier, der blev opstillet i *Cilfit m.fl.*-dommen ¹¹⁸, vedrørende de situationer, hvor domstolene, der træffer afgørelse i sidste instans, ikke er forpligtet til at forelægge en anmodning om præjudiciel afgørelse. En anden dom vedrører en højere rets kompetence til at erklære en lavere rets anmodning om præjudiciel afgørelse, som er blevet forelagt Domstolen, for ulovlig. I en tredje dom har Domstolen i en appelsag undersøgt, om et annullationssøgsmål anlagt af en tredjestat til prøvelse af restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget med hensyn til situationen i denne stat, kan antages til realitetsbehandling.

1. Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), *Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi* (C-561/19, [EU:C:2021:799](#))

I 2017 forelagde Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er en national retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans (herefter »den forelæggende ret«), Domstolen en præjudiciel forelæggelse i forbindelse med en tvist vedrørende en offentlig kontrakt om rengøringstjenester for navnlig italienske togstationer. Domstolen afsagde sin dom i 2018 ¹¹⁹. Sagens parter anmodede efterfølgende den forelæggende ret om at forelægge andre præjudicielle spørgsmål.

Det var på denne baggrund, at den forelæggende ret i 2019 forelagde Domstolen en ny anmodning om præjudiciel afgørelse. Den forelæggende ret ønskede nærmere bestemt oplyst, om en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, har pligt til at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, når en part har rejst dette spørgsmål for den på et fremskredent tidspunkt under sagens behandling, efter at sagen er optaget til dom for første gang, eller når der allerede er foretaget en første præjudiciel forelæggelse i denne sag.

Domstolens bemærkninger

I sin dom bekræftede Domstolen i Store Afdeling de kriterier, der blev fastlagt i *Cilfit*-dommen, som foreskriver tre situationer, hvor de nationale retsinstanser, der træffer afgørelse i sidste instans, ikke har pligt til at forelægge et præjudicielt spørgsmål ¹²⁰:

- Spørgsmålet er ikke relevant for afgørelsen af tvisten.
- Den omhandlede EU-retlige bestemmelse er allerede blevet fortolket af Domstolen.
- EU-rettens korrekte anvendelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til en rimelig fortolkningstvivl.

¹¹⁸| Dom af 6.10.1982, *Cilfit m.fl.* (283/81, [EU:C:1982:335](#)).

¹¹⁹| Dom af 19.4.2018, *Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi* (C-152/17, [EU:C:2018:264](#)).

¹²⁰| Denne forpligtelse er fastsat i artikel 267, stk. 3, TEUF.

Domstolen fastslog dermed, at en national retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, ikke er fritaget for pligten til at forelægge et præjudicielt spørgsmål, alene fordi den allerede har forelagt Domstolen en præjudiciel anmodning i samme sag.

Hvad angår den tredje situation, der er anført ovenfor, præciserede Domstolen, at spørgsmålet, om der foreligger rimelig tvivl, skal vurderes i forhold til EU-rettens særegenheder, de særlige vanskeligheder, fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Unionen. Inden den konkluderer, at der ikke foreligger rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af EU-retten, skal den nationale retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, være overbevist om, at hverken de øvrige medlemsstaters retter eller Domstolen vil være i tvivl om afgørelsen.

I denne henseende er den omstændighed, at en EU-retlig bestemmelse kan udlægges på flere måder, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at der anses at foreligge rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af denne bestemmelse. Når den nationale retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, gøres bekendt med, at der i samme medlemsstats retsinstanser eller mellem medlemsstaternes retsinstanser findes flere forskellige retninger i retspraksis vedrørende fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, skal denne ret i sin vurdering af, at der eventuelt ikke foreligger rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af nævnte bestemmelse, udvise særlig opmærksomhed.

De nationale retsinstanser, der træffer afgørelse i sidste instans, skal uafhængigt og med den fornødne opmærksomhed vurdere, om de befinder sig i en af de tre situationer, som giver dem mulighed for at undlade at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, som er blevet rejst for dem. Når en sådan retsinstans anser sig fritaget for pligten til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, skal det af begrundelsen for retsafgørelsen fremgå, at en af de tre situationer foreligger.

Når en retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, befinder sig i en af disse situationer, er den endvidere ikke forpligtet til at forelægge Domstolen sagen, selv om spørgsmålet om fortolkningen af EU-retten rejses af en part i sagen for denne retsinstans.

Såfremt spørgsmålet om fortolkning af EU-retten ikke falder ind under en af disse situationer, er en retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, derimod forpligtet til at forelægge Domstolen sagen. Den omstændighed, at nævnte retsinstans allerede har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse inden for rammerne af samme nationale sag, rejser ikke tvivl om pligten til at forelægge et præjudicielt spørgsmål, når et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, hvis besvarelse er nødvendig for afgørelsen af tvisten, består efter Domstolens afgørelse.

Det tilkommer alene den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for den at forelægge et præjudicielt spørgsmål. En retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, kan imidlertid undlade at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen, når sagen skal afvises på grundlag af formalitetsregler, der er særlige for retsplejen ved denne ret. I det tilfælde, hvor de anbringender, der er fremsat for en sådan retsinstans, skal afvises fra realitetsbehandling, kan en anmodning om præjudiciel afgørelse derfor ikke anses for at være nødvendig og relevant for, at denne ret kan træffe sin afgørelse. De nationale processuelle bestemmelser skal imidlertid overholde ækvivalensprincippet¹²¹ og effektivitetsprincippet¹²².

¹²¹ | Ækvivalensprincippet kræver, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på søgsmål, finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og lignende søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret.

¹²² | I overensstemmelse med effektivitetsprincippet må en national procesregel ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden.

Dom af 23. november 2021 (Store Afdeling), IS (Forelæggelseskendelsens ulovlighed) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

En dommer ved Pesti Központi Kerületi Bíróság (kredsdomstolen for det centrale Pest, Ungarn) behandlede en straffesag mod en svensk statsborger. Under efterforskningsmyndighedens første afhøring af ham blev den senere tiltalte, som ikke havde kendskab til det ungarske sprog, og som fik bistand fra en svensksproget tolk, informeret om mistanken mod ham. Der forelå imidlertid ingen oplysninger om, hvordan tolken blev udvalgt, og hvordan den pågældendes egnethed blev kontrolleret, eller hvorvidt de kunne forstå hinanden. Der findes nemlig ikke noget officielt register over oversættere og tolke i Ungarn, og det er ikke i den ungarske lovgivning præciseret, hvem der kan udpeges hertil under straffesager eller efter hvilke kriterier. Ifølge den forelæggende ret var hverken advokaten eller retten i stand til at efterprøve kvaliteten af tolkebistanden. På denne baggrund var den forelæggende ret af den opfattelse, at der kunne være tale om en krænkelse af den pågældende persons ret til at blive informeret om sine rettigheder og ret til et forsvar.

Således besluttede denne ret at forelægge Domstolen spørgsmål om, hvorvidt den ungarske lovgivning var forenelig med direktiv 2010/64¹²³ om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager og med direktiv 2012/13¹²⁴ om ret til information under straffesager. I tilfælde af manglende overensstemmelse ønskedes det endvidere oplyst, om straffesagen kunne fortsættes som udeblivelsessag, idet sagen i henhold til ungarsk ret i visse tilfælde kan pådømmes som sådan, når den tiltalte udebliver fra retsmødet.

Efter denne oprindelige forelæggelse for Domstolen traf Kúria (øverste domstol, Ungarn) afgørelse i en appel i lovens interesse, som var iværksat af den ungarske chefanklager til prøvelse af forelæggelsesafgørelsen, og fastslog, at denne afgørelse var ulovlig, uden dog at påvirke retsvirkningerne heraf, med den begrundelse, at de forelagte spørgsmål ikke var relevante og nødvendige for afgørelsen af den pågældende tvist. Af de samme grunde som dem, der lå til grund for afgørelsen fra Kúria (øverste domstol), blev der indledt en disciplinærsag, som i mellemtiden blev trukket tilbage, mod dommeren ved den forelæggende ret. Da dommeren ved den forelæggende ret rejste tvivl om, hvorvidt en sådan disciplinærsag og afgørelsen fra Kúria (øverste domstol) var i overensstemmelse med EU-retten, og om indvirkningen heraf på straffesagen i hovedsagen, indgav han i denne henseende en supplerende anmodning om præjudiciel afgørelse.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen (Store Afdeling), at samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, er til hinder for, at den nationale øverste domstol, efter en appel i lovens interesse, fastslår, at en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af en lavere retsinstans er ulovlig, uden at påvirke retsvirkningerne af forelæggelsesafgørelsen, med den begrundelse, at de forelagte spørgsmål ikke er relevante og nødvendige for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. En sådan legalitetsprøvelse svarer nemlig til den prøvelse, som Domstolen foretager for at afgøre, om en anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, hvilken prøvelse Domstolen har enekompetence til at foretage. Desuden kan en sådan konstatering af ulovlighed for det første svække autoriteten af de svar, som Domstolen giver den forelæggende ret, og for det andet begrænse udøvelsen af de nationale domstoles kompetence til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Den kan derfor begrænse den effektive domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten.

¹²³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20.10.2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager (EUT 2010, L 280, s. 1).

¹²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22.5.2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1).

Princippet om EU-rettens forrang kræver under sådanne omstændigheder, at en lavere retsinstans ser bort fra en afgørelse fra den øverste domstol i den pågældende medlemsstat. Denne konklusion ændredes ikke af den omstændighed, at Domstolen efterfølgende eventuelt kan træffe bestemmelse om, at de præjudicielle spørgsmål, som denne lavere retsinstans har forelagt, ikke kan antages til realitetsbehandling.

For det andet fastslog Domstolen, at EU-retten er til hinder for, at der indledes en disciplinærsag mod en national dommer for at have forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, idet selve udsigten til at blive udsat herfor kan skade den ordning, der er fastsat i artikel 267 TEUF, og dommerens uafhængighed, som har væsentlig betydning for, at denne ordning er velfungerende. En sådan disciplinærsag kan endvidere afholde samtlige nationale retter fra at indgive præjudicielle anmodninger, hvilket kan bringe den ensartede anvendelse af EU-retten i fare.

Endelig og for det tredje behandlede Domstolen de forpligtelser, der i medfør af direktiv 2010/64 påhviler medlemsstaterne i forhold til tolkning og oversættelse i straffesager. Medlemsstaterne skal i denne henseende træffe konkrete foranstaltninger for – for det første – at sikre, at den tolkning og oversættelse, der ydes, er tilstrækkelig til, at den mistænkte eller tiltalte forstår den sigtelse eller tiltale, der er rejst mod vedkommende. Oprettelsen af et register over uafhængige tolke og oversættere udgør i denne henseende et middel til at opnå dette formål. For det andet skal de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, gøre det muligt for de nationale retter at efterprøve, at tolkebistanden er af en tilstrækkelig god kvalitet, for at sikre en retfærdig rettergang og udøvelsen af retten til et forsvar.

Efter denne efterprøvelse kan den forelæggende ret – på grund af en utilstrækkelig tolkebistand, eller såfremt det er umuligt at bestemme kvaliteten heraf – fastslå, at en person ikke er blevet informeret om den tiltale, der er rejst mod vedkommende, på et sprog, som denne forstår. Under sådanne omstændigheder er direktiv 2010/64 og direktiv 2012/13, sammenholdt med retten til et forsvar som omhandlet i artikel 48, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, til hinder for, at straffesagen fortsættes som udeblivelsessag.

Følgende domme skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 15. juli 2021, **FBF** (C-911/19, [EU:C:2021:599](#)), som vedrørte dels spørgsmålet om, hvorvidt Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) henstillinger rettet til kompetente myndigheder eller finansielle institutioner kan gøres til genstand for søgsmål, dels Domstolens kompetence til at vurdere disse henstillingers lovlighed i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse ¹²⁵, dom af 15. juli 2021, **Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), og dom af 6. oktober 2021, **W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse)** (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)) ¹²⁶, hvori Domstolen tog stilling til spørgsmål vedrørende bevarelsen af retsstatsprincippet som en af Unionens værdier, dom af 2. september 2021, **Republikken Moldova** (C-741/19, [EU:C:2021:655](#)) ¹²⁷, og dom af 26. oktober 2021, **PL Holdings** (C-109/20, [EU:C:2021:875](#)) ¹²⁸.

¹²⁵ | Denne dom er omtalt i afsnit XV. »Den økonomiske og monetære politik«.

¹²⁶ | Disse to domme er præsenteret i afsnit I. »Unionens værdier«.

¹²⁷ | Denne dom er omtalt i afsnit XIX.2. »Energichartertraktaten«.

¹²⁸ | Denne dom er omtalt i afsnit XIX.1. »Voldgiftsklausul i en international aftale mellem medlemsstater«.

2. Annulationssøgsmål

Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#))

I betragtning af den forværrede situation med hensyn til menneskerettigheder, retsstat og demokrati vedtog Rådet for Den Europæiske Union i 2017 restriktive foranstaltninger over for Den Bolivariiske Republik Venezuela (herefter »Venezuela«). Artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063¹²⁹ fastsatte bl.a. et forbud mod at sælge eller levere militært udstyr og dertilhørende teknologi, der kan anvendes til intern undertrykkelse, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela samt et forbud mod til disse samme fysiske og juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela at levere visse finansielle og tekniske tjenesteydelser eller yde mæglervirksomhed i forbindelse med leveringen af sådant udstyr.

Den 6. februar 2018 anlagde Venezuela sag med påstand om annullation af forordning 2017/2063, for så vidt som denne forordnings bestemmelser vedrørte landet. Venezuela tilpassede efterfølgende sin stævning til også at omfatte afgørelse 2018/1656 og gennemførelsesforordning 2018/1653¹³⁰, som var retsakter, hvorved Rådet havde forlænget de vedtagne restriktive foranstaltninger. Ved dom af 20. september 2019 afviste Den Europæiske Unions Ret sagen med den begrundelse, at Venezuelas retsstilling ikke var umiddelbart berørt af de omtvistede bestemmelser¹³¹.

I forbindelse med en appel iværksat af Venezuela udtalte Domstolen sig om anvendelsen af de kriterier for en sags antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, inden for rammerne af et annulationssøgsmål anlagt af et tredjeland til prøvelse af restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget på baggrund af situationen i dette land. Domstolen ophævede Rettens dom, for så vidt som Retten havde afvist Venezuelas søgsmål med påstand om annullation af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, og hjemviste sagen til Retten med henblik på, at denne skulle træffe afgørelse i sagen.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at da appellen iværksat af Venezuela ikke vedrørte den del af den appellerede dom, hvorved dette tredjeland søgte annullation af gennemførelsesforordning 2018/1656 og afgørelse 2018/1653 blev afvist, skulle Retten anses for at have truffet endelig afgørelse herom. Domstolen bemærkede dernæst, at den ifølge fast retspraksis, i givet fald ex officio, kan tage stilling til et anbringende om en ufravigelig procesforudsætning vedrørende manglende overholdelse af de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263 TEUF.

I dette tilfælde rejste Domstolen ex officio spørgsmålet om, hvorvidt Venezuela kan betragtes som en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, i TEUF. I denne henseende bemærker den, at det ikke følger af denne bestemmelse, at visse kategorier af juridiske personer ikke kan gøre brug af den ret til at anlægge annulationssøgsmål, der er fastsat i denne bestemmelse i TEUF. Det fremgår heller ikke af dens tidligere retspraksis, at begrebet »juridisk person«, der anvendes i artikel 263, stk. 4, i TEUF, skal fortolkes restriktivt.

¹²⁹ | Rådets forordning (EU) 2017/2063 af 13.11.2017 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2017, L 295, s. 21).

¹³⁰ | Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1656 af 6.11.2018 om ændring af afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 10) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/1653 af 6.11.2018 om gennemførelse af forordning (EU) 2017/2063 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 1).

¹³¹ | Dom af 20.9.2019, *Venezuela mod Rådet* (T-65/18, [EU:T:2019:649](#)).

Domstolen bemærkede endvidere, at princippet om, at Unionen bl.a. er baseret på retsstatens værdi, følger af både artikel 2 TEU og artikel 21 TEU, som artikel 23 TEU henviser til, vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, læst i lyset af principperne om effektiv domstolsprøvelse og retsstatsprincippet, skal et tredjeland have søgsmålskompetence som »juridisk person« i denne bestemmelses forstand, når de øvrige betingelser i denne bestemmelse er opfyldt. Domstolen fastslog, at EU's forpligtelser til at sikre overholdelse af retsstatsprincippet ikke er underlagt en betingelse om gensidighed. Derfor skal Venezuela som en stat med international status som juridisk person betragtes som en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

Domstolen fastslog dernæst, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke umiddelbart havde indvirkning på Venezuelas retsstilling. I denne henseende bemærkede Domstolen, at de omhandlede restriktive foranstaltninger var blevet truffet over for Venezuela. Et forbud mod, at EU-erhvervsdrivende foretager visse transaktioner, svarede nemlig til at forbyde Venezuela at foretage de nævnte transaktioner med disse erhvervsdrivende. Ikrafttrædelsen af forordning 2017/2063 medførte desuden, at de i denne forordnings artikel 2, 3, 6 og 7 fastsatte forbud fandt øjeblikkelig og automatisk anvendelse, og at disse forbud forhindrede Venezuela i at erhverve adskillige varer og tjenesteydelser. Domstolen udledte heraf, at disse bestemmelser havde direkte virkninger på denne stats retsstilling. Domstolen bemærkede i denne henseende, at det ikke var nødvendigt at sondre mellem, om denne stats kommercielle transaktioner henhørte under statshandlinger af privatretlig karakter (*jure gestionis*) eller under udøvelse af statsmagt (*jure imperii*). Domstolen konstaterede ligeledes, at den omstændighed, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke indebar, at det var absolut umuligt for Venezuela at erhverve de omhandlede varer og tjenesteydelser, var uden betydning med henblik herpå.

Domstolen tog dernæst stilling til de to øvrige afvisningsgrunde, som Rådet oprindeligt havde fremsat for Retten. Hvad angik afvisningsgrunden vedrørende Venezuelas manglende søgsmålsinteresse bemærkede Domstolen, at eftersom de forbud, der er fastsat i artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, kunne skade Venezuelas interesser, herunder økonomiske interesser, kunne en annullation heraf i sig selv bibringe denne en fordel. Hvad angik afvisningsgrunden vedrørende den omstændighed, at Venezuela ikke var umiddelbart berørt af de omtvistede bestemmelser, fastslog Domstolen, at de forbud, der er fastsat i de omhandlede artikler i forordning 2017/2063, finder anvendelse uden at overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre dem, og uden at det kræver vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger. For så vidt som Domstolen allerede havde fastslået, at disse bestemmelser havde direkte virkninger på Venezuelas retsstilling, forkastede Domstolen denne afvisningsgrund.

Endelig bemærkede Domstolen, at forordning 2017/2063 udgør en »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Da de artikler i denne forordning, som Venezuela havde anfægtet, desuden ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, konkluderede Domstolen, at dette tredjeland havde søgsmålskompetence i forhold til disse på grundlag af denne bestemmelse uden at skulle godtgøre, at de nævnte bestemmelser berørte det individuelt.

I dette afsnit skal ligeledes nævnes dom af 21. januar 2021, *Tyskland mod Esso Raffinage* (C-471/18 P, [EU:C:2021:48](#)), vedrørende bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt en erklæring om manglende overensstemmelse kan gøres til genstand for et søgsmål efter Det Europæiske Kemikalieagenturs (ECHA) afgørelse om vurdering af registreringsdossierer ¹³², samt dom af 6. maj 2021, *ABLV Bank m.fl. mod ECB* (C-551/19 P og C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#)), vedrørende bl.a. den forberedende karakter af Den Europæiske Centralbanks vurdering, hvorved et kreditinstitut erklæres nødlidende eller forventeligt nødlidende ¹³³. Dom af 2. september 2021,

¹³²| Denne dom er omtalt i afsnit XIV. »Kemiske stoffer«.

¹³³| Dette er omtalt i afsnit XV. »Økonomisk og monetær politik«.

EPSU mod Kommissionen (C-928/19 P, [EU:C:2021:656](#)), som vedrører domstolsprøvelse i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af Kommissionens afslag på at fremsætte et forslag til iværksættelse af aftaler indgået af arbejdsmarkedets parter ¹³⁴. Endelig skal nævnes dom af 21. januar 2021, **Leino-Sandberg mod Parlamentet** (C-761/18 P, [EU:C:2021:52](#)), som vedrører en sagsøgers bevarelse af søgsmålsinteressen i et søgsmål til prøvelse af en institutions afslag på aktindsigt i et dokument, som er blevet udbredt af tredjemand efter anlæggelsen af søgsmålet ¹³⁵.

VII. Fri bevægelighed

1. Fri bevægelighed for varer

Dom af 20. maj 2021, **Renesola UK** (C-209/20, [EU:C:2021:400](#))

I 2016 pålagde Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (told- og skatteforvaltningen, Det Forenede Kongerige) Renesola UK Ltd (herefter »Renesola«) antidumpingtold og udligningstold ved import til Det Forenede Kongerige af solcellemoduler, der var samlet i Indien på basis af solceller med oprindelse i Kina. Denne toldopkrævning var bl.a. baseret på gennemførelsesforordning nr. 1357/2013 ¹³⁶, som medfører, at denne told bl.a. finder anvendelse på solcellemoduler og -paneler, der er fremstillet i andre tredjelande end Kina, på basis af solceller med oprindelse i Kina, idet de solcellemoduler, ved hvis fremstilling flere lande har deltaget, kvalificeres som har de oprindelse i det land, hvorfra solcellerne, som de består af, hidrører. Denne kvalificering af oprindelse bygger på princippet i artikel 24 i EF-toldkodeksen ¹³⁷, i henhold til hvilket oprindelseslandet er det land, hvor den sidste væsentlige og økonomisk berettigede bearbejdning eller forarbejdning har fundet sted, når denne er foretaget i en dertil udstyret virksomhed og har ført til fremstilling af et nyt produkt eller udgør et vigtigt trin i fremstillingen.

Renesola anfægtede opkrævningen af denne told med den begrundelse, at gennemførelsesforordning nr. 1357/2013 var ugyldig, og at de omhandlede solcellemoduler i henhold til EF-toldkodeksens artikel 24 skulle anses for at have oprindelse i Indien. Under appelsagen besluttede Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) (appeldomstol (afdelingen for sager om skatter og afgifter og visse sager om tinglysning), Det Forenede Kongerige) at forelægge Domstolen spørgsmål om gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 1357/2013, for så vidt som denne præciserer fastlæggelsen af solcellemodulers oprindelsesland på grundlag af de kriterier, der er fastsat i EF-toldkodeksens artikel 24. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at samlingen af solcellemodulerne i Indien på basis af solceller, der er fremstillet i Kina, skal anses for en teknisk kompleks og vanskelig proces, der gør det muligt at opnå varer med specifikke egenskaber, således at de omhandlede solcellemoduler skal anses for varer, der har undergået deres sidste væsentlige forarbejdning i Indien og dermed som varer med oprindelse i dette tredjeland og ikke i Kina.

¹³⁴ | Denne dom er omtalt i afsnit XVI.5. »Gennemførelse på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter«.

¹³⁵ | Denne dom er omtalt i afsnit V.1. »Aktindsigt«.

¹³⁶ | Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1357/2013 af 17.12.2013 om ændring af forordning (EØF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EUT 2013, L 341, s. 47, herefter »gennemførelsesforordning nr. 1357/2013«).

¹³⁷ | Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som ændret ved Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16.11.2000 (EUT 2000, L 311, s. 17, herefter »EF-toldkodeksen«).

I sin dom bekræftede Domstolen gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 1357/2013, idet den bl.a. fastslog, at Europa-Kommissionens vurdering ikke var behæftet med en retlig fejl eller et åbenbart urigtigt skøn, og at udstedelsen af denne forordning i øvrigt var begrundet i et formål om en sammenhængende og ensartet gennemførelse ikke blot af EU-toldforskrifterne, men ligeledes af EU-antidumpinglovgivningen.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at EF-toldkodeksen bemyndiger Kommissionen til at træffe enhver foranstaltning, der er nødvendig eller hensigtsmæssig for dens gennemførelse. Navnlig kan Kommissionen på grundlag af EF-toldkodeksens artikel 247 og 247a vedtage gennemførelsesretsakter såsom gennemførelsesforordning nr. 1357/2013 med henblik på fortolkningen og anvendelsen af de abstrakte kriterier i kodeksens artikel 24. Når der således er tale om en eller flere konkrete kategorier af varer, ved hvis fremstilling flere lande har deltaget, kan det land, i hvilket disse varer skal anses for at have oprindelse, præciseres ved en gennemførelsesretsakt, forudsat at kriterierne i denne artikel 24 er opfyldt, og det valgte land følgelig er det land, hvor den »sidste væsentlige bearbejdning eller forarbejdning« af de nævnte varer har fundet sted. Hvad angår sidstnævnte udtryk præciserede Domstolen bl.a., at det henviser til den fase i fremstillingsprocessen, hvorunder varerne opnår deres endelige bestemmelse, samt specifikke egenskaber og en specifik sammensætning, som de ikke havde før, og som ikke senere skal undergå væsentlige kvalitative ændringer.

Domstolen bemærkede dernæst, at en gennemførelsesretsakt, der vedtages af Kommissionen, skal være begrundet i formål såsom at sikre retssikkerheden og en ensartet anvendelse af EU's toldbestemmelser. Endelig skal begrundelsen for en sådan retsakt give Unionens retsinstanser mulighed for at efterprøve lovligheden heraf, uanset om det er i forbindelse med et direkte søgsmål eller en præjudiciel forelæggelse.

I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen for det første, idet den støttede sig på 1., 3. og 4. betragtning til gennemførelsesforordning nr. 1357/2013, at formålet om en sammenhængende og ensartet gennemførelse af EU-toldforskrifterne og EU-antidumpinglovgivningen, inden for rammerne af hvilken der fastsættes antidumpingtold og udligningstold, begrundet udstedelsen af denne forordning.

Hvad for det andet angår begrundelsen for den nævnte forordning fastslog Domstolen, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har redegjort for de grunde, der har foranlediget den til at præcisere oprindelsen af solcellemoduler og -paneler, som gør det muligt for de berørte erhvervsdrivende at forstå og anfægte Kommissionens argumentation samt for Domstolen at vurdere gyldigheden af den pågældende forordning.

For det tredje og sidste prøvede Domstolen Kommissionens begrundelse for at fastslå de omtvistede produkters oprindelsesland i lyset af kriteriet om »sidste væsentlige bearbejdning eller forarbejdning« i artikel 24 i EF-toldkodeksen. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at Kommissionen ikke har begået nogen retlig fejl eller anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Den bekræftede navnlig Kommissionens vurdering af, at evnen til at opfange solenergi og derefter omdanne den til elektricitet er væsentlige egenskaber ved solceller, moduler og paneler og er bestemmende for deres destination, således at omdannelsen af siliciumskiver til solceller er af større betydning end de forbedringer, der foretages i den efterfølgende fase, hvor solcellerne samles til moduler eller paneler, og således udgør den »sidste væsentlige omdannelse« af disse forskellige produkter i henhold til artikel 24 i EF-toldkodeksen.

2. Etableringsfrihed

Dom af 11. februar 2021, Katoen Natie Bulk Terminals og General Services Antwerp (C-407/19 og C-471/19, [EU:C:2021:107](#))

I belgisk ret er havnearbejde bl.a. reguleret ved lov om havnearbejde, hvorefter havnearbejde kun kan udføres af anerkendte havnearbejdere. I 2014 sendte Europa-Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien, hvori den anførte, at Kongeriget Belgiens lovgivning om havnearbejde var i strid med etableringsfriheden (artikel 49 TEUF). Efter denne skrivelse vedtog denne medlemsstat i 2016 en kongelig bekendtgørelse om anerkendelse af havnearbejdere i havneområderne, som fastsatte de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af lov om havnearbejde, hvilket fik Kommissionen til at afslutte traktatbrudsproceduren mod denne medlemsstat.

I sagen Katoen Natie Bulk Terminals og General Services Antwerp (sag C-407/19) nedlagde disse to selskaber, som udførte havnearbejde i Belgien og i udlandet, påstand for Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) om annullation af denne kongelige bekendtgørelse af 2016, idet de fandt, at den begrænsede deres frihed til at ansætte havnearbejdere fra andre medlemsstater end Belgien med henblik på at arbejde i de belgiske havneområder.

I Middlegate Europe-sagen (sag C-471/19) var det pågældende selskab blevet pålagt at betale en bøde, efter at de belgiske politimyndigheder havde konstateret, at en ikke-ankendt havnearbejder havde udført havnearbejde. Dette selskab anfægtede i forbindelse med en sag, der endte ved den forelæggende ret i denne anden sag, nemlig Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien), forfatningsmæssigheden af lov om havnearbejde, idet denne lov efter selskabets opfattelse tilsidesatte handels- og næringsfriheden. Efter at denne forelæggende ret havde bemærket, at denne frihed, der er sikret ved den belgiske forfatning, er tæt knyttet til flere grundlæggende friheder, der er sikret ved EUF-traktaten, såsom den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 TEUF) og etableringsfriheden (artikel 49 TEUF), besluttede den på samme måde, som Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) havde gjort inden for rammerne af den første sag, at forelægge Domstolen et spørgsmål om foreneligheden af disse nationale regler, som opretholdt en særlig ordning for ansættelse af havnearbejdere, med disse to bestemmelser. Ud over besvarelsen af dette spørgsmål blev Domstolen med disse forenede sager anmodet om at opstille supplerende kriterier, der ville gøre det muligt at afklare, om ordningen for havnearbejdere var forenelig med kravene i EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Domstolen konstaterede indledningsvis, at den omhandlede ordning, hvorefter ikke-hjemmehørende virksomheder, der ønsker at etablere sig i Belgien for at udføre havnearbejde dér, eller som uden at etablere sig i denne medlemsstat ønsker at levere havnetjenester dér, er forpligtet til kun at benytte sig af havnearbejdere, der er anerkendt som sådanne i overensstemmelse med denne lovgivning, var til hinder for, at sådanne virksomheder kunne benytte deres eget personale eller ansætte andre ikke-ankendte arbejdere. Denne lovgivning, der kunne gøre det mindre attraktivt for disse virksomheder at etablere sig i Belgien eller at levere tjenester i denne medlemsstat, udgjorde derfor en restriktion for de to friheder i form af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Domstolen bemærkede derefter, at en sådan restriktion kan begrundes i et tvingende alment hensyn, såfremt den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som forfølges, og den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål. I den foreliggende sag bemærkede Domstolen, at den omhandlede lovgivning ikke i sig selv kunne anses for uegnet eller uforholdsmæssig i forhold til at nå det tilsigtede formål, nemlig at opretholde sikkerheden i havneområderne og at forebygge arbejdsulykker. Domstolen foretog en samlet vurdering af den omhandlede ordning og fastslog, at en sådan

ordning er forenelig med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, for så vidt som de betingelser og nærmere vilkår, der er fastsat under denne ordning, dels er baseret på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, og som tillader havnearbejdere fra andre medlemsstater at godtgøre, at de i deres oprindelsesstat opfylder krav, som svarer til dem, der finder anvendelse på nationale havnearbejdere, dels ikke opretter en begrænset pulje af arbejdere, der kan opnå en sådan anerkendelse.

Domstolen undersøgte derefter, om den anfægtede kongelige bekendtgørelse var forenelig med de forskellige former for fri bevægelighed, der er sikret ved EUF-traktaten, idet den bemærkede, at den omhandlede nationale ordning også udgjorde en restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 45 TEUF, for så vidt som den kunne have en afskrækkende virkning på arbejdsgivere og arbejdstagere fra andre medlemsstater. Domstolen foretog derefter en vurdering af, om de forskellige foranstaltninger, der var indeholdt i denne ordning, var nødvendige og forholdsmæssige i forhold til formålet om at opretholde sikkerheden i havneområderne og at forebygge arbejdsulykker.

I denne henseende var Domstolen for det første af den opfattelse, at den omhandlede ordning, hvorefter navnlig

- opgaven med anerkendelse af havnearbejdere blev varetaget af et administrativt udvalg, der var paritetisk sammensat af medlemmer udpeget af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne,
- dette udvalg afhængigt af behovet for arbejdskraft desuden traf afgørelse om, hvorvidt de anerkendte arbejdere skulle optages i en pulje af havnearbejdere, idet anerkendelsens varighed for havnearbejdere, der ikke var optaget i denne pulje, var begrænset til varigheden af deres arbejdsaftale, således at der skulle indledes en ny anerkendelsesprocedure for hver enkelt arbejdsaftale, de indgik,
- der ikke var fastsat nogen frist, inden for hvilken det nævnte udvalg skulle træffe afgørelse,

Ikke var forenelig med de former for fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, idet den hverken var nødvendig eller egnet til at nå det tilsigtede formål.

For det andet undersøgte Domstolen betingelserne for anerkendelse af havnearbejdere. Ifølge den omhandlede ordning skulle en arbejdstager, medmindre den pågældende kunne godtgøre, at vedkommende opfyldte tilsvarende betingelser i en anden medlemsstat, opfylde krav til helbredsmæssig egnethed, beståelse af psykologiske prøver og en forudgående faglig uddannelse. Ifølge Domstolen var disse betingelser egnede til at opretholde sikkerheden i havneområderne og forholdsmæssige i forhold til et sådant formål. Sådanne foranstaltninger er derfor forenelige med de former for fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF. Domstolen finder imidlertid, at det tilkommer den nationale ret at kontrollere, at den opgave, der med henblik på at udpege de organer, der er ansvarlige for gennemførelsen af disse undersøgelser, prøver eller test, er pålagt arbejdsgiverorganisationen og i givet fald de anerkendte fagforeninger for havnearbejdere, ikke er af en sådan karakter, at der kan sættes spørgsmålstegn ved deres gennemsigtighed, objektivitet og upartiskhed.

For det tredje fastslog Domstolen, at den omhandlede lovgivning, der fastsatte, at en havnearbejder, som havde opnået anerkendelse i henhold til en tidligere lovbestemt ordning, fortsat skulle anses for at være anerkendt og på ny optages i puljen af havnearbejdere, ikke forekom at være uegnet til at nå det forfulgte formål og heller ikke uforholdsmæssig i forhold hertil, hvilket indebar, at den også var forenelig med de friheder, der er sikret ved artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF.

For det fjerde var Domstolen af den opfattelse, at den omhandlede ordning, hvorefter overførslen af en havnearbejder til puljen af arbejdstagere i et andet havneområde end det, hvor den pågældende har opnået anerkendelse, er underlagt betingelser og nærmere vilkår, der er fastsat ved en kollektiv arbejdsoverenskomst,

var forenelig med de frie bevægeligheder, der er fastsat i artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF. Det tilkom imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser og nærmere vilkår var nødvendige og forholdsmæssige i forhold til formålet om at opretholde sikkerheden i hvert enkelt havneområde.

Endelig fastslog Domstolen, at en ordning, der fastsætter, at logistiske arbejdstagere skal råde over et »sikkerhedscertifikat«, og i hvilken forbindelse de nærmere vilkår for udstedelse er fastsat ved en kollektiv arbejdsoverenskomst, ikke er uforenelig med de friheder, der er fastsat i artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, for så vidt som betingelserne for udstedelse af et sådant certifikat er nødvendige og forholdsmæssige i forhold til formålet om at opretholde sikkerheden i havneområderne, og for så vidt som den procedure, der er fastsat for udstedelse af dette certifikat, ikke medfører urimelige og uforholdsmæssige administrative byrder.

Dom af 29. april 2021, Banco de Portugal m.fl. (C-504/19, [EU:C:2021:335](#))

I 2008 indgik VR, der er en fysisk person, en kontrakt med Banco Espírito Santo, Sucursal en España (herefter »BES Spanien«), den spanske filial af den portugisiske bank Banco Espírito Santo (herefter »BES«), hvorved VR købte privilegerede andele i et islandsk kreditinstitut Kaupthing Bank. I forbindelse med den alvorlige krise, som BES blev ramt af, besluttede Banco de Portugal ved en afgørelse vedtaget i august 2014 at oprette en »brobank«, benævnt Novo Banco SA, til hvilken BES' aktiver, passiver og ikke-økonomiske elementer blev overdraget. Visse passiver var imidlertid udelukket fra overdragelsen til Novo Banco. Efter den nævnte overførsel opretholdt Novo Banco Spanien den forretningsforbindelse, som VR havde etableret med BES Spanien.

Den 4. februar 2015 anlagde VR sag ved Juzgado de Primera Instancia de Vitoria (Retten i første Instans i Vitoria, Spanien) mod Novo Banco Spain med henblik på principalt at få kontrakten erklæret ugyldig eller subsidiært at få den ophævet. Novo Banco Spain indvendte, at selskabet ikke kunne sagsøges, fordi det hævdede ansvar i henhold til afgørelsen fra august 2014 udgjorde et passiv, der ikke var blevet overdraget til selskabet.

Da Juzgado de Primera Instancia de Vitoria (retten i første instans i Vitoria, Spanien) gav VR medhold i søgsmålet, iværksatte Novo Banco Spanien appel ved Audiencia Provincial de Álava (den regionale domstol i Álava, Spanien). Under sagens behandling fremlagde banken to afgørelser vedtaget af Banco de Portugal den 29. december 2015. Disse afgørelser indeholdt ændringer til afgørelsen af august 2014, idet det bl.a. blev præciseret, »at fra dags dato [var] navnlig følgende af BES' passiver ikke [...] overdraget til Novo Banco: [...] ethvert ansvar, som er genstand for en af de i bilag I omhandlede procedurer«, herunder det af VR anlagte søgsmål. Hertil kommer, at det i afgørelserne var fastsat, at for så vidt som et aktiv, passiv eller ikke-økonomisk element skulle forblive BES' ejendom, men reelt var blevet overdraget til Novo Banco, blev de atter overdraget fra Novo Banco til BES med virkning fra den 3. august 2014.

Idet Audiencia Provincial de Álava (den regionale domstol i Álava) forkastede den af Novo Banco Spanien iværksatte appel, har sidstnævnte iværksat appel ved den forelæggende ret, Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien). Novo Banco Spanien er af den opfattelse, at afgørelserne af 29. december 2015 i henhold til direktiv 2001/24 om sanering og likvidation af kreditinstitutter ¹³⁸ uden videre har retsvirkning i alle medlemsstater. Da Tribunal Supremo (øverste domstol) var af den opfattelse, at disse afgørelser ændrede afgørelsen af august 2014 med tilbagevirkende kraft, anmodede den Domstolen om at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt sådanne indholdsmæssige ændringer skal anerkendes i verserende retssager.

¹³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4.4.2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter (EFT 2001, L 125, s. 15).

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede, at i medfør af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/24 anvendes saneringsforanstaltningerne principielt i overensstemmelse med hjemlandets love og har uden videre retsvirkning i hele Unionen efter den pågældende medlemsstats lovgivning. Som en undtagelse fra dette princip fastsætter dette direktivs artikel 32 imidlertid, at saneringsforanstaltningernes virkninger for en verserende retssag om et aktiv eller en rettighed i massen udelukkende afgøres efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor retssagen verserer.

Domstolen bemærkede for det første, at anvendelsen af denne artikel 32 forudsætter, at tre kumulative betingelser er opfyldt, og at disse er opfyldt i tvisten i hovedsagen. For det første skal der således være tale om saneringsforanstaltninger som omhandlet i artikel 2 i direktiv 2001/24, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag, da afgørelserne af 29. december 2015 har til formål at bevare eller genoprette den finansielle situation i et kreditinstitut.

For det andet skal der foreligge en verserende retssag, som kun omfatter behandlingen af sagens realitet. I det foreliggende tilfælde skal den i hovedsagen omhandlede sag for det første anses for at være en hovedsag, og for det andet er afgørelserne af 29. december 2015 blevet vedtaget på et tidspunkt, hvor den sag, som VR indledte den 4. februar 2015, allerede verserede.

For det tredje skal den verserende retssag vedrøre »et aktiv eller en rettighed i massen«. På grund af de forskellige sprogversioner af artikel 32 i direktiv 2001/24 undersøgte Domstolen denne bestemmelses formål og fastslog, at den har til formål at lade virkningerne af saneringsforanstaltninger og likvidationsprocedurer på en verserende retssag være omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor denne retssag verserer. Det ville imidlertid ikke stemme overens med et sådant formål at udelukke virkningerne af saneringsforanstaltninger for en verserende retssag fra anvendelsen af sidstnævnte lov, når denne retssag vedrører det eventuelle ansvar, der på grundlag af sådanne saneringsforanstaltninger er blevet overført til en anden enhed. Denne artikel 32 skal således finde anvendelse vedrørende et eller flere af kreditinstitutets formueværdier på både aktiv- og passivsiden, der er genstand for vedtagne saneringsforanstaltninger, således som det er tilfældet med det i hovedsagen omhandlede eventuelle ansvar.

Hvad for det andet angår rækkevidden af virkningerne af saneringsforanstaltninger, der reguleres af lovgivningen i den medlemsstat, hvor retssagen verserer, fastslog Domstolen, at denne medlemsstats lovgivning regulerer alle de virkninger, som sådanne foranstaltninger kan have for en sådan retssag, uanset om disse virkninger er formelle eller materielle.

Det følger derfor af artikel 3, stk. 2, og artikel 32 i direktiv 2001/24, at både de formelle og materielle virkninger af en saneringsforanstaltning for en verserende retssag udelukkende afgøres efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor denne retssag verserer.

Domstolen bemærkede desuden for det første, at en anerkendelse i hovedsagen af virkningerne af afgørelserne af 29. december 2015, for så vidt den kan rejse tvivl om de allerede trufne retsafgørelser til fordel for VR, er i strid med det almindelige retssikkerhedsprincip. For det andet udgør en anerkendelse af, at saneringsforanstaltninger truffet af den kompetente myndighed i hjemlandet efter anlæggelsen af et søgsmål i en anden medlemsstat med heraf følgende ændring med tilbagevirkende kraft af de retsfor skrifter, der er relevante for afgørelsen af den tvist, der gav anledning til dette søgsmål, kan føre til, at den ret, ved hvilken søgsmålet er anlagt, forkaster søgsmålet, en begrænsning af retten til effektiv domstolsbeskyttelse som omhandlet i artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Domstolen konkluderede, at artikel 3, stk. 2, og artikel 32 i direktiv 2001/24, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og artikel 47, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, er til hinder for en anerkendelse uden yderligere betingelser i en verserende retssag af virkningerne af en saneringsforanstaltning

såsom afgørelserne af 29. december 2015, når en sådan anerkendelse fører til, at det kreditinstitut, hvortil passivet var blevet overført ved den første foranstaltning, med tilbagevirkende kraft mister dets evne til at blive sagsøgt med henblik på denne verserende retssag, hvilket således rejser tvivl om allerede truffene retsafgørelser til fordel for appellant, der er genstand for denne samme retssag.

Dom af 8. juli 2021, VAS Shipping (C-71/20, [EU:C:2021:550](#))

VAS Shipping, som er et selskab med hjemsted i Danmark og ejet af et svensk selskab, er bestyrende reder for fire partrederier, der er hjemmehørende i Sverige. De sidstnævnte partrederier registrerede fire skibe i Danmark med henblik på dér at drive rederivirksomhed. I henhold til dansk ret havde VAS Shipping beføjelse til at afslutte alle retshandler, som en sådan rederivirksomhed sædvanligt fører med sig.

I 2018 blev VAS Shipping ved en dansk ret idømt en bøde for på disse fire skibe, der er indflaget i Danmark, at have beskæftiget sømænd, der er tredjelandssstatsborgere, og som ikke havde dansk arbejdstilladelse og ikke var fritaget for krav om en sådan tilladelse. Det er nemlig kun, når antallet af gange, hvor et skib anløber dansk havn, ikke overstiger 25 inden for en periode på et år, at tredjelandssstatsborgere ombord er fritaget for krav om arbejdstilladelse i Danmark. I den foreliggende sag havde de fire skibe i perioden fra august 2010 til august 2011 anløbet danske havne mere end 25 gange. Selv om kravet om arbejdstilladelse, som var fastsat i national ret, udgjorde en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF, var dette krav ifølge den forelæggende ret imidlertid begrundet og proportionalt for at undgå forstyrrelser af det nationale arbejdsmarked.

I forbindelse med ankesagen, som blev indbragt af VAS Shipping, besluttede Østre Landsret (Danmark) at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt den danske lovgivning, hvorefter der er krav om, at tredjelandssstatsborgere, der arbejder på et skib, som er indflaget i Danmark og ejet af et selskab etableret i en anden medlemsstat, skal have arbejdstilladelse i Danmark, medmindre det pågældende skib højst anløber havn dér 25 gange inden for en periode på et år, var forenelig med etableringsfriheden.

I sin dom præciserede Domstolen rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til etableringsfriheden, sammenholdt med den ret, som de i medfør af artikel 79, stk. 5, TEUF har til at fastlægge antallet af tredjelandssstatsborgere, der kan indrejse på deres område for at søge arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende.

Domstolens bemærkninger

Domstolen konstaterede indledningsvis, at den situation, der var omhandlet i hovedsagen, var omfattet af etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF. Domstolen bemærkede i denne henseende, at denne frihed i henhold til artikel 54 TEUF giver selskaber, som er stiftet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, retten til at udøve virksomhed i en anden medlemsstat via et datterselskab, en filial eller et agentur, herunder erhvervelse af en andel af kapitalen i et selskab med hjemsted i en anden medlemsstat, der giver mulighed for at udøve en klar indflydelse i dette selskab og for at træffe afgørelse om selskabets drift. Hvad endvidere angik registrering af et fartøj fremhævede Domstolen, at når et fartøj er et middel til at udøve en økonomisk aktivitet, som omfatter en fast indretning i registreringsstaten, kan denne registrering ikke holdes adskilt fra udøvelsen af etableringsfriheden.

Det var i lyset af disse præciseringer, at Domstolen prøvede, om den pågældende nationale lovgivning kunne udgøre en restriktion for etableringsfriheden.

I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at medlemsstaterne i henhold til artikel 79, stk. 5, TEUF bevarer retten til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge arbejde, idet flagstaten for et skib i denne sammenhæng er den stat, hvori en tredjelandsstatsborger, som arbejder på dette skib, har beskæftigelse.

På grundlag af denne bestemmelse fastslog Domstolen herefter, at kravet om, at tredjelandsstatsborgere, der er beskæftiget på en medlemsstats område, herunder på et skib, der er indregistreret i denne stat, skal have arbejdstilladelse, er en foranstaltning, der tager sigte på at regulere de vilkår, der giver adgang for disse tredjelandsstatsborgeres arbejde og ophold i landet. Den pågældende medlemsstat har derfor ret til at fastsætte, at nævnte tredjelandsstatsborgere skal have arbejdstilladelse ved i givet fald ligeledes at fastsætte undtagelser til dette krav. Domstolen fandt følgelig, at den omhandlede nationale lovgivning, som finder anvendelse uden forskel på alle skibe, der er indflaget i den pågældende medlemsstat, og som fastsætter et krav om, at alle tredjelandsstatsborgere, der arbejder som besætningsmedlemmer på sådanne skibe, skal have arbejdstilladelse samt fritager besætningsmedlemmer på skibe, der ikke inden for en periode på et år anløber havn i denne medlemsstat mere end 25 gange, for dette krav, ikke udgør en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49, stk. 1, TEUF.

Endelig bemærkede Domstolen, at en sådan lovgivning ganske vist kan stille selskaber, der har hjemsted i en første medlemsstat, og som etablerer sig i anden medlemsstat for dér at drive et skib, der er indflaget i denne sidstnævnte medlemsstat, mere ugunstigt i forhold til selskaber, der i den anden medlemsstat driver skibe, der er indflaget i en anden medlemsstat end denne anden medlemsstat, og hvis lovgivning ikke fastsætter et tilsvarende krav. Sådanne ugunstige virkninger udspringer imidlertid af eventuelle forskelle i medlemsstaternes anvendelse af den ret, som er fastsat i artikel 79, stk. 5, TEUF, og som giver mulighed for at kontrollere antallet af arbejdssøgende tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse på deres område, hvilket er en ret, medlemsstaterne udtrykkeligt er tillagt.

3. Fri udveksling af tjenesteydelser

Dom af 3. februar 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, [EU:C:2021:89](#))

Det østrigske selskab Fussl Modestraße Mayr GmbH driver en række modeforretninger i Østrig og i delstaten Bayern (Tyskland). I 2018 indgik selskabet en kontrakt med SevenOne Media GmbH, der er marketingsselskab for det tyske TV-selskab ProSiebenSat.1. Kontrakten vedrørte udsendelse af reklamer udelukkende i delstaten Bayern i forbindelse med den nationale kanal ProSiebens programmer.

SevenOne Media nægtede imidlertid at opfylde kontrakten. Siden 2016 har en statsaftale, der er indgået af delstaterne, nemlig forbudt TV-selskaber at indsætte TV-reklamer, hvis udsendelse begrænses til et regionalt område, i deres nationale udsendelser. Formålet med dette forbud er at forbeholde regionale og lokale TV-kanaler indtægterne fra regional TV-reklame ved på den måde at sikre dem en finansieringskilde og dermed deres fortsatte beståen, således at de kan bidrage til et pluralistisk udbud af TV-programmer. Forbuddet er ledsaget af en såkaldt »åbningsklausul«, som åbner mulighed for, at delstaterne kan tillade regional reklame i forbindelse med nationale udsendelser.

På denne baggrund var Landgericht Stuttgart (den regionale ret i første instans i Stuttgart, Tyskland), for hvilken der verserede en tvist om opfyldelsen af den omhandlede kontrakt, i tvivl om, hvorvidt dette forbud er foreneligt med EU-retten.

I denne sag skulle Domstolen bl.a. anvende visse principper, der er knæsat i dens retspraksis om fri udveksling af tjenesteydelser, og fortolke chartret i den specifikke sammenhæng af et forbud mod regional reklame på de nationale tv-kanaler under hensyntagen til, at de reklametjenester, der udbydes på internetplatforme, kan udgøre en konkurrence for de traditionelle medier.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angår direktivet om audiovisuelle medietjenester ¹³⁹ fastslog Domstolen, at direktivets artikel 4, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne på visse betingelser har mulighed for at fastsætte mere detaljerede eller strengere bestemmelser på de områder, der er omfattet af direktivet, med henblik på at beskytte seernes interesser, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Selv om det pågældende forbud henhører under et område, der er omfattet af direktivet, nemlig området for TV-reklame, vedrører det ikke desto mindre et særligt område, som ikke er reguleret af en af direktivets artikler, og hvor formålet i øvrigt ikke er seerbeskyttelse. Forbuddet kan derfor ikke kvalificeres som en »mere detaljeret« eller »strengere« bestemmelse som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1, hvorfor denne bestemmelse ikke er til hinder for et sådant forbud.

Hvad for det andet angår det omhandlede forbuds overensstemmelse med den ved artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser fastslog Domstolen indledningsvis, at et sådant forbud indebærer en restriktion for denne grundlæggende frihed til skade for såvel udbydere af reklametjenesteydelser, dvs. TV-selskaberne, som for modtagere af disse tjenesteydelser, dvs. annoncørerne, herunder de annoncører, som er etableret i andre medlemsstater. Med hensyn til begrundelsen for denne restriktion bemærkede Domstolen dernæst, at bevarelsen af et pluralistisk udbud af TV-programmer kan udgøre et tvingende alment hensyn. Hvad angår restriktionens forholdsmæssighed bemærkede Domstolen endelig, at formålet om at opretholde mediepluralisme ganske vist overlader de nationale myndigheder et vidt skøn, for så vidt som det er forbundet med den grundlæggende ret til ytringsfrihed. Det omhandlede forbud skal imidlertid være egnet til at sikre gennemførelsen af dette formål og må ikke være mere vidtgående end nødvendigt for at nå det.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse indledningsvis, at det omhandlede forbud kan være inkonsekvent, såfremt det, hvilket skal efterprøves af den nationale ret, kun finder anvendelse på reklametjenesteydelser, der udbydes af TV-selskaber, og ikke på reklametjenesteydelser – navnlig lineære – der udbydes på internettet. Der kan nemlig være tale om to typer konkurrerende tjenesteydelser på det tyske reklamemarked, der kan udgøre den samme risiko for regionale og lokale TV-selskabers finansielle soliditet og dermed for formålet om at beskytte mediepluralisme ¹⁴⁰. Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet er nødvendigt, bemærkede Domstolen, at en mindre restriktiv foranstaltning kan følge af den effektive gennemførelse på delstatsplan af den tilladelsesordning, der er omhandlet i »åbningsklausulen«. Det påhviler imidlertid den nationale ret at efterprøve, om denne, *a priori* mindre indgribende, foranstaltning rent faktisk kan vedtages og gennemføres på en sådan måde, at det sikres, at det tilstræbte formål kan nås i praksis.

Hvad for det tredje angår ytrings- og informationsfriheden, som er sikret ved chartrets artikel 11, fastslog Domstolen, at denne frihed ikke er til hinder for et forbud mod regional reklame på nationale tv-kanaler som det, der er indeholdt i den omhandlede nationale foranstaltning. Dette forbud beror således i det væsentlige på en afvejning mellem på den ene side de nationale TV-selskabers og annoncørernes ytringsfrihed i kommerciel henseende og på den anden side beskyttelsen af mediepluralisme på regionalt og lokalt plan.

¹³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10.3.2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) (EUT 2010, L 95, s. 1).

¹⁴⁰ Omstændighederne i hovedsagen er i denne henseende i det væsentlige sammenlignelige med de omstændigheder, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 17.7.2008, *Corporación Dermaestética* (C-500/06, [EU:C:2008:421](#)).

Den tyske lovgiver kunne derfor lovligt uden at overskride det vide skøn, der tilkommer denne på dette område, lægge til grund, at beskyttelsen af den offentlige interesse skulle veje tungere end de nationale TV-selskabers og annoncørernes private interesser.

For det fjerde og sidste fastslog Domstolen, at ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i chartrets artikel 20, heller ikke er til hinder for det omhandlede forbud, for så vidt som dette forbud ikke medfører en ulige behandling af nationale TV-selskaber og udbydere af reklamer – navnlig lineære – på internettet for så vidt angår regional udsendelse af reklamer. I denne henseende påhviler det den nationale ret at efterprøve, om situationen for nationale TV-selskaber og situationen for udbydere af reklametjenesteydelser – navnlig lineære – på internettet med hensyn til udbud af regionale reklameydelser er væsentligt forskellige for så vidt angår de forhold, der karakteriserer deres respektive situationer, dvs. bl.a. de sædvanlige former for anvendelse af reklametjenesteydelser, måden, hvorpå de udbydes, eller den retlige ramme, hvori de indgår.

Dom af 14. oktober 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Spilleautomater) (C-231/20, [EU:C:2021:845](#))

I 2016 stillede et selskab i erhvervsmæssigt øjemed ti spilleautomater til rådighed på et forretningssted beliggende i Østrig, hvorved selskabet overtrådte monopolet på hasardspil. I henhold til den østrigske forbundslov om hasardspil er der nemlig forbud mod lotterier, hvortil der ikke er givet koncession eller tilladelse, og som ikke er undtaget fra forbundsstatsmonopolet på hasardspil. Udbydelse af automatiseret hasardspil uden den påkrævede koncession er strafbart og straffes med en bøde, hvortil er knyttet en forvandlingsstraf, samt et bidrag til omkostningerne i forbindelse med straffeproceduren, der er fastsat til 10% af denne sanktion. Hvad angår juridiske personers overholdelse af de pågældende bestemmelser er den strafferetligt ansvarlige person som udgangspunkt den, der fungerer som repræsentant udadtil.

På denne baggrund blev det nævnte selskabs repræsentant, der var blevet kendt skyldig i disse lovovertrædelser, først pålagt en bøde på 100 000 EUR (dvs. 10 000 EUR for hver lovovertrædelse) og en forvandlingsstraf på 30 dage (dvs. 3 dage for hver lovovertrædelse) foruden betaling af 10 000 EUR i bidrag til sagsomkostningerne. Inden for rammerne af de retsmidler, der blev iværksat til prøvelse af denne afgørelse, blev disse sanktioner nedsat til henholdsvis 40 000 EUR, 10 dage og 4 000 EUR.

Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), der skulle bedømme lovligheden af denne nye sanktion, besluttede at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende den pågældende nationale lovgivnings forenelighed med den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 56 TEUF.

I dommen præciserede Domstolen bl.a. rækkevidden af de nationale retsinstansers pligt til at undersøge den sanktionsordning, som er fastsat på hasardspilsområdet, i lyset af den frie udveksling af tjenesteydelser.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at der med hensyn til hver af de restriktioner, der var blevet pålagt ved den nationale lovgivning på hasardspilsområdet, herunder de heri fastsatte sanktioner, skulle foretages en særskilt undersøgelse af, om hver enkelt af disse restriktioner var egnet til at sikre virkeliggørelsen af det eller de mål, som den pågældende medlemsstat havde påberåbt sig, og om den ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at opnå dette mål.

Den nationale ret, der skal vurdere lovligheden af en sanktion på dette område, skal derfor særskilt undersøge, om sanktionen, henset til den konkrete fremgangsmåde for fastsættelsen af denne, er forenelig med den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF. Denne undersøgelse skal foretages, selv

om det allerede er blevet fastslået, at de øvrige restriktioner i forbindelse med indførelsen af monopollet på hasardspilsområdet er forenelige med den nævnte bestemmelse.

Dernæst fastslog Domstolen bl.a., at når de af medlemsstaterne indførte restriktioner for hasardspil er begrundet i tvingende almene hensyn, sikrer virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, er pålæggelsen af sanktioner begrundet i de samme tvingende almene hensyn som de nævnte restriktioner. Sanktionerne skal imidlertid tilpasses lovovertrædelsernes grovhed og må ikke være i strid med det princip om straffes proportionalitet, som er fastsat i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Hvad for det første angår pålæggelsen af en minimumsbøde for hver ulovlig spilleautomat uden loft over bødernes samlede størrelse fastslog Domstolen således, at en sådan foranstaltning ikke i sig selv synes at stå i misforhold til de pågældende lovovertrædelsers grovhed. Den kan ganske vist føre til bøder af betragtelige størrelser, men den gør det muligt at modvirke den økonomiske fordel, som de sanktionerede lovovertrædelser kan give. Det påhviler imidlertid den nationale ret at sikre sig, at den pålagte minimumsbøde og de pålagte bøders samlede størrelse ikke står i misforhold til denne fordel.

Hvad for det andet angår forvandlingsstraffen bemærkede Domstolen, at denne har til formål at sikre, at lovovertrædelserne faktisk straffes, såfremt bøden ikke kan inddrives, og at den heller ikke i sig selv synes at være uforholdsmæssig i lyset af de pågældende lovovertrædelsers art og grovhed. I den foreliggende sag kunne hver spilleautomat imidlertid udgøre grundlaget for idømmelse af en sådan straf, og der var ikke fastsat noget loft over straffenes samlede varighed. For så vidt som sammenlægningen af disse straffe kan føre til en frihedsstraf af en betragtelig varighed, tilkommer det således den nationale ret at kontrollere, at varigheden af den idømte straf ikke er for lang i lyset af de konstaterede lovovertrædelsers grovhed.

Hvad endelig for det tredje angår pålæggelsen af betaling af et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder fastslog Domstolen, at opkrævningen af retsafgifter bidrager til en velfungerende domstolsordning, idet den udgør en kilde til finansiering af medlemsstaternes domstolsvirksomhed. Den nationale ret skal imidlertid sikre sig, at dette bidrag ikke er for højt i lyset af de faktiske omkostninger ved proceduren og ikke er i strid med den adgang til domstolsprøvelse, som er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser omtales i dette afsnit dom af 11. februar 2021, **Katoen Natie Bulk Terminals og General Services Antwerp** (C-407/19 og C-471/19, [EU:C:2021:107](#))¹⁴¹, og dom af 3. juni 2021, **TEAM POWER EUROPE** (C-784/19, [EU:C:2021:427](#))¹⁴².

¹⁴¹ | Denne dom er omtalt i afsnit VII.2. »Etableringsfrihed«.

¹⁴² | Denne dom er omtalt i afsnit XVI.4. »Koordinering af de sociale sikringsordninger«.

VIII. Grænsekontrol, asyl og indvandring

1. Asylpolitik

I forbindelse med migrationskrisen, som i flere år har hærget Europa, og ankomsten af mange ansøgere om international beskyttelse inden for Unionen, påkender Domstolen fortsat adskillige sager vedrørende Unionens asylpolitik. I denne forbindelse skal nævnes fem domme ¹⁴³. Den første dom behandler de begrundelser for afvisning af asylansøgninger, der er fastsat i direktiv 2013/32 ¹⁴⁴ og 2013/33 ¹⁴⁵ i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål. Den anden dom vedrører tildelingen af en afledt flygtningestatus – med henblik på at opretholde familiens enhed – til et mindreårigt ugift barn af en tredjelandstatsborger, som er blevet tildelt denne status, herunder i et tilfælde, hvor barnet er født på denne medlemsstats område og i kraft af den anden forælder er statsborger i et tredjeland, på hvis område barnet ikke risikerer forfølgelse. Den tredje dom behandler begrebet »fornyet ansøgning« om international beskyttelse i tilfælde, hvor den første ansøgning er blevet afvist af et tredjeland, som deltager i mekanismen indført ved forordning nr. 604/2013 ¹⁴⁶. Endelig vedrører den fjerde dom betingelserne for ophør af flygtningestatus.

Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere) (C-821/19, [EU:C:2021:930](#))

I 2018 ændrede Ungarn visse love om foranstaltninger mod ulovlig indvandring og vedtog bl.a. bestemmelser, hvorved der blev indført dels en ny afvisningsgrund for så vidt angår asylansøgninger, dels en kriminalisering af organiserede aktiviteter, der har til formål at gøre det nemmere for personer, som ikke har ret til asyl i medfør af ungarsk ret, at ansøge om asyl, samt restriktioner for bevægelsesfriheden for de personer, der er mistænkt for at have begået en sådan lovovertrædelse.

Da Europa-Kommissionen var af den opfattelse, at Ungarn ved at vedtage disse bestemmelser havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet, anlagde den et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen.

Domstolen (Store Afdeling) gav i det væsentlige Kommissionen medhold i traktatbrudssøgsmålet.

¹⁴³ I dette afsnit skal også omtales udtalelse 1/19 (*Istanbulkonventionen*) af 6.10.2021, hvori Domstolen udtalte sig om EU's kompetence i forbindelse med undertegnelsen af Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet. Denne dom er opført i afsnit XIX.4. »Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet«.

¹⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) (herefter »proceduredirektivet«).

¹⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96) (herefter »modtagelsesdirektivet«).

¹⁴⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til proceduredirektivet ¹⁴⁷, idet denne medlemsstat gjorde det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at ansøgeren var indrejst på medlemsstatens område via en stat, hvor den pågældende ikke var udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der var sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Proceduredirektivet ¹⁴⁸ opregner nemlig udtømmende de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse. Den afvisningsgrund, der var blevet indført ved den ungarske lovgivning, svarede imidlertid ikke til nogen af disse situationer ¹⁴⁹.

For det andet fastslog Domstolen, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til proceduredirektivet ¹⁵⁰ og modtagelsesdirektivet ¹⁵¹, idet denne medlemsstat i sin nationale ret straffede adfærden udvist af enhver person, der i forbindelse med en organiseret aktivitet ydede hjælp til ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning på dens område, når det uden enhver rimelig tvivl kunne bevises, at denne person var klar over, at ansøgningen ikke ville få et gunstigt udfald i medfør af nævnte ret.

For at nå frem til denne konklusion efterprøvede Domstolen dels, om den ungarske lovgivning, der fastsatte denne lovovertrædelse, udgjorde en begrænsning af de rettigheder, som følger af proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet, dels, om denne begrænsning kunne begrundes i lyset af EU-retten.

Efter for det første at have undersøgt, om visse af de i proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet omhandlede former for bistand til ansøgere om international beskyttelse var omfattet af den ungarske lovgivnings anvendelsesområde, fastslog Domstolen således, at denne lovgivning udgjorde en begrænsning af de rettigheder, som er fastsat i disse direktiver. Nærmere bestemt begrænsede denne lovgivning dels retten til adgang til ansøgere om international beskyttelse og retten til at kommunikere med disse ¹⁵², dels effektiviteten af den til asylansøgeren sikrede ret til for egen regning at kunne rådføre sig med en juridisk rådgiver eller anden rådgiver ¹⁵³.

For det andet var Domstolen af den opfattelse, at en sådan begrænsning ikke kunne begrundes i de mål, som den ungarske lovgiver havde påberåbt sig, nemlig bekæmpelsen af hjælp til misbrug af asylproceduren og bekæmpelsen af ulovlig indvandring baseret på vildledning.

Hvad angår det første mål bemærkede Domstolen, at den ungarske lovgivning ligeledes straffede adfærd, der ikke kunne anses for svig eller misbrug. Når det kunne bevises, at den pågældende person havde været klar over, at det individ, som den pågældende havde ydet bistand til, ikke kunne opnå flygtningestatus i

147| Proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, der opregner de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse.

148| Proceduredirektivets artikel 33, stk. 2.

149| Jf. dom af 14.5.2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), præmis 149, 151 og 161-164).

150| Proceduredirektivets artikel 8, stk. 2, vedrørende den adgang til ansøgere om international beskyttelse, som organisationer og personer, der rådgiver dem og giver dem vejledning, er indrømmet, og dette direktivs artikel 22, stk. 1, om retten til juridisk bistand og repræsentation i alle faser af proceduren.

151| Modtagelsesdirektivets artikel 10, stk. 4, vedrørende den adgang til faciliteten til brug for frihedsberøvelse, som bl.a. juridiske eller andre rådgivere og personer, som repræsenterer relevante ikkestatslige organisationer, er indrømmet.

152| Personer eller organisationer, der yder bistand til ansøgere om international beskyttelse, er tillagt disse rettigheder i proceduredirektivets artikel 8, stk. 2, og modtagelsesdirektivets artikel 10, stk. 4.

153| Denne ret er sikret ved proceduredirektivets artikel 22, stk. 1.

medfør af ungarsk ret, kunne enhver hjælp, der blev ydet i forbindelse med en organiseret aktivitet med henblik på at lette ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning, nemlig straffes, selv om denne hjælp var blevet ydet under overholdelse af de processuelle regler, og uden at der forelå et ønske om at vildlede den besluttende myndighed materielt.

For det første ville enhver, som hjalp med at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning, skønt den pågældende vidste, at denne ansøgning ikke kunne imødekommes i henhold til bestemmelserne i ungarsk ret, men var af den opfattelse, at disse regler var i strid med bl.a. EU-retten, således udsætte sig for strafforfølgning. Ansøgerne kunne derfor fratages bistand, som ville gøre det muligt for dem på et senere trin af asylproceduren at bestride forskriftsmæssigheden af den nationale lovgivning, der fandt anvendelse på deres situation i lyset navnlig af EU-retten.

For det andet gjorde denne lovgivning det strafbart at yde hjælp til en person med henblik på at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning, når denne person ikke havde været udsat for forfølgelse og ikke var udsat for en risiko for forfølgelse i mindst ét land, som den pågældende var rejst igennem inden ankomsten til Ungarn. Proceduredirektivet er imidlertid til hinder for, at en asylansøgning afvises under henvisning til en sådan grund. En sådan støtte kan derfor under ingen omstændigheder sidestilles med svig eller misbrug.

Endelig bemærkede Domstolen, at for så vidt som denne lovgivning ikke udelukkede, at en person kunne straffes, når det konkret kunne godtgøres, at den pågældende ikke kunne have været uvidende om, at den ansøger, som personen havde hjulpet, ikke opfyldte betingelserne for at opnå asyl, pålagde denne lovgivning de personer, der ønskede at yde en sådan hjælp, allerede ved ansøgningen om asyl eller indgivelsen af ansøgningen at kontrollere, om denne ansøgning kunne få et gunstigt udfald i medfør af ungarsk ret. For det første kan en sådan kontrol imidlertid ikke forventes af disse personer, så meget desto mere som ansøgerne kan have vanskeligt ved på dette tidspunkt at henvise til de relevante oplysninger, der gør det muligt for dem at opnå flygtningestatus. For det andet indebærer risikoen for, at den pågældende person kunne pålægges en temmelig streng straf – nemlig frihedsberøvelse – alene af den grund, at vedkommende ikke kunne være uvidende om, at asylansøgningen ikke kunne få et gunstigt udfald, at der opstod tvivl om lovligheden af enhver form for hjælp, der skulle gøre det muligt at gennemføre disse to væsentlige trin i asylproceduren. Denne lovgivning kunne i betydeligt omfang afskrække enhver, der ønskede at yde hjælp på disse trin af asylproceduren, selv om denne bistand udelukkende havde til formål at gøre det muligt for tredjelandstatsborgeren at udøve sin grundlæggende ret til at ansøge om asyl i en medlemsstat, og lovgivningen gik således ud over, hvad der var nødvendigt for at nå målet om at bekæmpe svig eller misbrug.

Hvad angår det andet mål, der blev forfulgt med den ungarske lovgivning, fastslog Domstolen, at ydelse af bistand med henblik på at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning i en medlemsstat ikke kunne anses for at være en aktivitet, der fremmede en tredjelandstatsborgers ulovlige indrejse eller ophold i denne medlemsstat, således at den kriminalisering, der var blevet indført ved den ungarske lovgivning, ikke udgjorde en foranstaltning, der var egnet til at forfølge et sådant mål.

Endelig fastslog Domstolen, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til proceduredirektivet ¹⁵⁴ og modtagelsesdirektivet ¹⁵⁵, idet denne medlemsstat fratog enhver person, der var mistænkt for inden for rammerne af en organiseret aktivitet at have ydet hjælp til ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning på dens område, retten til at nærme sig medlemsstatens ydre grænser, når det uden enhver rimelig tvivl kunne bevises, at denne person havde været klar over, at ansøgningen ikke ville få et gunstigt udfald. Denne lovgivning begrænsede de rettigheder, der er sikret ved disse direktiver, når den pågældende person mistænkte for at have begået en lovovertrædelse ved at yde hjælp under de ovennævnte

¹⁵⁴| Proceduredirektivets artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1.

¹⁵⁵| Modtagelsesdirektivets artikel 10, stk. 4.

omstændigheder, skønt en strafferetlig kriminalisering af denne adfærd er i strid med EU-retten. Det følger heraf, at en sådan restriktion ikke med rimelighed kunne anses for begrundet som omhandlet i denne ret.

Dom af 9. november 2021 (Store Afdeling), Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed) (C-91/20, [EU:C:2021:898](#))

Sagsøgeren i hovedsagen, LW, der har tunesisk statsborgerskab, er født i Tyskland i 2017 og har en tunesisk mor, hvis asylansøgning ikke blev taget til følge, og en syrisk far, som i 2015 blev tildelt flygtningestatus. Den asylansøgning, som blev indgivet i LW's navn, blev afslået af Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundskontoret for migration og flygtninge, Tyskland).

Da den ret, ved hvilken LW havde anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse, ikke gav LW medhold, iværksatte LW revisionsanke til prøvelse af denne rets dom ved den forelæggende ret, Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland).

Den forelæggende ret anførte, at LW ikke kan tildeles flygtningestatus i egen ret. Hun ville nemlig kunne nyde effektiv beskyttelse i Tunesien, som er et land, hvor hun er statsborger. LW opfylder imidlertid de i den nationale lovgivning fastsatte betingelser ¹⁵⁶ for at kunne blive tildelt afledt flygtningestatus med henblik på beskyttelse af familien i forbindelse med asyl i sin egenskab af mindreårigt barn af en forælder, der er blevet tildelt denne status. Denne lovgivning fortolkes således, at der også skal tildeles flygtningestatus til et barn, der er født i Tyskland, og som i kraft af den anden forælder er statsborger i et tredjeland, på hvis område vedkommende ikke vil blive forfulgt.

Idet den forelæggende ret rejste tvivl om, hvorvidt en sådan fortolkning af tysk ret er forenelig med direktiv 2011/95 ¹⁵⁷, udsatte den sagen med henblik på at anmode Domstolen om en fortolkning af nævnte direktivs artikel 3 ¹⁵⁸ og artikel 23, stk. 2 ¹⁵⁹. I sin dom svarede Domstolen (Store Afdeling), at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat i medfør af gunstigere nationale bestemmelser med henblik på at opretholde familiens enhed tildeler afledt flygtningestatus til et mindreårigt ugift barn af en tredjelandstatsborger, som er blevet tildelt denne status, herunder i et tilfælde, hvor barnet er født på denne medlemsstats område og i kraft af den anden forælder er statsborger i et tredjeland, på hvis område barnet ikke risikerer forfølgelse. Sådanne nationale bestemmelses forenelighed med direktiv 2011/95 forudsætter imidlertid, at barnet ikke er omfattet af en af udelukkelsesgrundene omhandlet i dette direktiv, og at barnet ikke på grund af sit statsborgerskab eller et andet forhold, der karakteriserer dets personlige retlige status, har ret til en bedre behandling i den nævnte medlemsstat end den, der følger af tildelingen af flygtningestatus.

156| I det foreliggende tilfælde § 26, stk. 2 og 5, i Asylgesetz (asyllov) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Disse to bestemmelser fastsætter, sammenholdt med hinanden, at et mindreårigt ugift barn af en flygtning efter ansøgning anerkendes som berettiget til international beskyttelse, når den status, som barnets forælder er tildelt, er endelig.

157| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

158| Denne bestemmelse fastsætter muligheden for, at medlemsstaterne kan indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge, og for fastsættelse af indholdet af international beskyttelse, for så vidt som disse standarder er forenelige med dette direktiv.

159| Denne bestemmelse, der har til formål at sikre, at familiens enhed opretholdes for en person med international beskyttelse, såfremt den pågældendes familiemedlemmer ikke individuelt er berettiget til en sådan beskyttelse, fastsætter, at visse fordele, som indrømmes personen med international beskyttelse, udvides til at omfatte nævnte familiemedlemmer.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at et barn, der befinder sig i en situation som den i hovedsagen omhandlede, ikke opfylder betingelserne for at blive tildelt individuel flygtningestatus i henhold til den ordning, der er indført ved direktiv 2011/95.

Det følger nemlig af nævnte direktiv, at kvalificeringen som flygtning kræver opfyldelsen af to betingelser, som vedrører dels frykten for forfølgelse, dels manglende beskyttelse mod forfølgelse fra det tredjeland, hvor den pågældende er statsborger. LW ville imidlertid kunne nyde effektiv beskyttelse i Tunesien. I denne sammenhæng bemærkede Domstolen, at en ansøgning om international beskyttelse i henhold til den ordning, der er indført ved direktiv 2011/95, ikke kan imødekommes på individuelt grundlag alene med den begrundelse, at et medlem af ansøgerens familie har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, når det er godtgjort, at ansøgeren på trods af sin tilknytning til dette familiemedlem og den særlige sårbarhed, der følger heraf, ikke selv er udsat for trusler om forfølgelse eller alvorlig overlast ¹⁶⁰.

For det andet bemærkede Domstolen, at der i direktiv 2011/95 ikke er fastsat en afledt udvidelse af flygtningestatus til en flygtnings familiemedlemmer, når disse ikke individuelt opfylder betingelserne for tildeling af denne status. Dette direktivs artikel 23 begrænser sig nemlig til at pålægge medlemsstaterne at udforme deres nationale lovgivning således, at sådanne familiemedlemmer, for så vidt som dette er foreneligt med familiemedlemmets personlige retlige status, har ret til visse fordele, som bl.a. omfatter udstedelse af en opholdstilladelse eller adgang til beskæftigelse, og som har til formål at opretholde familiens enhed. Medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte bestemmelser om adgang til disse fordele omfatter i øvrigt ikke børn af en person med international beskyttelse, som er født i værtsmedlemsstaten i en familie, der er stiftet dér.

For at afgøre, om en medlemsstat ikke desto mindre med henblik på at opretholde familiens enhed kan tildele en afledt flygtningestatus til et barn i LW's situation, bemærkede Domstolen for det tredje, at artikel 3 i direktiv 2011/95 giver medlemsstaterne beføjelse til at indføre gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge, for så vidt som disse standarder er forenelige med dette direktiv.

Sådanne standarder er navnlig uforenelige med direktivet, hvis de tilsigter at give flygtningestatus til tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i situationer, som savner enhver forbindelse med rationalet bag international beskyttelse ¹⁶¹. Der består således en forbindelse mellem den automatiske, afledte, udvidelse af flygtningestatus til et mindreårigt barn af en person, der er blevet tildelt denne status – uafhængigt af, om dette barn individuelt opfylder betingelserne for tildeling af denne status, og herunder når barnet er født i værtsmedlemsstaten – hvilken udvidelse er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning med henblik på opretholdelsen af flygtningefamiliens enhed, og rationalet bag international beskyttelse.

Domstolen bemærkede dog, at der kan være situationer, hvor en sådan automatisk forlængelse på trods af denne forbindelse ville være uforenelig med direktiv 2011/95.

For det første er det forbehold, der er fastsat i direktivets artikel 3, til hinder for, at en medlemsstat vedtager bestemmelser om tildeling af flygtningestatus til en person, der er udelukket herfra i medfør af nævnte direktivs artikel 12, stk. 2. Den i hovedsagen omhandlede lovgivning udelukker imidlertid sådanne personer fra at drage fordel af udvidelsen af flygtningestatus.

For det andet udelukker forbeholdet i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, at de fordele, der tildeles en person med international beskyttelse, udvides til at omfatte et af denne persons familiemedlemmer, såfremt dette

¹⁶⁰ Jf. dom af 4.10.2018, *Ahmedbekova* (C-652/16, [EU:C:2018:801](#), præmis 50).

¹⁶¹ Jf. dom af 4.10.2018, *Ahmedbekova* (C-652/16, [EU:C:2018:801](#), præmis 71).

ville være uforeneligt med det pågældende familiemedlems personlige retlige status. Domstolen præciserede rækkevidden af dette forbehold, som ligeledes skal iagttages, når en medlemsstat anvender gunstigere standarder, der er vedtaget i overensstemmelse med dette direktivs artikel 3, hvorefter den status, der indrømmes en person med international beskyttelse, automatisk udvides til at omfatte dennes familiemedlemmer, uanset om de individuelt opfylder betingelserne for tildeling heraf.

I denne henseende ville det være uforeneligt med den personlige retlige status for et barn af en person med international beskyttelse, som ikke individuelt opfylder betingelserne for at opnå denne beskyttelse, at udvide adgangen til de fordele, der er omhandlet i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, eller til den status, der tildeles personen med international beskyttelse, til at omfatte barnet, når dette barn er statsborger i værtsmedlemsstaten eller har et andet statsborgerskab, som – henset til alle de forhold, der karakteriserer den pågældendes personlige retlige status – i denne medlemsstat giver vedkommende ret til en behandling, der er bedre end den, der ville følge af en sådan udvidelse. Denne fortolkning af det forbehold, der er indeholdt i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, tager hensyn til barnets tarv, i lyset af hvilket denne bestemmelse skal fortolkes og anvendes.

I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke, at LW på grund af sit tunesiske statsborgerskab eller et andet forhold, der karakteriserer hendes personlige retlige status, har ret til en bedre behandling i Tyskland end den, der følger af den afledte udvidelse af den flygtningestatus, som hendes far er blevet tildelt.

Endelig præciserede Domstolen, at foreneligheden med direktiv 2011/95 af anvendelsen af gunstigere nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede på en situation som LW's ikke afhænger af, om det er muligt for hende og hendes forældre at bosætte sig i Tunesien. Da dette direktivs artikel 23 tilsigter at gøre det muligt for en flygtning at nyde de rettigheder, som den pågældende er tillagt ved denne status, og samtidig opretholde sin families enhed på værtsmedlemsstatens område, kan den omstændighed, at der for LW's familie foreligger en mulighed for at bosætte sig i Tunesien, ikke begrunde, at forbeholdet i denne bestemmelses stk. 2 skal forstås således, at det udelukker, at sidstnævnte tildeles flygtningestatus, eftersom en sådan fortolkning ville indebære, at hendes far skulle give afkald på den ret til asyl, som han er blevet indrømmet i Tyskland.

Dom af 20. maj 2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge) (C-8/20, [EU:C:2021:404](#))

I 2008 havde den iranske statsborger L.R. indgivet en asylansøgning i Norge. Hans ansøgning blev afslået, og han blev overgivet til de iranske myndigheder. I 2014 indgav L.R. en ny ansøgning i Tyskland. Da Dublin III-forordningen, som gør det muligt at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, også gennemføres af Norge ¹⁶², kontaktede de tyske myndigheder myndighederne i Norge for at anmode dem om at overtage L.R. De norske myndigheder afslog imidlertid dette, idet de fandt, at Norge ikke længere var ansvarlig for at behandle hans ansøgning, hvilket fulgte af Dublin III-forordningen ¹⁶³. Derefter afviste de tyske myndigheder L.R.'s asylansøgning, idet de fandt, at der forelå en »genfremsat ansøgning«, og at betingelserne med henblik på at begrunde indledningen af en ny asylprocedure i et sådant tilfælde ikke var opfyldt. L.R. anlagde derfor sag til prøvelse af denne afgørelse ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland).

¹⁶² | I henhold til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer til fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge – Erklæring (EFT 2001, L 93, s. 40, herefter »aftalen mellem Unionen, Island og Norge«).

¹⁶³ | Jf. Dublin III-forordningens artikel 19, stk. 3.

På denne baggrund besluttede denne retsinstans at forelægge Domstolen et spørgsmål med henblik på en nærmere afklaring af begrebet »forny et ansøgning«, der er fastlagt i direktiv 2013/32, det såkaldte »proceduredirektiv«¹⁶⁴. Medlemsstaterne kan nemlig afvise en forny et ansøgning, hvori der ikke anføres nye elementer eller oplysninger¹⁶⁵.

Ifølge Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein) fremgår det ganske vist af proceduredirektivet, at en ansøgning om international beskyttelse ikke kan kvalificeres som en »forny et ansøgning«, når den første sagsbehandling, som førte til et afslag, ikke fandt sted i en anden EU-medlemsstat, men i et tredjeland. Imidlertid skal der efter denne retsinstans' opfattelse anlægges en bredere fortolkning af dette direktiv, henset til Norges deltagelse i det fælles europæiske asylsystem i henhold til aftalen mellem Unionen, Island og Norge, og derfor er medlemsstaterne ikke forpligtet til at gennemføre en første fuldstændig asylprocedure i en situation som den omhandlede.

Domstolen delte ikke denne opfattelse i sin dom, idet den fastslog, at EU-retten¹⁶⁶ er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som følge af, at den pågældende har indgivet en tidligere ansøgning om tildeling af flygtningestatus i et tredjeland, der gennemfører Dublin III-forordningen i overensstemmelse med aftalen mellem Unionen, Island og Norge, og at denne ansøgning er blevet afslået.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede, at en »forny et ansøgning« i proceduredirektivet defineres som en »ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning«¹⁶⁷. Det fremgår imidlertid klart af dette direktiv¹⁶⁸, dels at en ansøgning, der er rettet til et tredjeland, ikke kan forstås som en »ansøgning om international beskyttelse«, dels at en afgørelse truffet af et tredjeland ikke kan være omfattet af definitionen af »endelig afgørelse«. Den omstændighed, at der foreligger en tidligere afgørelse fra et tredjeland, hvorved der gives afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus, gør det derfor ikke muligt at kvalificere en ansøgning om international beskyttelse, der indgives til en medlemsstat af den pågældende efter vedtagelsen af denne tidligere afgørelse, som en »forny et ansøgning«.

Domstolen tilføjede, at det er uden betydning i denne henseende, at der foreligger en aftale mellem Unionen, Island og Norge. Selv om Norge i henhold til denne aftale gennemfører visse bestemmelser i Dublin III-forordningen, forholder det sig således anderledes med hensyn til bestemmelserne i kvalifikationsdirektiv II eller proceduredirektivet. I en situation som den i hovedsagen omhandlede kan den medlemsstat, hvortil den pågældende har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, ganske vist også i givet fald anmode Norge om at tilbagetage vedkommende. Selv hvis det antages, at det norske asylsystem fastsætter et beskyttelsesniveau for asylansøgere, der svarer til niveauet i EU-retten, kan denne omstændighed i øvrigt ikke føre til en anden konklusion. Selv om det norske asylsystem giver asylansøgere et beskyttelsesniveau, der svarer til EU-lovgivningen, kan dette ikke føre til en anden konklusion. For det første fremgår det klart af ordlyden af proceduredirektivets bestemmelser, at et tredjeland på nuværende tidspunkt ikke kan sidestilles med en medlemsstat med henblik på anvendelsen af den pågældende afvisningsgrund. For det andet kan

¹⁶⁴| Proceduredirektivets artikel 2, litra q).

¹⁶⁵| Proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, litra d).

¹⁶⁶| Nærmere bestemt proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, litra d), sammenholdt med artikel 2, litra q).

¹⁶⁷| Proceduredirektivets artikel 2, litra q).

¹⁶⁸| Proceduredirektivets artikel 2, litra b) og e).

en sådan sidestilling ikke afhænge af en vurdering af det konkrete beskyttelsesniveau for asylansøgere i det pågældende tredjeland, idet retssikkerheden i så fald ville blive påvirket.

Dom af 20. januar 2021, Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36)

OA er somalisk statsborger og tilhører en minoritetsklan (Reer Hamar). I løbet af 1990'erne blev han og hans ægtefælle udsat for forfølgelse begået af majoritetsklanens militser (Hawiye). På grund af denne forfølgelse flygtede de fra Somalia i 2001, og OA's ægtefælle fik flygtningestatus i Det Forenede Kongerige. I 2003 sluttede OA sig til sin ægtefælle og opnåede ligeledes flygtningestatus som person, over for hvem hans ægtefælle havde forsørgerpligt.

I september 2016 tilbagekaldte Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige) imidlertid OA's flygtningestatus med den begrundelse, at minoritetsklanerne ikke længere forfølges, og at staten sikrer en effektiv beskyttelse. I så henseende følger det af direktiv 2004/83¹⁶⁹, at flygtningestatus ophører, når de omstændigheder, ifølge hvilke denne status er blevet anerkendt, ikke længere består, hvorfor den pågældende ikke længere kan »afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger«¹⁷⁰. OA anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse, der efter appel skulle behandles af Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (appeldomstol (afdelingen for sager om indvandring og asyl), Det Forenede Kongerige). OA gjorde gældende, at han fortsat frygtede at blive forfulgt, og at de statslige myndigheder ikke var i stand til at beskytte ham. Han gjorde endvidere gældende, at det ikke på grundlag af den sociale og økonomiske støtte, der blev ydet af hans familie eller andre klanmedlemmer, kunne udledes, at der var en tilstrækkelig »beskyttelse« i hjemlandet, idet disse aktører var private og ikke statslige.

I denne sammenhæng besluttede den nationale ret at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på nærmere bestemt at afgøre, om en eventuel social og økonomisk støtte, der ydes af private aktører, såsom familien eller klanen, gør det muligt at konkludere, at der foreligger en »beskyttelse« i kvalifikationsdirektivets forstand, og om en sådan støtte er relevant med henblik på at vurdere effektiviteten eller tilgængeligheden af den beskyttelse, som staten yder, eller med henblik på at fastslå, om der fortsat består en velbegrundet frygt for forfølgelse. Den forelæggende ret ønskede endvidere oplyst, om de kriterier, der gælder for den undersøgelse af denne beskyttelse, som foretages under analysen af, om flygtningestatus er ophørt, er de samme som dem, der anvendes med henblik på tildeling af flygtningestatus.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at den »beskyttelse«, der er omhandlet i kvalifikationsdirektivets bestemmelser vedrørende ophør af flygtningestatus, skal opfylde de samme krav som dem, der følger af bestemmelserne om tildeling af flygtningestatus¹⁷¹. I denne henseende fremhævede Domstolen symmetrien mellem tildelingen og ophøret af flygtningestatus. Kvalifikationsdirektivet bestemmer nemlig, at flygtningestatus fortabes, når betingelserne for tildeling af flygtningestatus ikke længere er opfyldt. Omstændigheder, der godtgør hjemlandets manglende evne eller – omvendt – evne til at sikre beskyttelse mod forfølgelse, udgør

¹⁶⁹ Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12). Dette direktiv blev ophævet med virkning fra den 21.12.2013 ved kvalifikationsdirektiv II.

¹⁷⁰ Se artikel 11, stk. 1, litra e), i kvalifikationsdirektiv I.

¹⁷¹ Jf. kvalifikationsdirektivets artikel 11, stk. 1, litra e), og artikel 2, litra c). For de omhandlede krav se artikel 7, stk. 1 og 2, i dette direktiv.

således et afgørende element ved den vurdering, som fører til enten tildeling eller, i givet fald, et tilsvarende ophør af flygtningestatus. Ophør af flygtningestatus forudsætter således, at ændringen af omstændighederne har afhjulpet de grunde, der medførte anerkendelse som flygtning.

For det andet fastslog Domstolen, at en eventuel social og økonomisk støtte fra private aktører, såsom en tredjelandstatsborgers familie eller klan, ikke opfylder de beskyttelseskrav, der følger af kvalifikationsdirektivet. Følgelig er denne støtte hverken relevant for vurderingen af effektiviteten eller tilgængeligheden af den af staten sikrede beskyttelse¹⁷² eller med henblik på at vurdere, om den pågældende tredjelandstatsborger fortsat har en velbegrunnet frygt for at blive forfulgt¹⁷³.

For at nå frem til denne konklusion fremhævede Domstolen indledningsvis, at en beskyttelse mod forfølgelse generelt anses for at være til stede, når staten eller de parter eller organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, træffer rimelige foranstaltninger for at forhindre sådan forfølgelse, navnlig når de råder over et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlinger, der udgør forfølgelse, og når ansøgeren har adgang til denne beskyttelse. Desuden bemærkede Domstolen, at de relevante kendsgerninger, for at kunne kvalificeres som forfølgelse, skal være tilstrækkelig alvorlige på grund af deres karakter eller gentagne forekomst til at udgøre en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder eller bestå i anvendelse af flere foranstaltninger, der er tilstrækkelig alvorlige til at berøre et menneske på en måde, som svarer til en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder. Ifølge Domstolen kan en ren social og økonomisk støtte fra familien eller en klan imidlertid ikke i sig selv forhindre eller sanktionere handlinger, der udgør forfølgelse, og kan derfor ikke anses for at sikre den nødvendige beskyttelse mod disse handlinger. Det forholder sig navnlig således, når en sådan social og økonomisk støtte ikke har til formål at sikre, at den pågældende tredjelandstatsborger beskyttes mod sådanne handlinger, men at vedkommende atter kan bosætte sig i hjemlandet.

Domstolen fastslog herefter, at en sådan social og økonomisk støtte ikke er relevant med henblik på at vurdere effektiviteten eller tilgængeligheden af den af staten sikrede beskyttelse. I denne henseende bemærkede Domstolen, at økonomiske vanskeligheder principielt ikke er omfattet af begrebet »følgelse«¹⁷⁴, således at støtte, der har til formål at afhjælpe sådanne vanskeligheder, ikke bør have betydning for vurderingen af, om den statslige beskyttelse mod forfølgelse er tilstrækkelig. I øvrigt tilføjede Domstolen, at selv om klanerne – ud over en sådan social og økonomisk støtte – ligeledes yder en beskyttelse af sikkerhedsmæssig karakter, kan denne beskyttelse under alle omstændigheder ikke tages i betragtning ved efterprøvelsen af, om statens beskyttelse opfylder kvalifikationsdirektivets krav.

Endelig kan frykten for forfølgelse ifølge Domstolen ikke – uafhængigt af de beskyttelseskrav, der følger af kvalifikationsdirektivet – udelukkes på grund af en social og økonomisk støtte, der ydes af familien eller klanen. Domstolen er nemlig af den opfattelse, at betingelserne vedrørende flygtningestatus, der dels vedrører frykten for forfølgelse i hjemlandet, dels beskyttelsen mod forfølgelse, er uløseligt forbundne. For at afgøre, om denne frygt er velbegrunnet, skal der derfor tages hensyn til, om der foreligger en beskyttelse mod sådan forfølgelse eller ej. Denne beskyttelse gør det imidlertid kun muligt at konkludere, at der ikke foreligger en sådan frygt, hvis den opfylder de krav, der følger af kvalifikationsdirektivet¹⁷⁵. Eftersom betingelserne vedrørende frykten for forfølgelse og beskyttelse mod forfølgelse er uløseligt forbundne, kan de nemlig ikke undersøges ud fra et særskilt beskyttelseskriterium, men skal vurderes i forhold til de krav, der er fastsat i dette direktiv. Ifølge Domstolen ville en fortolkning, hvorefter den eksisterende beskyttelse

¹⁷²| Jf. artikel 7, stk. 1, litra a), i kvalifikationsdirektiv I.

¹⁷³| Jf. artikel 11, stk. 1, litra e), i kvalifikationsdirektiv I, sammenholdt med artikel 2, litra c), i samme direktiv.

¹⁷⁴| Jf. kvalifikationsdirektivets artikel 9.

¹⁷⁵| Jf. bl.a. kvalifikationsdirektivets artikel 7, stk. 2.

i oprindelsestredjelandet kan udelukke en velbegrunnet frygt for forfølgelse, selv om den ikke opfylder disse krav, kunne rejse tvivl om de minimumskrav, der følger af det nævnte direktiv.

2. Indvandringspolitik

Jf. dom af 14. januar 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig) (C-441/19, [EU:C:2021:9](#))

I juni 2017 indgav TQ, som var en uledsaget mindreårig, der på daværende tidspunkt var 15 år og 4 måneder gammel, en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse i Nederlandene som asylansøger. Inden for rammerne af denne ansøgning erklærede TQ, at han var født i Guinea i 2002. Efter at den tante, som han boede hos i Sierra Leone, døde, kom TQ til Europa. I Amsterdam (Nederlandene) var han offer for menneskehandel og seksuel udnyttelse, som har resulteret i, at han nu har alvorlige psykiske problemer. I marts 2018 besluttede Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) ex officio, at TQ ikke kunne meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse, idet den forelæggende ret præciserede, at TQ hverken opfyldte betingelserne for flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse. I henhold til nederlandsk ret svarer statssekretærens afgørelse til en afgørelse om tilbagesendelse.

I april 2018 anlagde TQ sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved den forelæggende ret, idet han bl.a. gjorde gældende, at han ikke vidste, hvor hans forældre boede, at han ikke ville kunne genkende dem ved sin tilbagevenden, at han ikke kendte andre familiemedlemmer, og at han end ikke vidste, om nogen af disse var levende.

Den forelæggende ret anførte, at der i den nederlandske lovgivning foretages en sontring på grundlag af den uledsagede mindreåriges alder. Med hensyn til mindreårige, der ikke er fyldt 15 år på tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen, bliver den i artikel 10 i direktiv 2008/115¹⁷⁶ fastsatte undersøgelse af, om der findes passende modtagelsesforhold i tilbagesendelseslandet, foretaget inden vedtagelsen af en afgørelse om denne ansøgning, idet disse mindreårige tildeles en almindelig opholdstilladelse, såfremt der ikke findes sådanne modtagelsesforhold. Hvad angår mindreårige, der er fyldt 15 år på tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen, såsom TQ, gennemføres en sådan undersøgelse ikke, idet de nederlandske myndigheder synes at vente på, at de pågældende mindreårige fylder 18 år, for derefter at fuldføre tilbagesendelsesafgørelsen. I tidsrummet mellem det tidspunkt, hvor en uledsaget mindreårig, der er fyldt 15 år, indgiver sin asylansøgning, og det tidspunkt, hvor den pågældende bliver myndig, er vedkommendes ophold i Nederlandene således ulovligt, men tolereret.

Det var på denne baggrund, at den forelæggende ret besluttede at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt den i den nederlandske lovgivning foretagne sontring mellem de uledsagede mindreårige, der er fyldt 15 år, og dem, der ikke er fyldt 15 år, er i overensstemmelse med EU-retten.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog, at en medlemsstat, når den påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig på grundlag af tilbagesendelsesdirektivet, nødvendigvis skal tage hensyn til barnets

¹⁷⁶ | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98, herefter »tilbagesendelsesdirektivet«).

tarv¹⁷⁷ på samtlige trin af proceduren, hvilket indebærer, at der foretages en generel og udførlig vurdering af denne mindreåriges situation. Den omstændighed, at den pågældende medlemsstat vedtager en afgørelse om tilbagesendelse uden forinden at have sikret sig, at der findes passende modtagelsesforhold i tilbagesendelseslandet, har ifølge Domstolen den konsekvens, at denne mindreårig, selv om vedkommende er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ikke vil kunne udsendes, såfremt sådanne modtagelsesforhold ikke foreligger. En sådan mindreårig vil således blive stillet i en situation med stor usikkerhed med hensyn til sin retlige status og fremtid, navnlig med hensyn til sin skolegang, til sin tilknytning til en værtsfamilie eller til muligheden for at forblive i den pågældende medlemsstat, hvilket er i strid med kravet om at beskytte barnets tarv på alle trin i proceduren. Det følger heraf, at såfremt der ikke findes passende modtagelsesforhold i tilbagesendelseslandet, kan den pågældende mindreårig ikke være genstand for en afgørelse om tilbagesendelse.

Domstolen bemærkede i denne sammenhæng, at den uledsagede mindreåriges alder kun udgør et blandt andre forhold med henblik på at undersøge, om der findes passende modtagelsesforhold i tilbagesendelseslandet, og med henblik på at afgøre, om barnets tarv skal føre til, at der ikke vedtages en afgørelse om tilbagesendelse af denne mindreårig. Domstolen fastslog derfor, at en medlemsstat med henblik på at undersøge, om der findes sådanne modtagelsesforhold, ikke kan sondre mellem uledsagede mindreårige på grundlag af deres alder alene.

Domstolen fastslog ligeledes, at tilbagesendelsesdirektivet, henset til medlemsstaternes pligt til at træffe en afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område¹⁷⁸, og til at foretage udsendelse af den pågældende¹⁷⁹ hurtigst muligt, er til hinder for, at en medlemsstat – efter at have vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig og efter at have sikret sig, at der findes passende modtagelsesforhold i tilbagesendelseslandet – afstår fra efterfølgende at foretage en udsendelse af den pågældende, indtil denne er fyldt 18 år. I en sådan situation skal den pågældende mindreårig udsendes fra den omhandlede medlemsstats område, forudsat at vedkommendes situation ikke ændrer sig. I sidstnævnte henseende fastslog Domstolen, at i det tilfælde, hvor der ikke længere er sikret passende modtagelsesforhold i tilbagesendelseslandet på tidspunktet for udsendelsen af den uledsagede mindreårig, kan den pågældende medlemsstat ikke fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse.

Dom af 24. februar 2021, M m.fl. (Overførsel til en medlemsstat) (C-673/19, EU:C:2021:127)

Tre tredjelandstatsborgere, M, A og T, indgav ansøgninger om international beskyttelse i Nederlandene, selv om de allerede havde flygtningestatus i andre medlemsstater, nemlig henholdsvis Bulgarien, Spanien og Tyskland. Af denne grund afslog Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene) deres ansøgninger. Efter at have konstateret, at de opholdt sig ulovligt på nederlandsk område, pålagde statssekretæren dem straks at begive sig tilbage til de nævnte medlemsstater. Da de berørte ikke efterkom disse påbud, blev de frihedsberøvet og derefter overført til de pågældende medlemsstater.

M, A og T anlagde sag til prøvelse af afgørelserne ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene). De gjorde gældende, at deres frihedsberøvelse i mangel af forudgående vedtagelse af en afgørelse om tilbagesendelse i tilbagesendelsesdirektivets forstand var ulovlig. De søger derfor erstatning

¹⁷⁷ | Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 5, litra a).

¹⁷⁸ | Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 1.

¹⁷⁹ | Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 8.

for den skade, som den har forårsaget. M og A tabte deres søgsmål, og T fik medhold. M og A iværksatte derefter appel ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), og statssekretæren for justits- og sikkerhedsanliggender gjorde det samme i sagen mellem statssekretæren og T.

Det er på denne baggrund, at denne ret besluttede at spørge Domstolen, om tilbagesendelsesdirektivet ¹⁸⁰ er til hinder for, at en medlemsstat frihedsberøver en tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på dens område, med henblik på tvungen overførsel af den pågældende til en anden medlemsstat, hvor vedkommende har flygtningestatus, når sidstnævnte nægter at efterkomme et påbud om at begive sig til denne anden medlemsstat, og det ikke er muligt at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af vedkommende. Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende i sin dom.

Domstolens bemærkninger

For at nå til denne konklusion henviste Domstolen for det første til, at enhver tredjelandstatsborger med ulovligt ophold under anvendelse af tilbagesendelsesdirektivet principielt skal være genstand for en afgørelse om tilbagesendelse ¹⁸¹. Sidstnævnte skal udpege det tredjeland, som den pågældende skal udvises til, dvs. vedkommendes oprindelsesland, et transitland eller et tredjeland, som vedkommende frivilligt beslutter at vende tilbage til, og som er parat til at modtage vedkommende på sit område ¹⁸². Når en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold derimod er i besiddelse af en opholdstilladelse i en anden medlemsstat, skal vedkommende gives lov til straks at vende tilbage til denne medlemsstat, snarere end at der først vedtages en afgørelse om tilbagesendelse af den pågældende ¹⁸³. Når dette er sagt, gælder, at såfremt tredjelandstatsborgeren nægter at begive sig tilbage til den pågældende medlemsstat, eller den pågældendes øjeblikkelige udrejse er nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, træffer den medlemsstat, hvor han opholder sig ulovligt, en afgørelse om tilbagesendelse.

For det andet bemærkede Domstolen imidlertid, at det i den foreliggende sag var retligt umuligt for de nederlandske myndigheder at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af de pågældende, efter at de nægtede at rejse til de medlemsstater, der havde tildelt dem flygtningestatus. Ingen af de tredjelande, der er omhandlet i tilbagesendelsesdirektivet ¹⁸⁴, kan nemlig i det foreliggende tilfælde udgøre et bestemmelsessted for tilbagesendelsen. Navnlig kan de pågældende personer på grund af deres flygtningestatus ikke tilbagesendes til deres hjemland, idet non-refoulement-princippet ellers ville blive tilsidesat. Dette princip, som er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ¹⁸⁵, skal overholdes af medlemsstaterne ved gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet ¹⁸⁶. Domstolen fastslog i øvrigt, at der under sådanne omstændigheder ikke er fastsat nogen regel eller procedure i dette direktiv, der gør det muligt at udsende disse tredjelandstatsborgere, selv om de opholder sig ulovligt på en medlemsstats område.

For det tredje bemærkede Domstolen, at tilbagesendelsesdirektivet ikke har til formål fuldt ud at harmonisere medlemsstaternes regler om udlændinges ophold. Det har navnlig ikke til formål at fastlægge konsekvenserne af, at en tredjelandstatsborger – i forhold til hvilken der ikke kan træffes afgørelse om tilbagesendelse til et

180| Jf. nærmere bestemt tilbagesendelsesdirektivets artikel 3, 4, 6 og 15.

181| Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 1.

182| Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 3, nr. 3).

183| Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 2.

184| Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 3, nr. 3).

185| Jf. artikel 18 og artikel 19, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

186| Jf. tilbagesendelsesdirektivets artikel 5.

tredjeland – har ulovligt ophold, navnlig når denne umulighed, som i det foreliggende tilfælde, følger af anvendelsen af non-refoulement-princippet. I en sådan situation er en medlemsstats afgørelse om at foretage tvungen overførsel af denne statsborger til den medlemsstat, der har tildelt den pågældende flygtningestatus, således ikke reguleret af de fælles regler og procedurer, der er fastsat i tilbagesendelsesdirektivet. Den henhører ikke under dette direktivs anvendelsesområde, men under denne medlemsstats udøvelse af sin enekompetence på området for ulovlig indvandring. Det samme gør sig følgelig gældende for så vidt angår frihedsberøvelse af denne statsborger med henblik på at sikre, at vedkommende overføres til den pågældende medlemsstat. Domstolen præciserede imidlertid, at denne tvungne overførsel og frihedsberøvelse er undergivet overholdelse af de grundlæggende rettigheder, og navnlig dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder ¹⁸⁷ og grundlæggende frihedsrettigheder og af konventionen om flygtninges retsstilling ¹⁸⁸.

IX. Strafferetligt samarbejde

Hvad angår det retlige samarbejde i straffesager skal ni domme nævnes. To domme vedrører den europæiske arrestordre som omhandlet i rammeafgørelse 2002/584/RIA ¹⁸⁹. En tredje dom vedrører retten til information under straffesager i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre. En fjerde dom vedrører den gensidige anerkendelse af strafferetlige afgørelser og hensyntagen til domme mellem medlemsstaterne i forbindelse med nye straffesager. Den femte dom omhandler indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbare handlinger i Unionen ¹⁹⁰.

1. Europæisk arrestordre

Dom af 17. marts 2021, JR (Arrestordre – domfældelse i et EØS-tredjeland) (/19, EU:C:2021:206)

I 2014 blev JR, der er litauisk statsborger, idømt en fængselsstraf i Norge. I medfør af en bilateral aftale mellem Norge og Litauen blev denne dom anerkendt og gjort eksigibel i Litauen ¹⁹¹, og JR blev overført til Litauen med henblik på fuldbyrdelse af resten af sin straf. I november 2016 blev han prøveløsladt med vilkår, men denne prøveløsladelse blev efterfølgende suspenderet, og det blev således bestemt, at resten af hans straf

¹⁸⁷| Konvention undertegnet i Rom den 4.11.1950.

¹⁸⁸| Konvention undertegnet i Rom den 28.7.1951.

¹⁸⁹| Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

¹⁹⁰| I dette afsnit skal også omtales udtalelse 1/19 (*Istanbulkonventionen*) af 6.10.2021, hvori Retten udtalte sig om EU's kompetence i forbindelse med undertegnelsen af Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet. Denne dom er omtalt i afsnit XIX.4. »Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet«. Dom af 23.11.2021, *IS (Forelæggelseskendelsens ulovlighed)* (C-564/19, EU:C:2021:949), vedrører for sin del bl.a. rækkevidden af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne med hensyn til retten til tolkning og oversættelse i straffesager, og den er præsenteret i afsnit VI.1. »Præjudiciel forelæggelse«.

¹⁹¹| Bilateral aftale om anerkendelse og fuldbyrdelse af domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltninger, der blev indgået den 5.4.2011 mellem Kongeriget Norge og Republikken Litauen.

skulle fuldbyrdes. Da JR flygtede til Irland, udstedte de litauiske myndigheder en europæisk arrestordre mod ham. I januar 2019 blev JR anholdt i Irland.

For High Court (ret i første instans, Irland) anfægtede JR sin overgivelse til de litauiske myndigheder og påberåbte sig dels, at det alene var Norge, der kunne anmode om hans overgivelse, dels den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, der knytter sig til en lovovertrædelses eksteritoriale karakter ¹⁹². Ifølge JR skulle Irland afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre, eftersom den lovovertrædelse, der lå til grund herfor, var blevet begået i en anden stat (Norge) end den stat, der havde udstedt den.

På denne baggrund forelagde High Court (ret i første instans) Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. Denne ret ønskede oplyst, om det var muligt at udstede en europæisk arrestordre med henblik på fuldbyrdelse af en straf, der var idømt af en ret i et tredjeland, men som i medfør af en bilateral aftale var blevet anerkendt og delvis fuldbyrdet i den udstedende medlemsstat. I bekræftende fald ønskede retten oplysninger om kvalificeringen af en »eksteritorial lovovertrædelse« med henblik på at afgøre, om den omhandlede fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

Domstolens bemærkninger

For det første bemærkede Domstolen, at grundlaget for en europæisk arrestordre skal være en national retsafgørelse, der er forskellig fra afgørelsen om udstedelse af den europæiske arrestordre. I dette perspektiv kan en dom afsagt af en ret i et tredjeland, hvorved der idømmes en frihedsstraf, ikke i sig selv udgøre grundlaget for en europæisk arrestordre. Domstolen fastslog derimod, at der kan udstedes en europæisk arrestordre på grundlag af en retsafgørelse truffet i den udstedende medlemsstat, hvorved en sådan dom anerkendes og gøres eksigibel, forudsat at den omhandlede frihedsstraf har en varighed på mindst fire måneder.

For at nå frem til denne konklusion bemærkede Domstolen indledningsvis, at sådanne akter til anerkendelse og fuldbyrdelse vedtaget i en medlemsstat udgør retsafgørelser som omhandlet i rammeafgørelse 2002/584 ¹⁹³, eftersom de er blevet vedtaget med henblik på fuldbyrdelse af en dom. For så vidt som disse akter gør det muligt i denne samme medlemsstat at fuldbyrde en dom, skal de endvidere, alt efter det konkrete tilfælde, kvalificeres som »eksigibel dom« eller »eksigibel afgørelse«. Endelig henhører sådanne akter i overensstemmelse med rammeafgørelsen ¹⁹⁴ under denne rammeafgørelses anvendelsesområde, forudsat at der ved den omhandlede dom idømmes en frihedsstraf på mindst fire måneder. Det kræves ikke, at den straf, der skal fuldbyrdes, følger af en dom afsagt af en ret i den udstedende medlemsstat eller af en ret i en anden medlemsstat.

Domstolen tilføjede imidlertid, at de judicielle myndigheder i den udstedende medlemsstat er forpligtet til at sikre iagttagelsen af de krav, der er forbundet med ordningen for den europæiske arrestordre på området for procedure og grundlæggende rettigheder. Nærmere bestemt skal den udstedende medlemsstats lovgivning fastsætte en domstolskontrol, der gør det muligt at efterprøve, om den omhandlede persons grundlæggende rettigheder er blevet iagttaget inden for rammerne af den procedure, som førte til afsigelsen af dommen. Dette gælder navnlig med hensyn til iagttagelsen af de forpligtelser, der følger af artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) og artikel 48 (uskyldsformodning og ret til et forsvar) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

192 | Denne begrundelse er fastsat i artikel 4, stk. 7, litra b), i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

193 | Jf. artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, litra c), i rammeafgørelse 2002/584.

194 | Jf. artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.

For det andet fastslog Domstolen, at der for at fastlægge, om den lovovertrædelse, som ligger til grund for en dom, der er afsagt i et tredjeland, og den senere udstedelse af en europæisk arrestordre, er begået »uden for den udstedende medlemsstats territorium«¹⁹⁵, skal tages hensyn til den strafferetlige kompetence i dette tredjeland (i det foreliggende tilfælde Kongeriget Norge) og ikke kompetencen i den udstedende medlemsstat.

I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at en sådan fortolkning er forenelig med det formål, der forfølges med den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, som knytter sig til en lovovertrædelses eksterriotoriale karakter. Denne grund gør det således muligt at undlade at efterkomme en europæisk arrestordre, som omhandler fuldbyrdelse af en straf, der er idømt for en lovovertrædelse, som er blevet strafforfulgt på grundlag af en international strafferetlig kompetence, der er mere vidtgående end den kompetence, der er tillagt ved den udstedende medlemsstats ret. For det andet bemærkede Domstolen, at den modsatte fortolkning derimod ville bringe virkeliggørelsen af de generelle formål med rammeafgørelse 2002/584 i fare. Såfremt den fuldbyrdende medlemsstat kunne afslå overgivelse i et tilfælde, hvor en dom afsagt af en ret i et tredjeland er blevet anerkendt af den medlemsstat, der har udstedt en europæisk arrestordre, ville dette afslag således ikke alene kunne medføre en forsinkelse af straffens fuldbyrdelse, men ville ligeledes risikere at medføre straffrihed for den eftersøgte person. Dette ville kunne afskrække medlemsstaterne fra at anmode om anerkendelse af domme og ville i en situation som den i det foreliggende tilfælde omhandlede tilskynde den medlemsstat, der fuldbyrder en anerkendt dom, til at begrænse anvendelsen af instrumenter til prøveløsladelse.

Dom af 29. april 2021, X (Europæisk arrestordre – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)

I september 2019 udstedte de tyske judicielle myndigheder en europæisk arrestordre mod X, således at han kunne strafforfølges for de forhold, som han angiveligt havde begået i 2012 over for sin partner og hendes datter. I marts 2020 blev X anholdt i Nederlandene. Han modsatte sig overgivelsen til disse myndigheder med henvisning til, at han allerede var blevet retsforfulgt og endeligt dømt for de samme forhold i Iran. Han var nærmere bestemt blevet frifundet for en række af disse forhold, og for de øvrige forhold var han blevet idømt en fængselsstraf, som han havde afsonet næsten fuldt ud, hvorefter han opnåede straffeaftergivelse. Det skete som led i en generel amnesti bekendtgjort af Irans øverste leder i anledning af 40-årsdagen for den islamiske revolution. Efter X' opfattelse var princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i artikel 4, nr. 5), i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, der er gennemført i nederlandsk ret, således på grund af hans tidligere domfældelse i Iran til hinder for fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, der var udstedt mod ham.

Ifølge denne artikel kan den fuldbyrdende judicielle myndighed afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, hvis den eftersøgte person er blevet endeligt dømt for de samme forhold af et tredjeland, på betingelse af, at sanktionen i tilfælde af domfældelse er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan fuldbyrdes efter domslandets lovgivning. Denne »fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse« svarer til den »obligatoriske grund til at afslå fuldbyrdelse«, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), bortset fra, at den sidstnævnte vedrører en dom, der er afsagt »af en anden medlemsstat« og ikke »af et tredjeland«.

Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) besluttede i denne sammenhæng at anmode Domstolen om en fortolkning af rammeafgørelsens artikel 4, nr. 5). Denne ret, der skulle træffe afgørelse om overgivelsen af X, var nemlig i tvivl om den skønsmargen, som den i et sådant tilfælde har i forhold til begrebet »de samme forhold« i den nævnte artikel, for så vidt som de iranske domstole ikke havde taget udtrykkeligt stilling til visse forhold, der var gjort gældende mod X i Tyskland, og om rækkevidden af

¹⁹⁵ Jf. artikel 4, nr. 7), litra b), i rammeafgørelse 2002/584.

betingelsen om, at sanktionen i tilfælde af domfældelse »er fuldbyrdet [...] eller ikke længere kan fuldbyrdes efter domslandets lovgivning«.

Domstolen fastslog indledningsvis i dommen, der blev afsagt efter hasteproceduren, at den fuldbyrdende judicielle myndighed skal råde over en skønsmargen ved afgørelsen af, om fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre skal afslås af den pågældende grund. Begreberne »de samme handlinger« og »de samme forhold« skal desuden fortolkes ensartet. Betingelsen om sanktionens fuldbyrdelse var endelig opfyldt i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at rammeafgørelsen indeholder dels obligatoriske grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre ¹⁹⁶, dels fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse ¹⁹⁷, som medlemsstaterne frit kan bestemme, om de vil gennemføre i deres nationale ret. Når de fakultative afslagsgrunde er gennemført i national ret, kan medlemsstaterne imidlertid ikke kræve, at de judicielle myndigheder automatisk afslår at fuldbyrde den omhandlede europæiske arrestordre. De skal nemlig råde over et skøn, som gør det muligt for dem at foretage en individuel undersøgelse, hvor der tages hensyn til alle relevante omstændigheder. Hvis medlemsstaterne fratages denne mulighed, vil det nemlig medføre, at den blotte mulighed for at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre erstattes af en reel forpligtelse, selv om et sådant afslag udgør undtagelsen, og fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre udgør hovedreglen.

Domstolen påpegede i øvrigt forskellen i forhold til den obligatoriske afslagsgrund, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og ved hvis anvendelse den fuldbyrdende judicielle myndighed derimod ikke kan udøve noget skøn. De principper om gensidig tillid og anerkendelse, der gælder mellem medlemsstaterne, og som kræver, at de alle overholder EU-retten og navnlig de grundlæggende rettigheder, kan nemlig ikke uden videre overføres på domme afsagt af domstole i tredjelande. Det kan således ikke antages, at der med hensyn til det strafferetlige system foreligger den samme grad af tillid i forhold til tredjelande, som der gør mellem medlemsstaterne. Den fuldbyrdende judicielle myndighed skal af denne grund indrømmes en skønsmargen.

Domstolen fastslog for det andet, at begreberne »de samme handlinger« og »de samme forhold« i rammeafgørelsens artikel 3, nr. 2), og artikel 4, nr. 5), skal fortolkes ensartet. Af hensyn til sammenhængen og retssikkerheden skal disse to begreber, der er formuleret tilsvarende, nemlig tillægges den samme rækkevidde. Domstolen tilføjede, at den omstændighed, at artikel 3, nr. 2), vedrører domme afsagt i Unionen, hvorimod artikel 4, nr. 5), vedrører domme afsagt i et tredjeland, ikke som sådan kan begrunde, at disse begreber tillægges forskellig rækkevidde.

Domstolen fastslog for det tredje, at betingelsen om sanktionens fuldbyrdelse, som er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 5), var opfyldt i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede. Domstolen fremhævede herved, at der i denne bestemmelse henvises generelt til »domslandets lovgivning« uden nærmere præcisering om, hvorfor det er umuligt at fuldbyrde sanktionen. Alle former for amnesti, som er fastsat i domslandets lovgivning, og som bevirker, at den pålagte sanktion ikke længere kan fuldbyrdes, skal derfor principielt anerkendes. Det har i denne forbindelse ingen betydning, hvor grove overtrædelserne er, hvilken myndighed der har indført amnestien, og hvilke overvejelser der ligger til grund for den, når den eksempelvis ikke er baseret på objektive strafferetspolitiske overvejelser.

¹⁹⁶ | I rammeafgørelsens artikel 3.

¹⁹⁷ | I rammeafgørelsens artikel 4 og 4a.

Domstolen tilføjede imidlertid, at den fuldbyrdende judicielle myndighed skal foretage en afvejning, når den udøver det skøn, som den råder over ved anvendelsen af den fakultative afslagsgrund, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 5). Det er vigtigt på den ene side at undgå, at personer, der er blevet domfældt, slipper for straf, og at bekæmpe kriminalitet, samt på den anden side at sikre retssikkerheden derved, at endelige afgørelser fra offentlige organer efterkommes. Princippet *ne bis in idem*, der både er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 5), og i dens artikel 3, nr. 2), vedrører nemlig disse to aspekter.

I denne forbindelse skal også nævnes dommen af 16. november 2021, **Governor of Cloverhill Prison m.fl.** (C-479/21 PPU, [EU:C:2021:929](#)), hvori Domstolen tog stilling til det europæiske arrestordresystem og den nye overgivelsesmekanisme mellem Unionen og Det Forenede Kongerige, der blev indført i forbindelse med sidstnævntes udtræden af Den Europæiske Union¹⁹⁸, samt dommen af 28. januar 2021, **Spetsializirana prokuratura (Meddelelse om rettigheder)** (C-649/19, [EU:C:2021:75](#)), der blev afsagt i forbindelse med den forelæggende rets udstedelse af en europæisk arrestordre¹⁹⁹.

2. Ret til information under straffesager

Dom af 28. januar 2021, Spetsializirana prokuratura (Meddelelse om rettigheder) (C-649/19, [EU:C:2021:75](#))

Spetsializirana prokuratura (særlig anklagemyndighed, Bulgarien) havde indledt en straffesag mod IR, som er anklaget for at have deltaget i en kriminel organisation med henblik på at begå overtrædelser af afgiftslovgivningen. I den indledende fase af straffesagen blev IR som »tiltalt« kun informeret om visse af sine rettigheder. I forbindelse med påbegyndelsen af den retslige fase af straffesagen i februar 2017 var det imidlertid ikke muligt at finde frem til IR. I april 2017 traf Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien) beslutning om varetægtsfængsling af IR, der udgjorde en national arrestordre. Idet IR stadig ikke var blevet fundet, blev der i maj 2017 udstedt en europæisk arrestordre. Da Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) imidlertid var i tvivl om, hvorvidt denne europæiske arrestordre var i overensstemmelse med EU-retten, annullerede den arrestordren.

Idet Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) besluttede at udstede en ny europæisk arrestordre mod IR, ønskede den at få præciseret, hvilke oplysninger der skulle vedlægges arrestordren, med henblik på at sikre overholdelsen af de rettigheder, der tillægges ved direktivet, om ret til information under straffesager (herefter »direktiv 2012/13«)²⁰⁰. Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) ønskede nærmere bestemt oplyst, om personer, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, ud over de rettigheder, som de udtrykkeligt tillægges ved direktiv 2012/13, kan påberåbe sig de rettigheder, der gives »mistænkte og tiltalte personer, som er anholdt eller tilbageholdt« som omhandlet i dette direktiv. Såfremt dette spørgsmål blev besvaret benægtende, var Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) i tvivl om gyldigheden af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, henset til retten til frihed og retten til adgang til effektive retsmidler, der er fastsat i henholdsvis artikel 6 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). De informationer, som meddeles personer, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, er nemlig i medfør af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre mere begrænsede end dem, der i henhold til

198 | Denne dom er omtalt i afsnit III. »Det Forenede Kongeriges udtræden af EU«.

199 | Denne dom er omtalt i afsnit IX.2. »Ret til information under straffesager«.

200 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22.5.2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1).

direktiv 2012/13 meddeles mistænkte eller tiltalte personer, der anholdes eller tilbageholdes, hvorfor Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) ønskede oplyst, om det ikke ville blive umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for de førstnævnte personer at anfægte de arrestordrer, der er udstedt mod dem.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at de i direktiv 2012/13 fastsatte rettigheder for mistænkte eller tiltalte personer, der anholdes eller tilbageholdes, ikke finder anvendelse på personer, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Blandt disse rettigheder er navnlig retten til at få skriftlig meddelelse om rettigheder i forbindelse med anholdelse, idet meddelelsen skal indeholde informationer om muligheden for at anfægte anholdelsens lovlighed, opnå en prøvelse af tilbageholdelsen eller anmode om midlertidig løsladelse ²⁰¹. Retten til at blive informeret om tiltalen er ligeledes omfattet såvel som retten til aktindsigt i materiale i sagen ²⁰², som er væsentligt for, at lovligheden af anholdelsen eller tilbageholdelsen kan anfægtes ²⁰³.

For at nå frem til denne konklusion og efter at have konstateret, at en analyse af ordlyden af de bestemmelser i direktiv 2012/13, der fastsætter disse forskellige rettigheder, ikke i sig selv gør det muligt at afgøre, om enhver, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, hører til de mistænkte og tiltalte personer, der anholdes eller tilbageholdes, som omhandlet i dette direktiv, og i forhold til hvilke de nævnte rettigheder finder anvendelse, analyserede Domstolen for det første den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår. I denne henseende bemærkede Domstolen, at direktiv 2012/13 indeholder andre bestemmelser, der udtrykkeligt omhandler de rettigheder, som tilkommer personer, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre ²⁰⁴. Desuden bør henvisninger i direktiv 2012/13 til mistænkte eller tiltalte personer, der anholdes eller tilbageholdes, forstås som en henvisning til enhver situation, hvor mistænkte eller tiltalte personer frihedsberøves som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra c), i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) ²⁰⁵. Denne situation adskiller sig imidlertid fra en lovlig anholdelse eller forvaring af en person, mod hvem en udvisnings- eller udleveringssag verserer, der ligeledes er omhandlet i EMRK, og som svarer til ordningen med den europæiske arrestordre ²⁰⁶. Ifølge Domstolen fulgte det heraf, at bestemmelserne om mistænkte eller tiltalte personer, der anholdes eller tilbageholdes, ikke vedrører personer, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre.

For det andet fastslog Domstolen, at denne fortolkning bekræftes af, at direktiv 2012/13 har et dobbelt formål ²⁰⁷. Dels fastsætter det minimumsstandarden, der skal anvendes på den information, der skal gives til personer, der er mistænkt eller tiltalt, for at de kan forberede deres forsvar, og til at sikre en retfærdig

201| Jf. artikel 4 i direktiv 2012/13, navnlig stk. 3.

202| Jf. artikel 6, stk. 2, i direktiv 2012/13.

203| Jf. artikel 7, stk. 1, i direktiv 2012/13.

204| Jf. artikel 5 i direktiv 2012/13. Jf. ligeledes bilag II til dette direktiv, som fastsætter den vejledende standardformulering til en meddelelse om rettigheder for personer, der anholdes på grundlag af en europæisk arrestordre, og som adskiller sig fra den vejledende standardformulering til en meddelelse om rettigheder, der skal gives til mistænkte eller tiltalte personer, der anholdes eller tilbageholdes, der er fastsat i bilag I hertil og omhandlet i artikel 4 i direktiv 2012/13.

205| Jf. 21. betragtning til direktiv 2012/13.

206| Jf. EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f).

207| Jf. direktivets artikel 1, sammenholdt med 14., 27. og 39. betragtning hertil.

behandling af sagerne. Dels har direktivet til formål at bevare særegenhederne ved proceduren vedrørende den europæiske arrestordre i kraft af ønsket om en forenklet og mere effektiv ordning for overgivelse.

Endvidere bekræftede Domstolen gyldigheden af rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre i lyset af chartrets artikel 6 og 47, der henholdsvis fastslår retten til frihed og retten til adgang til effektive retsmidler.

I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at eftersom udstedelsen af en europæisk arrestordre kan gøre indgreb i den berørte persons frihedsret, forudsætter den beskyttelse af rettigheder, som den pågældende har krav på med hensyn til de processuelle rettigheder og de grundlæggende rettigheder, at en afgørelse, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, enten er vedtaget i forbindelse med vedtagelsen af en national arrestordre eller i forbindelse med udstedelsen af den europæiske arrestordre.

Derefter understregede Domstolen, at en person, som er omfattet af en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på strafforfølgning, fra det tidspunkt, hvor vedkommende overgives, får status af »tiltalt« som omhandlet i direktiv 2012/13. Vedkommende er fra dette tidspunkt således omfattet af samtlige de rettigheder, der er knyttet til denne status, således at den pågældende kan forberede sit forsvar og sikres en retfærdig behandling af sagen.

Hvad angår perioden forud for overgivelsen bemærkede Domstolen for det første, at rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre fastsætter, at en europæisk arrestordre skal indeholde oplysninger om lovovertrædelsens karakter og retlige beskrivelse samt en beskrivelse af, under hvilke omstændigheder lovovertrædelsen er begået²⁰⁸. Disse oplysninger svarer imidlertid i det væsentlige til dem, der er omhandlet i bestemmelserne i direktiv 2012/13 vedrørende tiltalte eller mistænkte personers ret til at blive informeret om tiltalen²⁰⁹. Domstolen bemærkede for det andet, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ikke kræver, at retten til prøvelse af afgørelsen om udstedelse af en europæisk arrestordre kan udøves, inden den pågældende person overgives. Der kunne derfor ikke følge nogen tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse af den blotte omstændighed, at den pågældende person ikke informeres om de retsmidler, der er tilgængelige i den udstedende medlemsstat, og først får adgang til sagsakterne, efter at vedkommende overgives til den udstedende medlemsstats kompetente myndigheder.

Hvad angår fortolkningen af direktiv 2012/13, var dette også genstand for Domstolens dom af 23. november 2021, *IS (Forelæggelseskendelsens ulovlighed)* (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))²¹⁰.

3. Gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager

Dom af 15. april 2021, AV (Samlet dom) (C-221/19, [EU:C:2021:278](#))

I 2010 og 2017 blev den polske statsborger AV idømt fængselsstraf af henholdsvis Sąd Okręgowy w Gdańsku (den regionale domstol i Gdansk, Polen), den forelæggende ret, og af en tysk domstol. Den tyske dom blev

²⁰⁸| Jf. artikel 8, stk. 1, litra d) og e), i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre.

²⁰⁹| Jf. artikel 6 i direktiv 2012/13.

²¹⁰| Denne dom er omtalt i afsnit VI.1. »Anmodning om præjudiciel afgørelse«.

anerkendt med henblik på fuldbyrdelse heraf i Polen i medfør af rammeafgørelse 2008/909 ²¹¹, hvorefter en medlemsstat kan anerkende en dom afsagt i en anden medlemsstat og fuldbyrde sanktionen. Mens straffen idømt af den tyske domstol skulle afsones i Polen fra den 1. september 2016 og frem til den 29. november 2021, skulle straffen idømt af den forelæggende ret afsones fra den 29. november 2021 og frem til den 30. marts 2030.

I 2018 indgav AV til den regionale domstol i Gdansk en anmodning om afsigelse af en samlet dom omfattende disse to fængselsstraffe. I henhold til den polske straffelov gør en sådan samlet dom det muligt at ændre varigheden af flere straffe idømt en person og at ændre disse til en ny fællesstraf. Når betingelserne for at idømme en samlet straf er opfyldt, skal der afsiges en samlet dom.

Den forelæggende ret var imidlertid af den opfattelse, at den polske straffelov ikke tillader, at en samlet dom omfatter domfældelser fra Polen og domme afsagt i en anden medlemsstat, der er anerkendt med henblik på deres fuldbyrdelse i Polen, hvilket stiller en person, der er blevet dømt flere gange i forskellige medlemsstater, ringere i forhold til en person, der er blevet dømt flere gange i en enkelt medlemsstat. Det var på denne baggrund, at denne ret besluttede at forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af både rammeafgørelse 2008/909 og rammeafgørelse 2008/675 ²¹² vedrørende hensyntagen i forbindelse med en ny straffesag til tidligere domme afsagt i andre medlemsstater mod den samme person. Domstolen skulle tage stilling til, om og under hvilke betingelser en samlet dom kan afsiges, når den ikke alene omfatter en eller flere tidligere domme afsagt mod den pågældende i den medlemsstat, hvor denne samlede dom afsiges, men ligeledes en eller flere domme afsagt mod denne i en anden medlemsstat, og som fuldbyrdes i førstnævnte medlemsstat.

Domstolens bemærkninger

For det første undersøgte Domstolen, om rammeafgørelse 2008/909 tillader, at der afsiges en samlet dom som den, der var omhandlet i hovedsagen.

I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at denne rammeafgørelse fastsætter strenge betingelser for den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten med henblik på myndighedens tilpasning af den sanktion, der er idømt i udstedelsesstaten. Domstolen fastslog, at den nævnte rammeafgørelse tillader, at der afsiges en samlet dom som den, der var omhandlet i hovedsagen, for så vidt som den ikke fører til en tilpasning af varigheden eller arten af en dom afsagt i en anden medlemsstat, som skal fuldbyrdes i den medlemsstat, hvor denne samlede dom afsiges, som overskrider de strenge begrænsninger, der er fastsat for denne tilpasning. Den modsatte løsning ville medføre en ubegrundet forskelsbehandling mellem personer, der er blevet idømt flere straffe i en og samme medlemsstat, og personer, som er blevet idømt straffe i flere medlemsstater, når dommene i begge tilfælde fuldbyrdes i den samme medlemsstat, ud over at den ville indebære en anvendelse af rammeafgørelse 2008/909, der ikke er i overensstemmelse med den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, der tillægges unionsborgerne i henhold til artikel 21 TEUF.

Domstolen fremhævede endvidere, at den medlemsstat, hvor den samlede dom afsiges, skal fratrække hele den del af frihedsberøvelsen, som allerede er afsonet af den domfældte i udstedelsesstaten, i den samlede varighed af den frihedsberøvelse, der skal afsones. Endelig bemærkede Domstolen, at idet det kun er

211 | Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27.11.2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union (EUT 2008, L 327, s. 27), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

212 | Rådets rammeafgørelse 2008/675/RIA af 24.7.2008 om hensyntagen til domme afsagt i medlemsstaterne i Den Europæiske Union i forbindelse med en ny straffesag (EUT 2008, L 220, s. 32).

udstedelsesstaten, som har kompetence til at tage stilling til en anmodning om fornyet prøvelse af den dom, med hvilken der sker domfældelse, som skal fuldbyrdes i en anden medlemsstat, tillader rammeafgørelse 2008/909 kun, at der afsiges en samlet dom som den, der var omhandlet i hovedsagen, for så vidt som den ikke fører til en fornyet prøvelse af en sådan domfældelse.

For det andet undersøgte Domstolen, om afsigelsen af en samlet dom som den, der var omhandlet i hovedsagen, er tilladt i henhold til rammeafgørelse 2008/675, hvorefter der i forbindelse med en straffesag mod en person skal tages hensyn til tidligere domme afsagt mod samme person for andre forhold i andre medlemsstater. En sådan hensyntagen til tidligere domme afsagt i andre medlemsstater har ikke som virkning, at den medlemsstat, der gennemfører den nye retssag, griber ind i, ophæver eller på ny prøver tidligere domme eller fuldbyrdelsen heraf.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at en samlet dom kan gøre indgreb i den tidligere dom eller dens fuldbyrdelse, når den første dom endnu ikke er fuldbyrdet eller ikke er blevet overført til den anden medlemsstat med henblik på fuldbyrdelse heraf. I hovedsagen var dommen afsagt af den tyske domstol imidlertid i henhold til rammeafgørelse 2008/909 blevet overført og anerkendt med henblik på dens fuldbyrdelse i Polen. Domstolen fandt derfor, at hensyntagen til denne dom med henblik på afsigelse af en samlet dom hverken havde til virkning, at den griber ind i, ophæver eller på ny prøver denne dom eller dens fuldbyrdelse som omhandlet i rammeafgørelse 2008/675, for så vidt som den samlede dom overholder de betingelser og begrænsninger, der følger af rammeafgørelse 2008/909. Forudsat at disse betingelser og begrænsninger overholdes, skal den ret, for hvilken sagen er indbragt, i forbindelse med en ny straffesag, såsom den i hovedsagen omhandlede procedure med henblik på afsigelsen af en samlet dom, tage hensyn til den tidligere dom afsagt i en anden medlemsstat på samme måde, som den ville tage hensyn til en tidligere national dom.

4. Indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union

Dom af 21. oktober 2021, Okrazhna prokuratura – Varna (C-845/19 og C-863/19, EU:C:2021:864)

To bulgarske statsborgere (herefter »de pågældende«) blev idømt straf for i februar 2019 at have været i besiddelse af yderst farlige euforiserende stoffer i Varna (Bulgarien) uden tilladelse med henblik på distribution heraf. Som følge af denne dom anmodede Okrazhna prokuratura – Varna (den regionale anklagemyndighed i Varna, Bulgarien) Okrazjen sad Varna (den regionale domstol i Varna, Bulgarien) om konfiskation af de pengebeløb, der var fundet i deres respektive boliger i forbindelse med ransagningerne.

I retsmødet for denne ret oplyste de pågældende, at de beslaglagte pengebeløb tilhørte medlemmer af deres respektive familier. De sidstnævnte havde ikke deltaget i sagen for den forelæggende ret, idet national ret ikke tillader dette. Den regionale domstol i Varna afslog at godkende konfiskationen af de omhandlede beløb, idet den fandt, at den strafbare handling, som de pågældende var blevet dømt for, nemlig besiddelse af euforiserende stoffer med henblik på videresalg, ikke var af en karakter, som kunne medføre økonomisk gevinst. Selv om der forelå beviser for, at de pågældende var involveret i salg af euforiserende stoffer, var de hverken blevet tiltalt eller dømt for en sådan strafbar handling. Den regionale anklagemyndighed i Varna

appellerede denne dom, idet den gjorde gældende, at den nævnte ret ved anvendelsen af de relevante nationale bestemmelser havde undladt at tage hensyn til direktiv 2014/42 ²¹³.

Under disse omstændigheder besluttede den forelæggende ret at spørge Domstolen, om det er nødvendigt, at der foreligger en grænseoverskridende situation for at udløse anvendelsen af direktiv 2014/42, om omfanget af den konfiskation, der er fastsat i dette direktiv, samt om rækkevidden af retten til effektive retsmidler, der tilkommer den tredjemand, der hævder, eller hvorom det hævdes, at vedkommende er ejer af et formuegode, der er genstand for konfiskation. Domstolen udtalte sig således i sin dom om spørgsmål af afgørende betydning for fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktiv 2014/42 og fortolkningen af visse af direktivets nøglebegreber.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at besiddelse af narkotika med henblik på distribution er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2014/42, selv om alle de elementer, der ligger til grund for denne overtrædelse, er begrænset til en enkelt medlemsstat. I henhold til EUF-traktaten ²¹⁴ henhører en sådan overtrædelse nemlig under et af de områder af kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension, og som er nævnt i denne traktat. EU-lovgiver har følgelig kompetence til at vedtage minimumsharmoniseringsregler vedrørende definitionen af strafbare handlinger og sanktioner på dette område, idet denne kompetence ligeledes omfatter de situationer, hvor de elementer, der ligger til grund for begåelsen af en konkret overtrædelse, er begrænset til en enkelt medlemsstat.

For det andet fandt Domstolen, at direktiv 2014/42 ikke udelukkende fastsætter konfiskation af formuegoder, der udgør en økonomisk fordel, som stammer fra den strafbare handling, for hvilken gerningsmanden er blevet dømt, men også tilsigter konfiskation af formuegoder tilhørende gerningsmanden bag den strafbare handling, for hvilke den nationale ret, for hvilken sagen er indbragt, finder det godtgjort, at de hidrører fra andre kriminelle handlinger. Sådanne konfiskationer skal imidlertid foretages under overholdelse af de garantier, der er fastsat i dette direktiv ²¹⁵, og er betinget af, at den overtrædelse, som den nævnte gerningsmand er blevet dømt for, er blandt de overtrædelser, der er opregnet i direktivet ²¹⁶, og at denne overtrædelse direkte eller indirekte vil kunne give anledning til en økonomisk fordel.

Hvad angår den første type konfiskation er det nødvendigt, at det produkt, der påtænkes konfiskeret, er resultatet af den strafbare handling, for hvilken gerningsmanden er blevet endeligt domfældt.

Hvad angår den anden situation, der svarer til udvidet konfiskation ²¹⁷, præciserede Domstolen, at ved afgørelsen af, hvorvidt en strafbar handling vil kunne give anledning til en økonomisk fordel, kan medlemsstaterne tage hensyn til fremgangsmåden, f.eks. at det er en betingelse for den strafbare handling, at den er begået som led i organiseret kriminalitet eller med den hensigt at skabe regelmæssig fortjeneste fra strafbare handlinger ²¹⁸. Derudover skal den nationale domstols overbevisning om, at formuegoderne hidrører fra kriminelle aktiviteter, være baseret på sagens omstændigheder, herunder specifikke forhold og tilgængeligt

213| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3.4.2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union (EUT 2014, L 127, s. 39).

214| Artikel 83, stk. 1, TEUF.

215| Artikel 8, stk. 8, i direktiv 2014/42.

216| Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2014/42.

217| Artikel 5 i direktiv 2014/42.

218| 20. betragtning til direktiv 2014/42.

bevismateriale ²¹⁹. For at gøre dette kan denne domstol især tage hensyn til, at formuegodets værdi ikke svarer til den dømte persons lovlige indkomst ²²⁰.

Hvad endelig angår konfiskationen af tredjemands formuegoder ²²¹ forudsættes det, at det godtgøres, at der foreligger en overførsel af udbytte fra en mistænkt eller tiltalt til en tredjemand eller erhvervelse af sådanne indtægter af tredjemand samt denne tredjemands kendskab til, at denne overførsel eller erhvervelse havde til formål at undgå konfiskation.

For det tredje fastslog Domstolen, at direktiv 2014/42, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er til hinder for en national lovgivning, der gør det muligt til fordel for staten at konfiskere et formuegode, hvorom det hævdes, at det tilhører en anden person end gerningsmanden, uden at denne person har mulighed for at indtræde i konfiskationssagen. Dette direktiv pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de personer, der er berørt af de foranstaltninger, det fastsætter, herunder tredjemand, der hævder, eller hvorom det hævdes, at de er ejere af formuegoder, der påtænkes konfiskeret, har ret til et effektivt retsmiddel og en retfærdig rettergang for at bevare deres rettigheder ²²². Desuden indeholder direktivet flere specifikke garantier for at sikre beskyttelsen af sådanne tredjemænds grundlæggende rettigheder. Disse garantier omfatter retten til adgang til advokatbistand under hele konfiskationsproceduren ²²³, som åbenbart omfatter disse tredjemænds ret til at blive hørt i forbindelse med denne sag, herunder retten til at gøre deres ejendomsret gældende over de formuegoder, der er omfattet af konfiskationen ²²⁴.

219| 21. betragtning til direktiv 2014/42.

220| Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2014/42.

221| Artikel 6 i direktiv 2014/42.

222| Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2014/42.

223| Artikel 8, stk. 7, i direktiv 2014/42.

224| Artikel 8, stk. 9, i direktiv 2014/42.

X. Retligt samarbejde i civile sager

To domme, der vedrører forordning nr. 2201/2003²²⁵, som finder anvendelse i ægteskabssager og i sager om forældreansvar, skal nævnes i dette afsnit. Den første dom vedrører spørgsmålet om, hvilken ret der er kompetent i tilfælde af bortførelse af et barn til et tredjeland, hvor barnet har fået sædvanligt opholdssted. Den anden dom omhandler specifikt begrebet »sædvanligt opholdssted« med henblik på at bestemme, hvilken ret der er kompetent i tilfælde af skilsmisse.

Dom af 24. marts 2021, MCP (C-603/20, PPU, [EU:C:2021:231](#))

SS og MCP, som begge er indiske statsborgere med opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige, er forældre til P, der er britisk statsborger og født i 2017. I oktober 2018 rejste moderen til Indien med barnet, som har boet dér siden sammen med sin mormor og derfor ikke længere har sit sædvanlige opholdssted i Det Forenede Kongerige. Det var dette grundlag, hvorpå moderen støttede sig med henblik på at bestride, at der skulle foreligge kompetence for retterne i England og Wales, som skulle træffe afgørelse om en anmodning fra faderen, der inden for et søgsmål anlagt ved High Court of Justice (England & Wales), Family Division (ret i første instans (England og Wales), afdelingen for familieretlige sager mv., Det Forenede Kongerige), havde nedlagt påstand om, at barnet blev tilbagegivet til Det Forenede Kongerige, og subsidiært om, at der blev truffet afgørelse om samværsretten.

Denne ret var af den opfattelse, at dens kompetence skulle vurderes på grundlag af Bruxelles IIa-forordningen. Den nævnte ret anførte i denne henseende, at på det tidspunkt, hvor faderen indbragte sagen for den, havde barnet sit sædvanlige opholdssted i Indien og var blevet fuldt integreret i de sociale og familiemæssige omgivelser i Indien, idet det ikke havde nogen konkret faktisk tilknytning til Det Forenede Kongerige bortset fra statsborgerskabet.

High Court of Justice bemærkede, at Bruxelles IIa-forordningens artikel 10 fastsætter kompetenceregler i tilfælde af ulovlig fjernelse eller tilbageholdelse af et barn, idet den præciserede, at den navnlig ønskede oplyst, om denne bestemmelse kan finde anvendelse på en kompetencekonflikt mellem retterne i en medlemsstat og retterne i et tredjeland. Den forelæggende ret ønskede således oplyst, om denne bestemmelse skal fortolkes således, at når et barn har opnået sit sædvanlige opholdssted i et tredjeland efter at være blevet bortført til denne stat, bevarer retterne i den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før dets bortførelse, deres kompetence uden tidsbegrænsning. Denne sag gav således Domstolen mulighed for at udtale sig om bestemmelsens territoriale anvendelsesområde.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at Bruxelles IIa-forordningens artikel 10 for så vidt angår kompetence i sager om barnebortførelse fastsætter kriterier, der vedrører en situation, som er begrænset til medlemsstaternes områder. Den omstændighed, at den nævnte artikel anvender udtrykket »medlemsstat« og ikke ordene »stat« eller »tredjeland«, indebærer, at denne artikel udelukkende regulerer kompetencen i tilfælde af barnebortførelser mellem medlemsstaterne.

225 | Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27.11.2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT 2003, L 338, s. 1, herefter »Bruxelles IIa-forordningen«).

Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori Bruxelles IIa-forordningens artikel 10 indgår, fastslog Domstolen, at denne bestemmelse udgør en særlig kompetenceregulering i forhold til den generelle regel²²⁶, hvorefter retterne i den medlemsstat, hvor et barn har sit sædvanlige opholdssted, principielt har kompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende forældreansvar. Denne specielle kompetenceregulering neutraliserer den virkning, som anvendelsen af den generelle kompetenceregulering ville medføre i tilfælde af en barnebortførelse, dvs. overførslen af kompetence til den medlemsstat, hvor barnet måtte have opnået et nyt sædvanligt opholdssted. Når barnet har opnået et sædvanligt opholdssted uden for Den Europæiske Union, finder den generelle kompetenceregulering imidlertid ikke anvendelse. Følgelig mister forordningens artikel 10 sin berettigelse og kan derfor heller ikke finde anvendelse.

Domstolen bemærkede i øvrigt, at det fremgår af forarbejderne til Bruxelles IIa-forordningen, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at lade anvendelsesområdet for nævnte artikel 10 omfatte situationer med barnebortførelser til et tredjeland, idet sådanne bortførelser skal være omfattet af bl.a. internationale konventioner såsom Haagerkonventionen af 1980²²⁷ og Haagerkonventionen af 1996²²⁸. På visse betingelser (såfremt f.eks. en af forældremyndighedsindehaverne har affundet sig med situationen eller udvist passivitet) fastsætter Haagerkonventionen af 1996 således, at kompetencen overføres til retterne i den stat, hvor barnet har sit nye sædvanlige opholdssted. En sådan overførsel af kompetence ville imidlertid blive frataget sin virkning, såfremt retterne i en medlemsstat skulle bevare deres kompetence uden tidsbegrænsning.

For det tredje fastslog Domstolen, at en tidsmæssigt ubegrænset bevarelse af kompetencen ikke ville være i overensstemmelse med et af de grundlæggende mål, som forfølges med Bruxelles IIa-forordningen, nemlig at tage hensyn til barnets bedste ved at tillægge kriteriet om nærhed vægt med henblik herpå. En sådan fortolkning af Bruxelles IIa-forordningens artikel 10 ville ligeledes være i strid med logikken bag den ved Haagerkonventionen af 1980 fastsatte ordning for umiddelbar tilbagegivelse eller ikke-tilbagegivelse.

Domstolen konkluderede, at Bruxelles IIa-forordningens artikel 10 ikke finder anvendelse i den situation, hvor det konstateres, at et barn på tidspunktet for indgivelsen af en anmodning vedrørende forældreansvar havde opnået sit sædvanlige opholdssted i et tredjeland efter at være blevet bortført til dette land. I en sådan situation skal spørgsmålet om, hvorvidt den ret, ved hvilken sagen er anlagt, har kompetence, afgøres i overensstemmelse med gældende internationale konventioner eller, såfremt en sådan international konvention ikke finder anvendelse, i overensstemmelse med Bruxelles IIa-forordningens artikel 14.

Dom af 25. november 2021, IB (En ægtefælles sædvanlige opholdssted – skilsmisse) (C-289/20, [EU:C:2021:955](#))

IB, der er fransk statsborger, og FA, der er irsk statsborger, blev gift i Irland i 1994. De har fået tre børn, som nu er myndige. I 2018 indgav IB en begæring om skilsmisse til tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris, Frankrig). Da denne ret erklærede sig stedligt inkompetent til at træffe afgørelse om skilsmissen, iværksatte IB appel ved cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig). Denne domstol skulle vurdere, om der forelå kompetence for tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris) på grundlag af IB's sædvanlige opholdssted i overensstemmelse med Bruxelles IIa-forordningen. I denne henseende anførte den bl.a., at flere forhold kendetegnede IB's personlige og familiemæssige tilknytning

²²⁶ Fastsat i forordningens artikel 8, stk. 1.

²²⁷ Konvention om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser, undertegnet den 25.10.1980 inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatrecht.

²²⁸ Konvention om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn, undertegnet i Haag den 19.10.1996 (EUT 2008, L 151, s. 39).

til Irland, hvor han havde boet siden 1999 sammen med sin ægtefælle og sine børn. Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) nævnte imidlertid ligeledes, at IB i flere år rejste til Frankrig hver uge for at arbejde, idet han dér havde oprettet midtpunktet for sine erhvervsmæssige interesser. Det var således denne domstols vurdering, at IB faktisk havde to opholdssteder, nemlig et opholdssted, når han i løbet af ugen af arbejdsmæssige grunde var i Paris, og et andet opholdssted, når han resten af tiden var hos sin ægtefælle og sine børn i Irland.

På denne baggrund forelagde cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på at fastlægge, hvilke retter der havde kompetence til at træffe afgørelse om IB's og FA's skilsmisse i henhold til Bruxelles IIa-forordningens artikel 3, stk. 1, litra a). Den forelæggende ret ønskede navnlig oplyst, om en ægtefælle, der deler sit liv mellem to medlemsstater, kan have sit sædvanlige opholdssted i disse to medlemsstater, således at retterne i disse to medlemsstater har kompetence til at træffe afgørelse om skilsmissen.

I sin dom præciserede Domstolen begrebet en ægtefælles »sædvanlige opholdssted« og fastslog, at denne ægtefælle, selv om vedkommende deler sit liv mellem to medlemsstater, kun kan have ét sædvanligt opholdssted som omhandlet i Bruxelles IIa-forordningens artikel 3, stk. 1, litra a).

Domstolens bemærkninger

I mangel af en definition af begrebet »sædvanligt opholdssted« i Bruxelles IIa-forordningen eller en udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret i denne henseende fastslog Domstolen, at dette begreb skal fortolkes selvstændigt og ensartet. Domstolen bemærkede bl.a., at hverken Bruxelles IIa-forordningens artikel 3, stk. 1, litra a), eller andre bestemmelser heri lægger til grund, at en person samtidig kan have flere sædvanlige opholdssteder eller et sædvanligt opholdssted på en flerhed af steder. En sådan flerhed ville navnlig skade retssikkerheden ved at gøre det vanskeligere på forhånd at fastlægge, hvilke retter der kan træffe afgørelse om skilsmissen, og vanskeligere for den ret, ved hvilken sagen er anlagt, at efterprøve sin egen kompetence.

Under hensyntagen til sin praksis vedrørende et barns sædvanlige opholdssted ²²⁹ fandt Domstolen dernæst, at begrebet »sædvanligt opholdssted« med henblik på fastlæggelsen af kompetence i sager om opløsning af ægteskab principielt er kendetegnet ved to forhold, nemlig dels den pågældendes ønske om at etablere det sædvanlige midtpunkt for sine interesser på et bestemt sted, dels en tilstedeværelse, der har en tilstrækkelig grad af stabilitet, på den pågældende medlemsstats område.

En ægtefælle, der som sagsøger påberåber sig kompetencen for retterne i den medlemsstat, hvor vedkommendes sædvanlige opholdssted er beliggende, i medfør af Bruxelles IIa-forordningens artikel 3, stk. 1, litra a), skal således nødvendigvis have flyttet sit sædvanlige opholdssted til en anden medlemsstat end den, hvor ægtefællernes tidligere opholdssted er beliggende. Den pågældende skal således have givet udtryk for en vilje til at etablere det sædvanlige midtpunkt for sine interesser i denne anden medlemsstat og have godtgjort, at vedkommendes tilstedeværelse på denne medlemsstats område vidner om en tilstrækkelig grad af stabilitet.

I denne sammenhæng fremhævede Domstolen de særlige omstændigheder i forbindelse med fastlæggelsen af en ægtefælles sædvanlige opholdssted. Når en ægtefælle således som følge af den ægteskabelige krise beslutter at bosætte sig i en anden medlemsstat, kan den pågældende fortsat bevare sociale og familiemæssige bånd i den medlemsstat, hvor ægtefællernes tidligere opholdssted er beliggende. Desuden er en voksens miljø mere varieret end et barns og består af et bredere aktivitetsspektrum og forskelligartede interesser, og det kan ikke kræves, at disse koncentrerer på en enkelt medlemsstats område.

²²⁹ | Jf. bl.a. dom af 28.6.2018, **HR** (C-512/17, [EU:C:2018:513](#)).

Henset til disse betragtninger konkluderede Domstolen, at selv om en ægtefælle samtidig kan råde over flere opholdssteder, kan den pågældende på et givet tidspunkt kun have ét sædvanligt opholdssted som omhandlet i Bruxelles IIa-forordningens artikel 3, stk. 1, litra a). Når en ægtefælle deler sit liv mellem to medlemsstater, er det derfor alene retterne i den medlemsstat, på hvis område dette sædvanlige opholdssted er beliggende, der har kompetence til at træffe afgørelse om en begæring om opløsning af ægteskab. Det påhviler den forelæggende ret på grundlag af samtlige faktiske omstændigheder i den konkrete sag at efterprøve, om den medlemsstat, hvor den er beliggende, svarer til det sted, hvortil IB har flyttet sit sædvanlige opholdssted som omhandlet i Bruxelles IIa-forordningens artikel 3, stk. 1, litra a).

XI. Transport

Dom af 23. marts 2021 (Store Afdeling), Airhelp (C-28/20, [EU:C:2021:226](#))

En passager havde booket en flybillet til en flyvning fra Malmø til Stockholm (Sverige), som skulle have været gennemført af Scandinavian Airlines System Denmark – Norway – Sweden (herefter »SAS«) den 29. april 2019. Flyet blev aflyst samme dag på grund af SAS-piloternes strejke i Danmark, Sverige og Norge (herefter »den omhandlede strejke«).

Efter at de forhandlinger, der var blevet indledt af de fagforeninger, som repræsenterer SAS-piloterne, med det formål, at der skulle indgås en ny kollektiv overenskomst med dette luftfartsselskab, var mislykkedes, opfordrede disse fagforeninger deres medlemmer til at strejke. Denne strejke varede i syv dage og førte til, at SAS aflyste mange flyafgange, herunder den flyafgang, som den pågældende passager havde booket en billet til.

Airhelp, hvortil denne passager har overdraget sine eventuelle rettigheder i forhold til SAS, anlagde sag ved Attunda tingsrätt (byretten i Attunda, Sverige) med påstand om kompensation som fastsat i forordningen om flypassagerers rettigheder ²³⁰ ved aflysning. I det foreliggende tilfælde afslog SAS at betale denne kompensation, idet selskabet fandt, at dets piloters strejke udgjorde en »usædvanlig omstændighed« som omhandlet i denne forordning ²³¹, eftersom strejken ikke var et led i selskabets sædvanlige aktivitetsudøvelse, der består i at levere luftfartsydelser, og lå uden for dets faktiske kontrol. Airhelp var for sit vedkommende af den opfattelse, at denne strejke ikke udgjorde en sådan »usædvanlig omstændighed«, eftersom arbejdskonflikter, såsom strejker, der kan opstå i forbindelse med forhandlinger om og indgåelse af kollektive overenskomster, er en del af et luftfartsselskabs sædvanlige driftsaktiviteter.

Attunda tingsrätt (byretten i Attunda) var i tvivl om, hvorvidt begrebet »usædvanlige omstændigheder« som omhandlet i forordningen om flypassagerers rettigheder omfatter en strejke varslet af arbejdstagerorganisationer, der iværksættes lovligt og med henblik på bl.a. at opnå lønforhøjelser. I henhold til svensk ret skal strejkevarslet nemlig først afgives en uge før strejkens begyndelse.

230 | Artikel 5, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 7, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11.2.2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT 2004, L 46, s. 1, herefter »forordningen om flypassagerers rettigheder«).

231 | I henhold til artikel 5, stk. 3, i forordningen om flypassagerers rettigheder har et transporterende luftfartsselskab ikke pligt til at udbetale kompensation i henhold til denne forordnings artikel 7, hvis det kan godtgøres, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.

Domstolens bemærkninger

I dommen, der blev afsagt af Store Afdeling, fastslog Domstolen, at en strejke, der indledes på opfordring af en fagforening for et transporterende luftfartsselskabs personale under iagttagelse af de betingelser, der er foreskrevet i den nationale lovgivning bl.a. med hensyn til strejkevarsel, og som indledes med det formål at sikre opfyldelsen af de krav, der er fremsat af de ansatte i dette luftfartsselskab, og gennemføres af en personalekategori, der er uomgængeligt nødvendig for at gennemføre en flyvning, ikke er omfattet af begrebet »usædvanlig omstændighed« som omhandlet i forordningen om flypassagerers rettigheder.

Indledningsvis anførte Domstolen, at begrebet »usædvanlige omstændigheder«, der er fastsat i forordningen om flypassagerers rettigheder, betegner begivenheder, som opfylder to kumulative betingelser, hvis overholdelse skal bedømmes fra sag til sag, nemlig dels, at de på grund af deres karakter eller oprindelse ikke er et led i et luftfartsselskabs sædvanlige aktivitetsudøvelse, dels ligger uden for luftfartsselskabets faktiske kontrol ²³². Den præciserede også, at dette begreb skal fortolkes strengt, eftersom denne forordning for det første tilsigter at sikre et højt beskyttelsesniveau for flypassagerer, og den fritagelse fra kompensationsforpligtelsen, der er fastsat ved denne forordning, for det andet udgør en fravigelse af princippet om, at disse passagerer har ret til compensation.

Herefter undersøgte Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt en strejke, der indledes på opfordring af en fagforening for et transporterende luftfartsselskabs personale under iagttagelse af det strejkevarsel, der er fastsat i national lovgivning, og som indledes med det formål at sikre opfyldelsen af de krav, der er fremsat af de ansatte i dette luftfartsselskab, og gennemføres af en eller flere personalekategorier, hvis tilstedeværelse er nødvendig for at gennemføre en flyvning, kan udgøre en »usædvanlig omstændighed« som omhandlet i denne forordning.

Hvad for det første angik spørgsmålet, om den omhandlede strejke kunne kvalificeres som en begivenhed, der ikke er et led i et luftfartsselskabs sædvanlige aktivitetsudøvelse, anførte Domstolen, at retten til at iværksætte en faglig aktion, herunder strejke, udgør en grundlæggende rettighed, der er fastsat i artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). I denne henseende præciserede Domstolen, at strejke som et muligt udtryk for arbejdsmarkedsforhandling skal anses for at være en begivenhed, der er et led i arbejdsgiverens sædvanlige aktivitetsudøvelse, uafhængigt af de særlige kendetegn ved det pågældende arbejdsmarked eller den anvendelige nationale lovgivning med henblik på gennemførelsen af denne grundlæggende rettighed. Denne fortolkning gælder også, når arbejdsgiveren er et transporterende luftfartsselskab, idet foranstaltninger vedrørende arbejdsvilkår og aflønning af et transporterende luftfartsselskabs personale henhører under den normale forvaltning af dets virksomhed. En strejke, hvis formål begrænser sig til fra et luftfartsselskab at opnå en forhøjelse af piloternes løn, en ændring af disses arbejdstider og en større forudsigelighed for så vidt angår arbejdstid, udgør følgelig en begivenhed, der er et led i denne virksomheds sædvanlige aktivitetsudøvelse, navnlig når en sådan strejke er organiseret inden for lovens rammer.

Hvad herefter angik spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede strejke kunne anses for at ligge helt uden for det pågældende luftfartsselskabs faktiske kontrol, fremhævede Domstolen for det første, at for så vidt som strejke udgør en ret for arbejdstagerne, der er sikret ved chartret, er det forhold, at en strejke udløses, forudsigeligt for enhver arbejdsgiver, især når denne strejke er blevet varslet.

²³² | Jf. i denne retning dom af 22.12.2008, *Wallentin-Hermann* (C-549/07, [EU:C:2008:771](#), præmis 23), af 17.9.2015, *van der Lans* (C-257/14, [EU:C:2015:618](#), præmis 36), af 17.4.2018, *Krüsemann m.fl.* (C-195/17, C-197/17 – C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 – C-286/17 og C-290/17 – C-292/17, [EU:C:2018:258](#), præmis 32 og 34), og af 11.6.2020, *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, [EU:C:2020:460](#), præmis 37).

Eftersom en strejke er forudsigelig for arbejdsgiveren, bevarer sidstnævnte for det andet kontrollen over begivenhederne, i det omfang denne principielt har midlerne til at forberede sig på en sådan og i givet fald til at afbøde konsekvenserne. I denne sammenhæng og i lighed med enhver anden arbejdsgiver kan et transporterende luftfartsselskab, der står over for sit personales strejke, som er begrundet i krav, der er knyttet til arbejdsvilkår og løn, ikke gøre gældende, at det ikke havde nogen kontrol over denne strejke.

Ifølge Domstolen er en strejke hos et transporterende luftfartsselskabs personale, som er begrundet i krav, der vedrører arbejdsforholdet mellem det nævnte luftfartsselskab og dets personale, hvilke krav kan behandles inden for rammerne af virksomhedens interne arbejdsmarkedsdialog, herunder inden for rammerne af lønforhandlinger, derfor ikke omfattet af begrebet »usædvanlige omstændigheder« som omhandlet i forordningen om flypassagerers rettigheder.

For det tredje anførte Domstolen, at begivenheder, hvis oprindelse er »ekstern« for det transporterende luftfartsselskab – i modsætning til begivenheder, hvis oprindelse er »intern« – ikke kan kontrolleres af dette luftfartsselskab, fordi de udspringer af en naturskabt faktisk omstændighed eller af handlinger foretaget af en tredjemand, såsom et andet luftfartsselskab eller en offentlig eller privat aktør, der griber ind i luftfarts- eller lufthavnsaktiviteten. Domstolen fremhævede således, at henvisningen i forordningen om flypassagerers rettigheder ²³³ til usædvanlige omstændigheder, der navnlig kan indtræffe som følge af strejker, der berører det transporterende luftfartsselskabs drift, skal forstås således, at den vedrører strejker, der er eksterne i forhold til det pågældende luftfartsselskabs aktivitet, såsom strejker hos flyveledere eller lufthavnspersonale. En strejke, der udløses og gennemføres af det pågældende luftfartsselskabs eget personale, herunder efter opfordring fra fagforeninger, udgør derimod en »intern« begivenhed for dette luftfartsselskab, eftersom fagforeningerne handler i det nævnte luftfartsselskabs arbejdstageres interesse. Domstolen præciserede dog, at hvis en sådan strejke udspringer af krav, som kun de offentlige myndigheder kan opfylde, kan den udgøre en »usædvanlig omstændighed«, i det omfang den ligger uden for luftfartsselskabets faktiske kontrol.

For det fjerde udtalte Domstolen, at det forhold, at den omhandlede strejke ikke kvalificeres som »usædvanlig omstændighed« som omhandlet i forordningen om flypassagerers rettigheder, hverken tilsidesætter luftfartsselskabets frihed til at oprette og drive egen virksomhed, dets ejendomsret ²³⁴ eller dets forhandlingsret ²³⁵. Hvad angår forhandlingsretten tvinger den omstændighed, at et luftfartsselskab – på grund af en strejke blandt medlemmerne af dets personale, der gennemføres inden for lovens rammer – bliver stillet over for risikoen for at skulle betale compensation, der skal ydes passagererne på grund af aflysningen af et fly, ikke selskabet til at acceptere samtlige de strejkendes krav uden diskussion. Luftfartsselskabet er nemlig stadig i stand til at gøre selskabets interesser gældende, således at der opnås et tilfredsstillende kompromis for alle arbejdsmarkedsparter. Hvad angår et luftfartsselskabs frihed til at oprette og drive egen virksomhed og med hensyn til ejendomsretten udtalte Domstolen, at disse ikke er absolutte rettigheder, og at vigtigheden af formålet om beskyttelse af forbrugerne ²³⁶, herunder også luftfartspassagerer, derfor kan begrunde endog betydelige negative økonomiske konsekvenser for visse erhvervsdrivende.

233| 14. betragtning til forordningen om flypassagerers rettigheder.

234| Sikret ved chartrets artikel 16 og 17.

235| Sikret ved chartrets artikel 28.

236| Som fastsat ved artikel 169 TEUF og ved chartrets artikel 38.

XII. Konkurrence

1. Karteller (artikel 101 i TEUF)

På kartelområdet skal nævnes fire domme. Den første dom er knyttet til betingelserne for, hvornår datterselskaber af et moderselskab, der er blevet sanktioneret ved en kommissionsbeslutning, kan pådrage sig civilretligt ansvar. Den anden dom vedrører betingelserne for moderselskabers ansvar over for deres datterselskaber i forbindelse med betaling af bøden. Den tredje dom vedrører de nationale forældelsesfrister for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner. Endelig vedrører den fjerde dom de nationale domstoles anvendelse af artikel 101 TEUF på overtrædelser, der er begået inden for lufttransportområdet før ikrafttrædelsen af forordningerne om gennemførelse af Unionens konkurrenceregler.

Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), Sumal (C-882/19, [EU:C:2021:800](#))

Mellem 1997 og 1999 erhvervede selskabet Sumal SL to lastbiler hos Mercedes Benz Trucks España SL (herefter »MBTE«), der er et datterselskab i Daimler-koncernen, hvis moderselskab er Daimler AG.

Ved afgørelse af 19. juli 2016 ²³⁷ fastslog Europa-Kommissionen, at Daimler AG havde tilsidesat de EU-retlige bestemmelser om forbud mod karteller ²³⁸, for så vidt som sidstnævnte mellem januar 1997 og januar 2011 havde indgået aftaler med 14 andre europæiske lastbilsproducenter om prissætning og stigning af bruttopriserne for lastbiler i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

Som følge af denne afgørelse anlagde Sumal erstatningssøgsmål mod MBTE med påstand om betaling af en erstatning på 22 204,35 EUR for de skader, der fulgte af dette kartel. Juzgado de lo Mercantil no 07 de Barcelona (handelsret nr. 07 i Barcelona, Spanien) frifandt imidlertid MBTE med den begrundelse, at dette selskab ikke var omfattet af Kommissionens afgørelse.

Sumal iværksatte appel af denne dom ved Audiencia Provincial de Barcelona (regional domstol i Barcelona, Spanien). I denne sammenhæng ønskede den forelæggende ret oplyst, om og i givet fald under hvilke betingelser et erstatningssøgsmål kan anlægges mod et datterselskab som følge af en kommissionsafgørelse, hvorved moderselskabets konkurrencebegrænsende praksis fastslås.

I dommen, der blev afsagt af Store Afdeling, præciserede Domstolen de betingelser, hvorunder ofrene for en konkurrencebegrænsende praksis i et selskab, der er sanktioneret af Kommissionen, har ret til inden for rammerne af erstatningssøgsmål anlagt ved de nationale domstole at holde det sanktionerede selskabs datterselskaber, som ikke er omfattet af Kommissionens afgørelse, civilretligt ansvarlige.

Domstolens bemærkninger

I henhold til fast retspraksis har enhver ret til at kræve erstatning af »virksomheder«, der har deltaget i et kartel eller en praksis, der er forbudt i henhold til artikel 101 TEUF, for den lidte skade som følge af denne konkurrencebegrænsende praksis. Selv om sådanne erstatningssøgsmål anlægges ved de nationale domstole,

²³⁷ | Afgørelse C(2016) 4673 final om en procedure i henhold til artikel 101 [TEUF] og artikel 53 i EØS-aftalen (sag AT.39824 – Lastbiler), hvoraf et resumé er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 6.4.2017 (EUT 2017, C 108, s. 6).

²³⁸ | Artikel 101 TEUF og EØS-aftalens artikel 53.

er spørgsmålet om fastlæggelsen af den enhed, der er forpligtet til at yde erstatning for en skade, der er forvoldt, direkte reguleret af EU-retten.

Eftersom disse erstatningssøgsmål er en integrerende del af ordningen for gennemførelse af EU's konkurrenceregler på lige fod med de offentlige myndigheders gennemførelse heraf, kan begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 101 TEUF ikke have en forskellig rækkevidde i sammenhæng med Kommissionens pålæggelse af bøder til »virksomheder« (»public enforcement«) og i sammenhæng med erstatningssøgsmål, som anlægges mod disse »virksomheder« ved de nationale domstole (»private enforcement«).

Ifølge Domstolens praksis omfatter begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 101 TEUF således enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde, og betegner således en økonomisk enhed, også når denne økonomiske enhed juridisk set udgøres af flere fysiske eller juridiske personer.

Når det er fastslået, at et selskab, der henhører under en sådan økonomisk enhed, har tilsidesat artikel 101, stk. 1, TEUF, således at den »virksomhed«, som det er en del af, har tilsidesat denne bestemmelse, fører begrebet »virksomhed«, og herigennem begrebet »økonomisk enhed«, blot til et solidarisk ansvar mellem de enheder, der udgør den økonomiske enhed på det tidspunkt, hvor overtrædelsen begås.

I denne henseende bemærkede Domstolen desuden, at det »virksomheds«-begreb, der er anvendt i artikel 101 TEUF, er et funktionelt begreb, således at den økonomiske enhed, som udgør virksomheden, skal identificeres på grundlag af formålet med den omhandlede aftale.

Når det er blevet fastslået, at der foreligger en overtrædelse af artikel 101, stk. 1, TEUF begået af et moderselskab, kan offeret for denne overtrædelse således søge at holde et datterselskab til dette moderselskab snarere end moderselskabet civilretligt ansvarlig på betingelse af, at offeret beviser, at nævnte datterselskab, henset til dels de økonomiske, organisatoriske og juridiske forbindelser, der knytter disse to juridiske enheder sammen, dels forekomsten af en konkret forbindelse mellem dette datterselskabs økonomiske aktivitet og genstanden for den overtrædelse, som moderselskabet er holdt ansvarlig for, udgjorde en økonomisk enhed sammen med moderselskabet.

Det følger heraf, at det under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede for at kunne anlægge et erstatningssøgsmål mod MBTE som datterselskab af Daimler AG principielt påhvilede Sumal at godtgøre, at den konkurrencebegrænsende aftale, der er indgået af Daimler AG, vedrører de samme produkter som dem, der markedsføres af MBTE. Herved påviste Sumal, at det netop er den økonomiske enhed, som MBTE sammen med sit moderselskab henhører under, der udgør den virksomhed, som har begået den overtrædelse, som Kommissionen har fastslået i henhold til artikel 101, stk. 1, TEUF.

Inden for rammerne af et sådant erstatningssøgsmål anlagt mod datterselskabet til et moderselskab, hvis tilsidesættelse af artikel 101 TEUF er blevet konstateret, skal datterselskabet for den kompetente nationale ret imidlertid råde over alle de midler, der er nødvendige for en hensigtsmæssig udøvelse af sin ret til forsvar, navnlig for at kunne bestride, at det tilhører samme virksomhed som moderselskabet.

Når dette er sagt, gælder, at hvis et erstatningssøgsmål, som i det foreliggende tilfælde, støttes på Kommissionens konstatering af en overtrædelse af artikel 101, stk. 1, TEUF i en afgørelse rettet til det sagsøgte datterselskabs moderselskab, kan nævnte datterselskab ikke for den nationale domstol anfægte, at den overtrædelse, som Kommissionen har fastslået, foreligger. I overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1/2003²³⁹ kan de nationale domstole ikke træffe afgørelser, der er i strid med den afgørelse, som Kommissionen har truffet.

²³⁹ | Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1).

Derimod gælder, at når Kommissionen ikke har fastslået nogen ulovlig adfærd hos moderselskabet i en afgørelse truffet i henhold til artikel 101 TEUF, har datterselskabet naturligvis ret til at bestride ikke blot, at det tilhører den samme »virksomhed« som moderselskabet, men også, at den angivelige overtrædelse, som foreholdes moderselskabet, foreligger.

I denne henseende præciserede Domstolen desuden, at den mulighed, som den nationale ret har for at fastslå, at datterselskabet eventuelt bærer ansvaret for de forvoldte skader, ikke er udelukket, alene fordi Kommissionen i givet fald ikke har vedtaget en afgørelse, eller fordi dette selskab i den afgørelse, hvori denne institution har fastslået overtrædelsen, ikke er pålagt en administrativ sanktion.

Artikel 101, stk. 1, TEUF er derfor til hinder for en national lovgivning, hvorefter det kun er muligt at tilregne et selskab et andet selskabs adfærd, når det førstnævnte selskab kontrollerer det andet.

Dom af 27. januar 2021, The Goldman Sachs Group mod Kommissionen (C-595/18 P, EU:C:2021:73)

The Goldman Sachs Group (herefter »appellanten«) er et selskab med hjemsted i De Forenede Stater, der udøver investeringsbankvirksomhed på verdens vigtigste finansielle markeder. Fra den 29. juli 2005 til den 28. januar 2009 (herefter »overtrædelsesperioden«) var appellanten gennem forskellige fonde, som det havde oprettet, det (indirekte) moderselskab for Prysmian SpA og for sidstnævntes helejede datterselskab Prysmian Cavi e Sistemi Srl, to selskaber med hjemsted i Italien, der tilsammen udgør Prysmian-koncernen, som er et globalt selskab i sektoren for jord- og undervandskabler. Mens appellantens andel i Prysmians kapital oprindeligt var 100% af andelen, var størrelsen af denne andel faldet til 84,4%, da en del af Prysmians aktier blev introduceret på børsen den 3. maj 2007 ²⁴⁰.

Efter den undersøgelse, som var blevet indledt i 2008, fastslog Kommissionen ved afgørelse af 2. april 2014 ²⁴¹ (herefter »den omtvistede afgørelse«) for det første, at der forelå en samlet og vedvarende overtrædelse af artikel 101 TEUF i »sektoren for jord- og/eller undervandskabler til (ekstra)høj spænding« i form af en opdeling af verdensmarkedet mellem de største omhandlede europæiske, japanske og sydkoreanske producenter, og pålagde for det andet bøder for deres deltagelse i det omhandlede kartel.

Appellanten blev pålagt et ansvar som Prysmians moderselskab i overtrædelsesperioden, idet der blev sondret mellem den situation, som forelå indtil børsintroduktionen af en del af Prysmians kapital, og den efterfølgende situation. Hvad angår den første periode lagde Kommissionen således til grund, at appellanten var forblevet i en situation, som svarede til situationen for en eneejer, på trods af afhændelsen af aktier, hvorfor det i overensstemmelse med de principper, som er fastslået i Domstolens praksis ²⁴², kunne formodes, at appellanten udøvede en afgørende indflydelse på Prysmians adfærd på markedet. Hvad angår overtrædelsesperioden i sit hele støttede Kommissionen sig på en helhed af oplysninger, som viste de eksisterende økonomiske, organisatoriske og juridiske forbindelser mellem appellanten og Prysmian, for at konkludere den faktiske udøvelse af en afgørende indflydelse.

240| Under overtrædelsesperioden betegnes perioden forud for, at Prysmians kapital blev introduceret på børsen, med udtrykket »den første periode«.

241| Europa-Kommissionens afgørelse C(2014) 2139 final af 2.4.2014 om en procedure efter artikel 101 TEUF og EØS-aftalens artikel 53 (sag AT.39610 – Elkabler).

242| Dom af 10.9.2009, *Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen* (C-97/08 P, [EU:C:2009:536](#), præmis 58). Jf. ligeledes dom af 24.6.2015, *Fresh Del Monte Produce mod Kommissionen og Kommissionen mod Fresh Del Monte Produce* (C-293/13 P og C-294/13 P, [EU:C:2015:416](#), præmis 75 samt den deri nævnte retspraksis), og af 28.10.2020, *Pirelli & C. mod Kommissionen* (C-611/18 P, ikke trykt i Sml., [EU:C:2020:868](#), præmis 68 samt den deri nævnte retspraksis).

Goldman Sachs anfægtede den analyse, som Kommissionen havde fulgt med henblik på at tilregne selskabet den omhandlede overtrædelse, og anlagde sag for Retten med påstand om for det første annullation af den omtvistede afgørelse, for så vidt som den vedrørte nævnte selskab, og for det andet om nedsættelse af den bøde, som det var blevet pålagt, for hvilke påstande Kommissionen blev frifundet i det hele ved Rettens dom af 12. juli 2018 ²⁴³. Ved dom af 27. januar 2021 forkastede Domstolen appellen iværksat af Goldman Sachs til prøvelse af Rettens dom. I denne forbindelse præciserede Domstolen på ny betingelserne for, at moderselskaber kan ifalde ansvar for deres datterselskab, hvis konkurrencereglerne overtrædes.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at Retten med føje fandt, at når et moderselskab besidder alle de stemmerettigheder, der er knyttet til dets datterselskabs aktier, kan Kommissionen med rette støtte sig på en formodning om dette moderselskabs faktiske udøvelse af en afgørende indflydelse på dets datterselskabs adfærd på markedet. Domstolen bemærkede nemlig, at den formodning om den faktiske udøvelse af en afgørende indflydelse, som er fastslået i Domstolens praksis, har til formål at holde moderselskabet ansvarligt for datterselskabets adfærd, medmindre dette moderselskab godtgør, at datterselskabet optræder selvstændigt på markedet. Gennemførelsen heraf pålægger således ikke Kommissionen at fremlægge indicier, der kan godtgøre moderselskabets faktiske udøvelse af en sådan indflydelse. I denne henseende præciserede Domstolen, at det ikke er den blotte besiddelse af hele eller næsten hele kapitalen i datterselskabet i sig selv, der ligger til grund for formodningen, men den grad af kontrol, som moderselskabet har over sit datterselskab som følge heraf. Når et moderselskab besidder alle de stemmerettigheder, der er knyttet til dets datterselskabs aktier, uden imidlertid at være eneaktionær, kan det udøve en afgørende indflydelse på datterselskabets adfærd. Domstolen bemærkede, at det ikke var bestridt, at appellanten besad alle de stemmerettigheder, der var knyttet til dets datterselskabs aktier, og konkluderede, at Retten ikke havde gjort sig skyldig i den med appellen anførte kritik ved at sidestille en sådan situation med situationen for et selskab, som ejer hele eller næsten hele kapitalen i sit datterselskab, under hensyn til betingelserne for anvendelse af formodningen om faktisk udøvelse af en afgørende indflydelse.

For det andet anførte Domstolen hvad angår undersøgelsen af de forhold, som Kommissionen havde lagt til grund for konklusionen om, at appellanten havde udøvet en afgørende indflydelse på sit datterselskabs adfærd på markedet i hele overtrædelsesperioden, at Kommissionen vedrørende den første periode havde støttet sig på et dobbelt grundlag for at holde appellanten ansvarlig for overtrædelsen, nemlig en formodning om en faktisk udøvelse af en afgørende indflydelse, fordi appellanten besad alle de stemmerettigheder, der var knyttet til Prysmians aktier, og konklusionen om, at appellanten faktisk havde udøvet en sådan indflydelse på Prysmian. Eftersom Kommissionen, som det fremgår af det ovenstående, med føje kunne støtte sig på en sådan formodning, og Retten ikke begik nogen retlig fejl ved at konkludere, at appellanten ikke havde afkræftet denne formodning, fastslog Domstolen, at appellen var uvirksom, for så vidt som den vedrørte Rettens konklusioner om det andet grundlag, som Kommissionen havde støttet sig på for at holde appellanten ansvarlig for den omhandlede overtrædelse i denne periode.

Hvad angår perioden efter børsintroduktionen af en del af Prysmians kapital fastslog Domstolen, at Retten ikke begik nogen retlig fejl ved at finde, at andre personlige forbindelser mellem moderselskabet og dets datterselskab end dem, der følger af en samling af funktioner, kunne være relevante, for så vidt som sådanne forbindelser kan betyde, at der foreligger en enkelt økonomisk enhed. Retten anerkendte således med føje relevansen af personlige forbindelser med hensyn til et selskabs bestyrelsesmedlems udøvelse af rådgivningsvirksomhed for et andet selskab.

243 | Dom af 12.7.2018, *The Goldman Sachs Group mod Kommissionen* (T-419/14, [EU:T:2018:445](#)).

Endelig bemærkede Domstolen, at Prysmian ikke blev indrømmet nogen bødenedsættelse, fordi selskaberne i denne koncern ikke havde fået medhold i det søgsmål, som de havde anlagt ²⁴⁴, hvorfor appellantens ikke kunne gøre krav på at være begunstiget af en sådan bødenedsættelse. Appellen blev følgelig forkastet i det hele.

Dom af 21. januar 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, [EU:C:2021:47](#))

Den 7. september 2009 indledte Consiliul Concurenței (konkurrencemyndigheden, Rumænien) en undersøgelse på markedet for detailsalg af fødevarer over for flere virksomheder, herunder Whiteland Import Export SRL (herefter »Whiteland«), med henblik på at fastslå, om disse virksomheder havde overtrådt konkurrencereglerne, navnlig dem, der fremgår af artikel 101 TEUF. De blev således foreholdt for i løbet af årene 2006-2009 at have indgået konkurrencebegrænsende aftaler med henblik på at fordreje og hindre konkurrencen på det relevante marked ved at fastsætte salgs-/videresalgsprisen af leverandørers produkter. Ved afgørelse af 14. april 2015 pålagde konkurrencemyndigheden dem bøder.

Idet Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien), for hvilken Whiteland havde anlagt et søgsmål, fastslog, at forældelsesfristen i henhold til de gældende nationale bestemmelser var udløbet, da konkurrencemyndigheden vedtog sin afgørelse, annullerede denne ret den nævnte afgørelse, for så vidt som den vedrørte dette selskab. Efter at have konstateret, at forældelsesfristen begyndte at løbe den 15. juli 2009 – det tidspunkt, hvor den overtrædelse, som Whiteland blev foreholdt, var ophørt – fandt denne ret, at beslutningen om at indlede en undersøgelse af 7. september 2009 havde afbrudt forældelsesfristen, og en ny forældelsesfrist blev påbegyndt, der udløb den 7. september 2014. Ifølge den nævnte ret fulgte det af en indskrænkende fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse, at konkurrencemyndighedens foranstaltninger efter beslutningen om at indlede en undersøgelse ikke kunne afbryde den nye forældelsesfrist, og at denne beslutning derfor er denne myndigheds sidste skridt, der kan afbryde denne frist. Den samme ret fandt endvidere, at artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 vedrørende afbrydelse af forældelsen, kun gjaldt for Europa-Kommissionen og ikke regulerede forældelsesfrister for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af bøder.

På denne baggrund anmodede Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien, herefter »den forelæggende ret«), for hvilken konkurrencemyndigheden havde iværksat appel til prøvelse af dommen afsagt af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), i det væsentlige Domstolen om at oplyse, om de nationale retter har pligt til at anvende artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 på forældelsen af en national konkurrencemyndigheds beføjelser med hensyn til pålæggelse af sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser. Den forelæggende ret anmodede ligeledes Domstolen om nærmere bestemt at præcisere, om artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fortolket af de kompetente nationale domstole, hvorefter en afgørelse om at indlede en undersøgelse vedrørende en overtrædelse af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, der vedtages af den nationale konkurrencemyndighed, er det sidste skridt fra denne myndighed, der kan medføre, at forældelsesfristen for dens beføjelse til at pålægge sanktioner afbrydes, og som udelukker, at et senere forfølgelses- eller undersøgelsesskridt kan afbryde denne frist.

²⁴⁴ | Dom af 12.7.2018, *Prysmian og Prysmian Cavi e Sistemi mod Kommissionen* (T-475/14, [EU:T:2018:448](#)), stadfæstet ved dom af 24.9.2020, *Prysmian og Prysmian Cavi e Sistemi mod Kommissionen* (C-601/18 P, [EU:C:2020:751](#)).

Domstolens bemærkninger

Hvad angår det første spørgsmål bekræftede Domstolen, at de nationale retter ikke har pligt til at anvende artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 på forældelsen af en national konkurrencemyndigheds beføjelser med hensyn til pålæggelse af sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at i det foreliggende tilfælde afhænger den eventuelle relevans af artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, hvorefter forældelsesfristen for pålæggelse af bøder eller tvangsbøder afbrydes, hver gang Kommissionen eller en medlemsstats konkurrencemyndighed tager skridt til at undersøge eller forfølge overtrædelser, udelukkende af spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse finder anvendelse på den faktiske situation i hovedsagen. Domstolen fastslog, at denne bestemmelse, henset til den sammenhæng, hvori den nævnte bestemmelse indgår, og det formål, der forfølges hermed, kun regulerer de beføjelser, som Kommissionen har på området for sanktioner. Det følger heraf, at denne bestemmelse ikke fastsætter forældelsesregler for nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at pålægge sanktioner.

Hvad angår det andet spørgsmål bemærkede Domstolen indledningsvis, at det i mangel af bindende EU-retlige bestemmelser på området tilkommer medlemsstaterne at fastlægge og anvende nationale bestemmelser vedrørende forældelsesfristen for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner, herunder de nærmere regler for suspension og/eller afbrydelse. Fastlæggelsen og anvendelsen af disse regler må imidlertid ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre EU-retten.

For ikke at skade den fulde og ensartede anvendelse af EU-retten og for ikke at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomheder gældende konkurrenceregler, præciserede Domstolen således, at medlemsstaterne skal sikre, at nationale regler, der fastsætter forældelsesfrister, skal udformes på en sådan måde, at der skabes en ligevægt mellem på den ene side formålene med at garantere retssikkerheden og sikre, at sagerne behandles inden for en rimelig frist som generelle principper i EU-retten, og på den anden side den effektive gennemførelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF for at respektere offentlighedens interesse i at undgå, at det indre markedes funktion fordrejes af aftaler eller former for praksis, der kan skade konkurrencen.

Domstolen erindrede om, at der skal tages hensyn til de konkurrenceretlige sagers særlige karakter og navnlig til den omstændighed, at sådanne sager principielt kræver en kompleks faktuel og økonomisk analyse. Nationale bestemmelser, der fastsætter den dato, hvorfra forældelsesfristen begynder at løbe, varigheden og reglerne for suspension eller afbrydelse af fristen, skal derfor være tilpasset konkurrencerettens særlige karakter og formålet om, at de berørte personer gennemfører de konkurrenceretlige regler, således at den fulde virkning af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser ikke undermineres. Desuden fastslog Domstolen, at nationale forældelsesregler, der på grund af deres iboende forhold på systemisk plan er til hinder for pålæggelsen af effektive og afskrækkende sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, kan gøre anvendelsen af denne ret umulig eller uforholdsmæssig vanskelig.

I det foreliggende tilfælde følger det af den indskrænkende fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og som er lagt til grund i en del af den nationale retspraksis, navnlig af *Curtea de Apel București* (appeldomstolen i Bukarest) i forbindelse med hovedsagen, at afgørelsen om at indlede en undersøgelse med henblik på at undersøge eller forfølge en overtrædelse af konkurrenceretlige bestemmelser er det sidste skridt fra den nationale konkurrencemyndighed, der kan medføre, at forældelsesfristen for dens beføjelse til at pålægge sanktioner afbrydes, og ingen af de efterfølgende foranstaltninger truffet med henblik på at undersøge eller forfølge overtrædelser kan afbryde denne frist, selv om den omstændighed, at der træffes sådanne foranstaltninger, udgør en vigtig fase i undersøgelsen og vidner om denne myndigheds vilje til at forfølge overtrædelser.

Under disse omstændigheder konkluderede Domstolen, at en sådan indskrænkende fortolkning af den nationale lovgivning synes at kunne undergrave de nationale konkurrencemyndigheders effektive gennemførelse af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser. En sådan fortolkning, der indeholder et absolut forbud mod afbrydelse af forældelsesfristen ved efterfølgende foranstaltninger truffet i forbindelse med undersøgelsen, kan nemlig indebære en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør overtrædelser af denne ret. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i denne sag.

Hvis dette viser sig at være tilfældet, fastslog Domstolen, at det påhviler denne ret i videst muligt omfang at fortolke den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i lyset af EU-retten og navnlig de EU-retlige bestemmelser på konkurrenceområdet, som fortolket af Domstolen, eller om nødvendigt at undlade at anvende nævnte lovgivning.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse, for så vidt som den er i strid med EU-retten, ikke skal anvendes, kun opstår, såfremt det ikke er muligt at fortolke denne bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten.

I den foreliggende sag fremgår det imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at en sådan fortolkning synes mulig, hvilket det imidlertid i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Dom af 11. november 2021, Stichting Cartel Compensation og Equilib Netherlands (C-819/19, [EU:C:2021:904](#))

Ved afgørelse af 17. marts 2017 fastslog Europa-Kommissionen, at 19 luftfartsselskaber havde tilsidesat artikel 101 TEUF og/eller artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS-aftalen«) ²⁴⁵ samt artikel 8 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om luftfart (herefter »den schweiziske aftale«) ²⁴⁶, som forbyder karteller og handelspraksis, der begrænser konkurrencen, ved at samordne forskellige dele af deres prispolitikker på området for luftfragttjenester ²⁴⁷.

Kommissionen fandt, at gældende lovgivning ikke gav den mulighed for at pålægge sanktioner for luftfartsselskabernes praksis fra begyndelsen heraf på de ruter, som ikke var begrænset til Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og den fastsatte derfor overtrædelsesperiodens begyndelsestidspunkt på forskellig vis afhængig af de omhandlede ruter. Selv om den fastlagte overtrædelsesperiode for ruterne mellem lufthavne i EØS varede fra december 1999 til februar 2006, blev overtrædelsesperiodens begyndelsestidspunkt for ruterne mellem lufthavne i Den Europæiske Union og lufthavne uden for EØS fastsat til den 1. maj 2004. For ruter mellem lufthavne i lande, der er kontraherende parter i EØS-aftalen, men ikke medlemsstater, og tredjelande blev dette tidspunkt fastsat til den 19. maj 2005 og til den 1. juni 2002 for ruter mellem lufthavne i EU og lufthavne i Schweiz.

Efter vedtagelsen af afgørelsen anlagde Stichting Cartel Compensation (herefter »SCC«) og Equilib Netherlands, som er to juridiske personer, der er specialiseret i at opnå erstatning for skader som følge af overtrædelser af konkurrenceretten, flere sager for retten i første instans i Amsterdam med påstand om dels, at retten

²⁴⁵ Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EFT 1994, L 1, s. 3), artikel 1, stk. 1.

²⁴⁶ Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om luftfart, undertegnet i Luxembourg den 21.6.1999 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved afgørelse 2002/309/EF, Euratom truffet af Rådet og Kommissionen, for så vidt angår aftalen om videnskabeligt og teknologisk samarbejde, den 4.4.2002 om indgåelse af syv aftaler med Det Schweiziske Forbund (EFT 2002, L 114, s. 1).

²⁴⁷ Afgørelse C(2017) 1742 final af 17.3.2017 om en procedure efter artikel 101 [TEUF], artikel 53 i EØS-aftalen og artikel 8 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om luftfart (sag COMP.39258 – Luftfragt).

fastslog, at de 19 luftfartsselskaber, idet de fra 1999 til 2006 samordnede deres prispolitikker vedrørende luftfragttjenester, handlede ulovligt i forhold til de godsspeditører, der havde købt disse tjenester, dels, at retten pålagde disse luftfartsselskaber at betale erstatning for den skade, som disse speditører har lidt som følge af denne adfærd.

Retten i første instans i Amsterdam nærede imidlertid tvivl om, hvorvidt den havde kompetence til i en privatretlig tvist at anvende artikel 81 EF (nu artikel 101 TEUF) eller EØS-aftalens artikel 53 på den anfægtede adfærd, der var udvist af de 19 luftfartsselskaber på ruter, der ikke var begrænset til EØS, for så vidt som adfærden fandt sted inden overtrædelsesperiodernes begyndelsestidspunkter, som var fastsat i denne henseende i Kommissionens afgørelse. Denne ret besluttede derfor at forelægge Domstolen dette spørgsmål ved en anmodning om præjudiciel afgørelse.

Domstolens bemærkninger

Med hensyn til luftfartsselskabernes konkurrencebegrænsende praksis på ruter mellem lufthavne i EU og lufthavne i tredjelande anførte Domstolen indledningsvis, at Rådets bestemmelser truffet i henhold til artikel 83, stk. 1, EF (nu artikel 103, stk. 1, TEUF) med henblik på gennemførelsen af artikel 81 EF først trådte i kraft den 1. maj 2004 for lufttransport på disse ruter. Således fandt alene ordningerne fastsat i artikel 84 EF og 85 EF (nu artikel 104 TEUF og 105 TEUF), hvorefter medlemsstaternes (administrative) myndigheder, når der ikke foreligger bestemmelser, der er vedtaget i henhold til artikel 83, stk. 1, EF, er ansvarlige for gennemførelsen af principperne fastsat i artikel 81 EF, anvendelse på disse tjenester før denne dato. Det samme gjorde sig gældende for luftfartsselskabernes adfærd, der fandt sted mellem 1999 og datoen for ikrafttrædelsen af den schweiziske aftale, dvs. den 1. juni 2002, for så vidt som denne adfærd direkte vedrørte lufttransporttjenester mellem lufthavne i EU og lufthavne i Schweiz.

Denne konstatering betød imidlertid hverken, at lufttransporttjenester mellem lufthavne i EU og lufthavne i tredjelande eller i Schweiz forblev udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 81 EF indtil den 1. maj 2004 hvad angår tredjelande eller indtil den 1. juni 2002 hvad angår Schweiz, eller at de nationale retsinstanser var forhindret i at anvende denne bestemmelse, hvis der ikke forelå en afgørelse fra de kompetente nationale myndigheder eller fra Kommissionen med konstatering af en overtrædelse inden disse datoer.

Det fremgår således af Domstolens praksis, at lufttransport er blevet underkastet traktaternes almindelige regler, herunder konkurrencereglerne, fra disses ikrafttræden.

Domstolen anførte ligeledes, at artikel 81, stk. 1, EF skaber direkte virkninger i forholdet mellem borgerne og tillægger borgerne rettigheder, som de nationale retsinstanser skal beskytte. De nationale retsinstanser har således kompetence til at anvende artikel 81 EF i bl.a. privatretlige tvister, idet denne kompetence følger af denne artikels direkte virkning.

Denne kompetence påvirkes ikke af anvendelsen af artikel 84 EF og 85 EF, eftersom ingen af disse to bestemmelser begrænser de nationale retsinstansers anvendelse af artikel 81 EF, navnlig i privatretlige tvister.

De nationale retsinstansers udøvelse af kompetencen til at anvende artikel 81 EF kan navnlig begrænses af retssikkerhedsprincippet, især som følge af behovet for at undgå, at disse retsinstanser og de enheder, der har til opgave at gennemføre Unionens konkurrenceregler administrativt, træffer modstridende afgørelser, samt af behovet for at opretholde de beslutningsmæssige og lovgivningsmæssige kompetencer for de EU-institutioner, der har til opgave at gennemføre disse regler, og at sikre den obligatoriske virkning af deres retsakter.

Når dette er sagt, var der med hensyn til luftfartsselskabers konkurrencebegrænsende praksis på ruter mellem lufthavne i EU og lufthavne i tredjelande eller i Schweiz, som fandt sted før overtrædelsesperiodernes begyndelsestidspunkter, som Kommissionen fastsatte i sin afgørelse af 17. marts 2017, ikke risiko for, at en afgørelse fra en national retsinstans i en privatretlig tvist modsagde en administrativ afgørelse om gennemførelse af Unionens konkurrenceregler eller hæmmede EU-institutionernes beslutningsmæssige eller lovgivningsmæssige kompetencer.

Hvad endelig angik anvendelsen af EØS-aftalens artikel 53 på de omhandlede 19 luftfartsselskabers adfærd anførte Domstolen, at nævnte aftale, som bl.a. tilsigter at udvide det indre marked, der består på Unionens område, til staterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning, udgør en integrerende del af EU-retten. Det tilkommer herved Domstolen at sørge for, at de bestemmelser i EØS-aftalen, der i det væsentlige er identiske med bestemmelserne i EUF-traktaten, fortolkes ensartet inden for medlemsstaterne.

Det følger heraf, at eftersom EØS-aftalens artikel 53 i det væsentlige er identisk med artikel 81 EF, skal den fortolkes på samme måde som denne.

Henset til det ovenstående bekræftede Domstolen, at en national retsinstans som retten i første instans i Amsterdam i en privatretlig tvist har kompetence til at anvende artikel 81 EF og EØS-aftalens artikel 53 på luftfartsselskabers konkurrencebegrænsende praksis på ruter mellem lufthavne i EU og lufthavne i tredjelande eller i Schweiz, som fandt sted, før henholdsvis Rådets bestemmelser, truffet i henhold til artikel 83, stk. 1, EF, som senere fandt anvendelse på førstnævnte ruter, og den schweiziske aftale trådte i kraft.

2. Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF)

Dom af 25. marts 2021, Deutsche Telekom mod Kommissionen (C-152/19 P, [EU:C:2021:238](#))

Dom af 25. marts 2021, Slovak Telekom mod Kommissionen (C-165/19 P, [EU:C:2021:239](#))

Slovak Telekom, a.s. (herefter »ST«) tilbyder som etableret teleoperatør i Slovakiet bredbåndstjenester på sine faste kobber- og fibernet. ST's net omfatter ligeledes »abonnentledninger«, dvs. de fysiske tilslutninger, der forbinder på den ene side abonnenternes telefonstikdåser, og på den anden side de lokale telecentraler for det faste telefonnet.

Efter en analyse af det nationale marked vedtog de slovakiske tilsynsmyndigheder for telekommunikation den 8. marts 2005 en afgørelse, hvorved den udpegede ST som en operatør, der havde en stærk position på engrosmarkedet for ubundet adgang til abonnentledninger. Følgelig var ST i medfør af EU's lovgivningsmæssige rammer²⁴⁸ forpligtet til at give alternative operatører adgang til de abonnentledninger, som det ejer, og således gøre det muligt for nytilkomne at anvende denne infrastruktur med henblik på at tilbyde slutbrugerne deres egne tjenester.

Den 15. oktober 2014 vedtog Kommissionen en afgørelse, hvorved ST og dets moderselskab, Deutsche Telekom AG (herefter »DT«), blev pålagt en sanktion for at have misbrugt sin dominerende stilling på det slovakiske marked for bredbåndstjenester ved at begrænse de alternative operatørers adgang til dets

²⁴⁸ Der er bl.a. tale om Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2887/2000 af 18.12.2000 om ubundet adgang til abonnentledninger (EFT 2000, L 336, s. 4) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT 2002, L 108, s. 33).

abonnentledninger mellem 2005 og 2010 (herefter »den omtvistede afgørelse«). Kommissionen foreholdt nærmere bestemt ST og DT at have overtrådt artikel 102 TEUF ved at fastsætte urimelige vilkår og betingelser i sit standardtilbud om ubundet adgang til selskabets abonnentledninger og at anvende urimelige priser, der ikke gjorde det muligt for en lige så effektiv operatør at kopiere de af ST udbudte detailtjenester uden at lide tab. Kommissionen pålagde ST og DT en bøde på 38 838 000 EUR, som de hæfter solidarisk for, samt DT en bøde på 31 070 000 EUR.

Ved domme af 13. december 2018, *Deutsche Telekom mod Kommissionen*²⁴⁹ og *Slovak Telekom mod Kommissionen*²⁵⁰, annullerede Retten delvist den omtvistede afgørelse, idet den fastsatte den bøde, som ST og DT hæftede solidarisk for, til 38 061 963 EUR, og den bøde, som sidstnævnte selskab alene hæftede for, til 19 030 981 EUR.

De af ST og DT iværksatte appeller blev forkastet af Domstolen, som i denne forbindelse præciserede rækkevidden af Bronner-dommen²⁵¹ vedrørende kvalificeringen af en nægtelse af adgang til en dominerende virksomheds infrastruktur som misbrug som omhandlet i artikel 102 TEUF. I denne dom havde Domstolen fastsat en højere tærskel for at fastslå, at en praksis, der består i, at en dominerende virksomhed nægter at stille en infrastruktur, som den ejer, til rådighed for konkurrerende virksomheder, udgør misbrug.

Domstolens bemærkninger

Domstolen understregede for det første, at det står enhver virksomhed, uanset om den er dominerende eller ej, frit for at nægte at indgå aftale og udnytte den infrastruktur, den har udviklet til egne formål. At pålægge en dominerende virksomhed, fordi den nægter at indgå en aftale, en forpligtelse til at indgå en aftale med en konkurrerende virksomhed med henblik på at give denne adgang til dens egen infrastruktur, er derfor særligt indgribende i den dominerende virksomheds aftalefrihed og ejendomsret. Når en dominerende virksomhed nægter at give adgang til en infrastruktur, kan beslutningen om at pålægge denne virksomhed at give denne adgang til sine konkurrenter konkurrencepolitisk kun begrundes, når den dominerende virksomhed virkelig tager kvælertag på det pågældende marked.

Domstolen præciserede dernæst, at anvendelsen af de betingelser, som Domstolen opstillede i Bronner-dommen, og navnlig den tredje af disse betingelser, gør det muligt at afgøre, om en dominerende virksomhed tager et sådant kvælertag ved hjælp af sin infrastruktur. Ifølge denne dom kan en dominerende virksomhed kun tvinges til at give adgang til en infrastruktur, som den har udviklet til brug for sin egen aktivitet, når nægtelsen af denne adgang for det første kan udelukke enhver konkurrence fra den konkurrerende virksomheds side, der anmoder om adgang, for det andet ikke kan begrundes, og for det tredje, når en sådan adgang er absolut nødvendig for den konkurrerende virksomheds aktivitet, dvs. at der ikke findes noget reelt eller potentielt alternativ til denne infrastruktur.

Når en dominerende virksomhed giver adgang til sin infrastruktur, men undergiver denne adgang urimelige vilkår, finder de betingelser, som Domstolen opstillede i Bronner-dommen, derimod ikke anvendelse. Selv om en sådan adfærd kan udgøre en form for misbrug, for så vidt som den kan skabe konkurrencebegrænsende virkninger på de pågældende markeder, kan adfærden ikke sidestilles med den dominerende virksomheds nægtelse af adgang til sin infrastruktur, eftersom de instanser, der er ansvarlige for konkurrencespørgsmål, ikke kan tvinge virksomheden til at give adgang til dens infrastruktur, idet denne adgang allerede er blevet tildelt. De foranstaltninger, der skal træffes i en sådan sammenhæng, vil derfor være mindre indgribende i

249| Dom af 13.12.2018, *Deutsche Telekom mod Kommissionen* (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

250| Dom af 13.12.2018, *Slovak Telekom mod Kommissionen* (T-851/14, [EU:T:2018:929](#)).

251| Dom af 26.11.1998, *Bronner* (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

den dominerende virksomheds aftalefrihed og ejendomsret end at tvinge den til at give adgang til virksomhedens infrastruktur, når den reserverede den til brug for sin egen aktivitet.

Henset til EU's lovgivningsmæssige rammer, som pålægger ST at give konkurrerende virksomheder adgang til sine abonnentledninger, bemærkede Domstolen, at denne slovakiske teleoperatør ikke reelt kunne og ikke reelt nægtede at give adgang hertil. Det var derimod i medfør af sin egen selvbestemmelsesret med hensyn til udformningen af denne adgang, at ST fastsatte de vilkår og betingelser for adgang, der blev rejst tvivl om i den omtvistede afgørelse. Eftersom disse ikke udgjorde en nægtelse af adgang svarende til den, der var genstand for Bronner-dommen, finder de betingelser, som Domstolen opstillede i denne forbindelse, ikke anvendelse i den foreliggende sag. I modsætning til de af ST og DT fremførte argumenter, var Kommissionen følgelig ikke forpligtet til at påvise, at ST's adgang til abonnentledningerne var absolut nødvendig for at få adgang til de konkurrerende operatørers marked, for at den kunne kvalificere de anfægtede vilkår og betingelser for adgang som misbrug af dominerende stilling.

Da de øvrige af ST og DT påberåbte anbringender, der navnlig vedrørte vurderingen af ST's prispolitik, som førte til avancepres, og spørgsmålet om, hvorvidt DT kunne tilregnes overtrædelsen i sin egenskab af moderselskab, også blev forkastet, forkastede Domstolen appellerne i det hele. Domstolen forkastede derfor appellerne i deres helhed.

3. Statsstøtte

På statsstøtteområdet skal tre domme fremhæves. Den første vedrører eksistensen af en »økonomisk fordel« for professionelle fodboldklubber i henhold til en skatteordning, der gælder for juridiske personer uden gevinst for øje. De to andre vedrører en mulig »selektiv fordel« og vedrører henholdsvis en afgift, der er indført i Polen i detailsektoren, og en reklameafgift, der er indført i Ungarn.

Dom af 4. marts 2021, Kommissionen mod Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, [EU:C:2021:169](#))

En spansk lov, der blev vedtaget i 1990, pålagde alle professionelle spanske sportsklubber at lade sig omdanne til sportsaktieselskaber med undtagelse af de professionelle sportsklubber, der havde opnået et positivt resultat i de regnskabsår, der lå forud for lovens vedtagelse. Fútbol Club Barcelona (herefter »FCB«) og tre andre professionelle fodboldklubber, der faldt ind under anvendelsesområdet for denne undtagelse – Club Atlético Osasuna (Pamplona), Athletic Club (Bilbao) og Real Madrid Club de Fútbol (Madrid) – valgte således fortsat at blive drevet som juridiske personer, der ikke arbejder med gevinst for øje, og blev med denne status indrømmet en særlig sats for skat af deres indtægter. Eftersom denne særlige skattesats indtil 2016 forblev lavere end den sats, der gjaldt for sportsaktieselskaber, fastslog Kommissionen i afgørelse af 4. juli 2016²⁵², at denne lovgivning ved at indføre en fordelagtig selskabsskat for de fire pågældende klubber udgjorde en ulovlig og uforenelig støtteordning, og pålagde Spanien at bringe den til ophør og tilbagesøge den individuelle støtte, der var blevet betalt til ordningens modtagere.

Retten, for hvilken FCB havde anlagt sag til prøvelse af den omtvistede afgørelse, annullerede ved dom af 26. februar 2019²⁵³ denne afgørelse med den begrundelse, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde

²⁵² | Kommissionens afgørelse (EU) 2016/2391 af 4.7.2016 om statsstøtte SA.29769 (2013/C) (ex 2013/NN) som Spanien har gennemført for visse fodboldklubber (EUT 2016, L 357, s. 1, herefter »den omtvistede afgørelse«).

²⁵³ | Dom af 26.2.2019, *Fútbol Club Barcelona mod Kommissionen* (T-865/16, [EU:T:2019:113](#), herefter »den anfægtede dom«).

godtgjort, at der forelå en økonomisk fordel, som blev indrømmet de af den pågældende foranstaltning begunstigede. Retten fandt navnlig, at Kommissionen ikke havde foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af, om den fordel, som fulgte af denne nedsatte skattesats, kunne opvejes af den lavere fradragssats for geninvestering af ekstraordinær fortjeneste, der fandt anvendelse på de professionelle fodboldklubber, der blev drevet som juridiske personer, der ikke arbejder med gevinst for øje, i forhold til den sats, som fandt anvendelse på de enheder, der blev drevet som sportsaktieselskaber.

I sin dom af 4. marts 2021 ophævede Domstolen den appellerede dom, idet den gav Kommissionen medhold i påstandene i den appelsag, som denne havde iværksat. Til støtte for sin appel fremsatte Kommissionen et enkelt anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF for så vidt angår dels begrebet »fordel, der kan udgøre statsstøtte« i denne bestemmelses forstand, dels Kommissionens forpligtelser i forbindelse med undersøgelsen af, om der foreligger støtte, navnlig i lyset af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en fordel. I denne sammenhæng præciserede Domstolen de beviskrav, der påhviler Kommissionen i forbindelse med den vurdering, hvorved det tilsigtes at fastlægge, om en skatteordning indrømmer sine begunstigede en fordel, og følgelig, om denne ordning kan udgøre »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

Domstolens bemærkninger

I forbindelse med vurderingen af grundlaget for det enkelte anbringende, der var blevet fremsat til støtte for appellen, fastslog Domstolen for det første, at Retten havde begået en retlig fejl, da den fastslog, at den omtvistede afgørelse skulle anses for at vedrøre både en støtteordning²⁵⁴ og individuel støtte, for så vidt som Kommissionen i sin afgørelse ligeledes havde udtalt sig om den individuelle støtte, der var blevet tildelt de fire ved navn angivne begunstigede klubber. I tilfælde af en støtteordning skal der nemlig sondres mellem vedtagelsen af denne ordning og den støtte, som tildeles i henhold hertil. Individuelle foranstaltninger, der blot gennemfører en støtteordning, udgør simple foranstaltninger til gennemførelse af den almindelige ordning, som principielt ikke skal anmeldes til Kommissionen.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen, at den omtvistede foranstaltning vedrørte en sådan støtteordning, for så vidt som de særlige skatteregler, som fandt anvendelse på organisationer, der ikke arbejder med gevinst for øje, herunder navnlig den reducerede skattesats, alene på grundlag af denne foranstaltning kunne favorisere hver af de berettigede fodboldklubber, defineret generelt og abstrakt, uden at tidsrummet eller beløbet var nærmere fastsat, og dette, uden at der var behov for yderligere gennemførelsesforanstaltninger, og uden at disse regler var knyttet til gennemførelsen af et specifikt projekt. Den blotte omstændighed, at klubberne i det foreliggende tilfælde var blevet tildelt individuel støtte i henhold til den omhandlede støtteordning, kunne derfor ikke have nogen indvirkning på den undersøgelse, som Kommissionen skulle foretage med henblik på at fastlægge, om der forelå en fordel. På denne baggrund var det derfor med urette, at Retten fandt, at en sådan omstændighed var relevant.

For det andet fastslog Domstolen, at den retlige fejl, som Retten således havde begået, bevirkede, at de konklusioner, som denne havde draget heraf for så vidt angår rækkevidden af de forpligtelser, der påhviler Kommissionen med hensyn til beviset for, at der foreligger en fordel, var mangelfulde. Dette ukorrekte udgangspunkt foranledigede nemlig Retten til at fastslå, at Kommissionen med henblik på sin vurdering ikke alene burde have taget hensyn til den fordel, der fulgte af den nedsatte skattesats, men også til andre bestanddele af den pågældende skatteordning, som den anså for uadskillelige, såsom fradragsmulighederne, for så vidt som en begrænsning heraf kunne opveje den ovennævnte fordel. Domstolen bemærkede, at Kommissionen ganske vist skal foretage en samlet vurdering af en støtteordning under hensyntagen til alle

²⁵⁴ | Som omhandlet i artikel 1, litra d), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9).

de bestanddele, der udgør dens særlige karakteristika, dvs. såvel de bestanddele, der er fordelagtige for de begunstigede, som dem, der er ufordelagtige for disse. Undersøgelsen af, om der foreligger en sådan fordel, kan imidlertid ikke afhænge af den økonomiske situation for denne ordnings begunstigede på tidspunktet for den efterfølgende tildeling af individuel støtte på grundlag af denne. Navnlig kan den omstændighed, at det på tidspunktet for vedtagelsen af en støtteordning er umuligt at fastsætte det nøjagtige beløb på den fordel, som hver af ordningens begunstigede faktisk vil blive indrømmet i hvert skatteår, ikke forhindre Kommissionen i at konstatere, at denne ordning allerede på dette trin kunne give de sidstnævnte en fordel, og tilsvarende ikke fritage den berørte medlemsstat for dennes grundlæggende pligt til at anmelde en sådan ordning. Hvis Kommissionen, således som Retten anerkendte i den appellerede dom, i forbindelse med vurderingen af en støtteordning var forpligtet til på grundlag af ajourførte oplysninger at kontrollere, om fordelene faktisk har materialiseret sig i efterfølgende skatteår, og om en sådan fordel i givet fald er blevet udlignet af ulemper konstateret i andre skatteår, ville de medlemsstater, der tilsidesætter deres forpligtelse til at anmelde en sådan ordning, nemlig blive favoriseret ved den pågældende tilgang. Det er derfor alene på trinnet for den eventuelle tilbagesøgning af individuel støtte, som er blevet tildelt i henhold til den pågældende støtteordning, at Kommissionen skal undersøge hver enkelt begunstigedes individuelle situation, idet en sådan tilbagesøgning kræver en fastsættelse af det nøjagtige beløb på den støtte, som de sidstnævnte faktisk har fået i hvert skatteår.

I det foreliggende tilfælde var det ubestridt, at den af den omtvistede foranstaltning følgende støtteordning, for så vidt som den allerede ved sin vedtagelse indrømmede visse klubber, der kunne være omfattet af denne ordning, herunder FCB, muligheden for undtagelsesvis fortsat at kunne drives som organisationer, der ikke arbejder med gevinst for øje, havde gjort det muligt for disse at drage nytte af en skattesats, som var reduceret i forhold til den, der finder anvendelse på de klubber, der drives som sportsaktieselskaber. Herved kunne den omhandlede støtteordning straks ved sin vedtagelse favorisere de klubber, som blev drevet som organisationer, der ikke arbejder med gevinst for øje, i forhold til de klubber, der blev drevet som sportsaktieselskaber, og den gav dem således en fordel, der kunne være omfattet af artikel 107, stk. 1, TEUF. Det følger heraf, at Kommissionen med henblik på i tilstrækkelig grad at godtgøre, at den pågældende støtteordning gav de begunstigede en fordel henhørende under artikel 107, stk. 1, TEUF, ikke var forpligtet til i den omtvistede afgørelse at undersøge virkningen af fradraget for geninvestering af ekstraordinær fortjeneste eller virkningen af mulighederne for udsættelse i form af skattetilgodehavender, eller særligt om dette fradrag eller disse muligheder udlignede den fordel, der fulgte af den reducerede skattesats. Det blev derfor konstateret, at Retten havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen var forpligtet til at foretage en sådan undersøgelse ved om fornødent at anmode om relevante oplysninger. Domstolen ophævede følgelig den appellerede dom på dette punkt.

Hvad endelig angår følgerne af denne ophævelse af den appellerede dom bemærkede Domstolen indledningsvis, at med henblik på at give medhold i søgsmålet om annullation af den omtvistede afgørelse havde Retten ved den appellerede dom ganske vist tiltrådt det andet anbringende om en ufuldstændig analyse af spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en fordel, men den havde forinden forkastet anbringendet om en tilsidesættelse af artikel 49 TEUF, for så vidt som Kommissionen ifølge FCB burde have konstateret, at forpligtelsen for de professionelle sportsklubber til at lade sig omdanne til sportsaktieselskaber, var i strid med den etableringsfrihed, der er sikret ved denne bestemmelse. Under sådanne omstændigheder bemærkede Domstolen, at det var muligt for FCB eller for Spanien, der var interveneret til støtte for fodboldklubbens påstande, inden for rammerne af en kontraappel at anfægte grundlaget for grundene til, at det omhandlede anbringende var blevet forkastet, selv om Retten måtte have givet dem medhold i deres påstande af andre grunde. Da en sådan kontraappel ikke var blevet iværksat, havde den appellerede dom derfor retskraft på dette punkt.

Med dette fastslået var Domstolen af den opfattelse, at sagen var moden til påkendelse, og idet den som følge heraf traf afgørelse herom, forkastede den de fire øvrige anbringender, der var blevet fremsat i første instans, og som vedrørte henholdsvis fejl, som Kommissionen havde begået i forbindelse med sin undersøgelse

af den fordel, der var blevet indrømmet ved den omhandlede foranstaltning, tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, tilsidesættelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF, for så vidt som Kommissionen ikke havde fundet, at den omtvistede foranstaltning var begrundet i det pågældende skattesystems interne logik, samt de gældende regler om tilbagesøgning af eksisterende støtte. Som følge heraf frifandt Domstolen Europa-Kommissionen i det af FCB anlagte søgsmål.

Dom af 16. marts 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (C-562/19 P, [EU:C:2021:201](#))

Dom af 16. marts 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Ungarn (C-596/19 P, [EU:C:2021:202](#))

Ved en lov, der trådte i kraft den 1. september 2016, indførte Polen en afgift i detailsektoren. Afgiftsgrundlaget var alle detailhandelns månedlige omsætning fra salget af varer til forbrugerne, der overstiger 17 mio. polske zloty (PLN) (ca. 4 mio. EUR). Denne afgift omfattede to kategorier: en sats på 0,8% for omsætningen på mellem 17 og 170 mio. PLN (mellem ca. 4 og 40 mio. EUR) og en sats på 1,4% for den del af omsætningen, der oversteg dette sidstnævnte beløb.

Efter den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende denne foranstaltning, der blev indledt ved afgørelse af 19. september 2016 ²⁵⁵, fastslog Europa-Kommissionen ved afgørelse af 30. juni 2017 ²⁵⁶, at denne progressive afgift udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, og pålagde Polen at annullere samtlige betalinger, som var indstillet vedrørende denne afgift, med virkning fra datoen for dens vedtagelse.

Ved dom af 16. maj 2019 ²⁵⁷ annullerede Retten, ved hvilken Polen havde anlagt sag, dels beslutningen om at indlede proceduren, dels den negative beslutning vedrørende Polen. Retten fastslog, at det var med urette, at Kommissionen havde vurderet, at indførelsen af en progressiv afgift på omsætningen, som genereres fra detailsalg af varer, medførte en selektiv fordel for virksomheder med en lav omsætning forbundet med denne aktivitet, og at den for så vidt angår afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure ikke, henset til de foreliggende omstændigheder i sagen på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, foreløbigt kunne kvalificere den omhandlede afgiftsforanstaltning som ny støtte uden at støtte sig på denne rimelige tvivl vedrørende dette punkt.

Ungarn havde ved en lov, der trådte i kraft den 15. august 2014, indført en progressiv afgift på indtægter fra publicering af reklamer i denne medlemsstat. Denne afgift, der blev fastsat på grundlag af nettoomsætningen for virksomheder, som publicerer reklamer (skrevne nyhedsorganer, audiovisuelle medier, plakatomsættere) i Ungarn, omfattede en skala med seks progressive satser på grundlag af omsætning, som for de afgiftspligtige, hvis overskud før skat i regnskabsåret 2013 var nul eller negativt, gav mulighed for at fradrage 50% af underskud fremført fra tidligere regnskabsår i deres afgiftsgrundlag.

255 | Afgørelse af 19.9.2016, statsstøtte SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) – Polsk afgift i detailsektoren – Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, [TEUF] (EUT 2016, C 406, s. 76, herefter »afgørelsen om indledning« eller »afgørelsen om indledning vedrørende Polen«).

256 | Afgørelse (EU) 2018/160 af 30.6.2017 om statsstøtte SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN), iværksat af Polen til afgiften i detailsektoren (EUT 2018, L 29, s. 38, herefter »den negative afgørelse vedrørende Polen«).

257 | Dom af 16.5.2019, *Polen mod Kommissionen* (T-836/16 og T-624/17, [EU:T:2019:338](#)).

Efter den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende denne foranstaltning, der blev indledt den 12. marts 2015 ²⁵⁸, fastslog Kommissionen ved afgørelse af 4. november 2016 ²⁵⁹, at den af Ungarn vedtagne foranstaltning som følge både af dens progressive struktur og den mulighed for fradrag af underskud, som den gav, udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, og pålagde en øjeblikkelig og effektiv tilbagesøgning af den støtte, der var blevet betalt til støttemodtagerne.

Ved dom af 27. juni 2019 ²⁶⁰ annullerede Retten, som Ungarn havde indbragt sagen for, denne sidstnævnte afgørelse, idet den fastslog, at Kommissionen med urette havde fundet, at den omhandlede afgiftsforanstaltning og ordningen med delvist fradrag for fremførte underskud udgjorde selektive fordele.

I to domme afsagt den 16. marts 2021 forkastede Domstolen, Store Afdeling, de appeller, som Kommissionen havde iværksat til prøvelse af de appellerede domme. Til støtte for sine appeller gjorde Kommissionen navnlig gældende, at Retten havde tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF ved at fastslå, at den progressive karakter af de respektive omsætningsbaserede afgifter ikke gav anledning til en selektiv fordel.

Idet Domstolen forkastede Kommissionens klagepunkter, stadfæstede den på statsstøtteområdet det princip, der er fastsat på området for grundlæggende frihedsrettigheder på det indre marked, hvorefter medlemsstaterne på EU-rettens nuværende udviklingstrin hvad angår den skatteretlige harmonisering frit kan vælge det afgiftssystem, de finder mest hensigtsmæssigt, således at anvendelsen af en progressiv beskatning, der er baseret på omsætningen, henhører under hver enkelt medlemsstats skønsmæssig ²⁶¹, forudsat at de kendetegn, som den pågældende foranstaltning består af, ikke er åbenbart diskriminerende.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at med henblik på en generel foranstaltnings kvalificering som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF kræver betingelsen om, at den i den pågældende foranstaltning fastsatte fordel skal være selektiv, en stillingtagen til, om denne foranstaltning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation og således er udsat for en differentieret behandling, der i det væsentlige kan betegnes som forskelsbehandling. Hvad navnlig angår en national skatteforanstaltning påhviler det Kommissionen, efter at have identificeret referencesystemet, dvs. hvad der er den »normale« skatteordning i den pågældende medlemsstat, at godtgøre, at den omhandlede skatteforanstaltning udgør en afvigelse fra dette referencesystem, for så vidt som den indfører en differentiering mellem erhvervsdrivende, der i forhold til det formål, der forfølges med den pågældende medlemsstats referencesystem, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, uden at være begrundet i arten eller den almindelige opbygning af den pågældende ordning.

Det er i lyset af disse betragtninger, at Domstolen undersøgte først, om det i det foreliggende tilfælde var med rette, at Retten i det væsentlige fastslog, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at den omhandlede

258| Afgørelse af 12.3.2015, statsstøttesag SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) – Ungarn – Reklameafgift – Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, [TEUF] (EUT 2015, C 136, s. 7).

259| Kommissionens afgørelse (EU) 2017/329 af 4.11.2016 om foranstaltning SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) gennemført af Ungarn om afgifter på reklameomsætning (EUT 2017, L 49, s. 36, herefter »den negative afgørelse vedrørende Ungarn« eller, sammen med den negative afgørelse vedrørende Polen, »de omtvistede afgørelser«).

260| Dom af 27.6.2019, *Ungarn mod Kommissionen* (T-20/17, [EU:T:2019:448](#), herefter, sammen med dommen i sagen *Polen mod Kommissionen*, »de appellerede domme«).

261| Jf. bl.a. i denne retning domme af 3.3.2020, *Vodafone Magyarorszag*, (C-75/18, [EU:C:2020:139](#), præmis 49) og af 3.3.2020, *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, [EU:C:2020:140](#), præmis 69), samt på statsstøtteområdet dom af 26.4.2018, *ANGED* (C-233/16, [EU:C:2018:280](#), præmis 50).

afgiftsforanstaltning progressivitet gav »visse virksomheder eller visse produktioner« en selektiv fordel. På dette punkt har Domstolen bekræftet Rettens vurdering, hvorefter progressiviteten af satserne i de omhandlede respektive skatteforanstaltninger udgjorde en integrerende del af det referencesystem, i forhold til hvilket det skulle vurderes, om der forelå en selektiv fordel.

Henset til den skattemæssige autonomi, som indrømmes medlemsstaterne uden for de områder, der har været genstand for en harmonisering i EU-retten, kan medlemsstaterne frit vælge det afgiftssystem, de finder mest hensigtsmæssigt, i givet fald ved at indføre en progressiv beskatning. Navnlig er EU-retten på statsstøtteområdet principielt ikke til hinder for, at medlemsstaterne beslutter at vælge progressive afgiftssatser, der har til formål at tage hensyn til de afgiftspligtiges bidragsevne, ligesom den heller ikke forpligter medlemsstaterne til alene at forbeholde anvendelsen af progressive satser beskatning af overskud, bortset fra de skatter, der beregnes på grundlag af omsætningen.

Under disse omstændigheder udgør de grundlæggende kendetegn ved skatten, som de progressive skattesatser udgør en del af, principielt referencesystemet eller den »normale« skatteordning med henblik på analysen af selektivitetsbetingelsen. Det tilkommer i givet fald Kommissionen at godtgøre, at en national skatteforanstaltnings kendetegn er udformet på en klart diskriminerende måde, således at de skal udelukkes fra referencesystemet, hvilket bl.a. kan fremgå af et valg af kriterier for beskatning, der er usammenhængende i forhold til det formål, der forfølges med foranstaltningen. I denne forbindelse fastslog Domstolen imidlertid i den foreliggende sag, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at kendetegnene ved de foranstaltninger, der var vedtaget af henholdsvis den polske og den ungarske lovgiver, var udformet på en klart diskriminerende måde med det formål at omgå de krav, der følger af EU-retten på statsstøtteområdet. Under disse omstændigheder kunne Retten således med føje fastslå i de appellerede domme, at Kommissionen fejlagtigt havde baseret sig på et ufuldstændigt og fiktivt referencesystem, da den fandt, at den progressive skala for de omhandlede respektive skatteforanstaltninger ikke var en del af det referencesystem, i forhold til hvilket disse sidstnævntes selektive karakter skulle vurderes.

I sagen (C-562/19 P) om den afgift i detailsektoren, der blev pålagt i Polen, prøvede Domstolen de grunde, som Retten har lagt til grund for også at annullere beslutningen om at indlede proceduren. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i det væsentlige, at Kommissionen havde baseret den foreløbige kvalificering af den omhandlede skatteforanstaltning som ny støtte på en åbenbart forkert analyse af denne foranstaltning, som følgelig ikke var egnet til i tilstrækkelig grad at underbygge, at der forelå rimelig tvivl med hensyn til kvalificeringen af denne foranstaltning som ny støtte. Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at Unionens retsinstanser, når de prøver gyldigheden af en sådan afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kun skal foretage en begrænset prøvelse af Kommissionens vurdering af kvalificeringen af en foranstaltning som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Domstolen fastslog imidlertid, at Retten ved at træffe afgørelse, som den gjorde, begrænsede sig til blot at foretage en prøvelse af, om der forelå et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med Kommissionens foreløbige kvalificering som statsstøtte i afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, og bemærkede i denne forbindelse, at den under alle omstændigheder ikke annullerede denne afgørelse blot efter en gentagelse af de grunde, der førte den til at annullere Kommissionens negative afgørelse vedrørende den af Polen vedtagne skatteforanstaltning. Domstolen forkastede følgelig de anbringender, der var rettet mod Rettens dom, for så vidt som den annullerede afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og det dertil knyttede påbud om indstilling.

Endelig fastslog Domstolen i sag (C-596/19 P) vedrørende en i Ungarn indført reklameafgift, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den fastslog, at overgangsordningen om delvist fradrag for fremførte underskud ikke medførte en selektiv fordel. Indførelsen af en overgangsforanstaltning, der tog hensyn til overskuddet, var nemlig ikke usammenhængende i forhold til det formål om omfordeling, som den ungarske lovgiver forfulgte med indførelsen af reklameafgiften. Domstolen fremhævede i denne forbindelse, at i det foreliggende tilfælde havde kriteriet om manglende fortjeneste for regnskabsåret forud for ikrafttrædelsen af denne afgift en

objektiv karakter, idet de virksomheder, der var omfattet af overgangsordningen med delvis fradragsret for underskud, set ud fra denne synsvinkel havde en lavere skatteevne end andre.

Af disse grunde forkastede Domstolen i det hele de appeller, som Kommissionen havde iværksat til prøvelse af de appellerede domme.

XIII. Afgiftsbestemmelser

Dom af 4. marts 2021, Frenetikexito (C-581/19, [EU:C:2021:167](#))

Frenetikexito er et selskab, som i Portugal driver virksomhed inden for forvaltning og drift af sportscentre, aktiviteter inden for velvære og fysisk form samt aktiviteter inden for ernæringsrådgivning og ernæringsmæssig opfølgning. I 2014 og 2015 ydede Frenetikexito ernæringsydelser i sine lokaler ved hjælp af en uddannet og godkendt ernæringsrådgiver. Der blev ikke faktureret merværdiafgift (moms) for disse tjenesteydelser.

Frenetikexito tilbød forskellige programmer i sine centre, idet visse programmer udelukkende omfattede ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form, mens andre programmer derudover omfattede ernæringsydelser. Hver kunde kunne vælge det ønskede program og beslutte, om den pågældende ville benytte alle de ydelser, der var stillet til rådighed gennem det valgte program, idet ernæringsydelsen således blev faktureret, uanset om ydelsen blev anvendt af kunden. Det var desuden muligt at tilkøbe denne ydelse særskilt og uafhængigt af andre ydelser ved at betale et bestemt beløb.

Frenetikexito foretog i sine fakturaer en sondring mellem de beløb, der knyttede sig til ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form, og dem, der knyttede sig til ernæringsydelser. Der var ingen sammenhæng mellem de ernæringsydelser, der blev faktureret, og antallet af ernæringskonsultationer.

I forbindelse med en kontrol konstaterede afgiftsmyndigheden, at Frenetikexitos kunder for de pågældende afgiftsår havde betalt for ernæringsydelser, selv hvis de ikke havde benyttet sig af dem. Da denne myndighed var af den opfattelse, at leveringen af denne ydelse var sekundær i forhold til leveringen af ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form, anvendte myndigheden den afgiftsmæssige behandling, som hovedydelsen var underlagt, og fremsendte en påmindelse om betaling af moms med tillæg af udligningsrenter. Da dette beløb ikke blev betalt, blev der indledt inddrivelsesprocedurer med henblik på beløbets betaling. Eftersom Frenetikexito imidlertid fandt, at ernæringsydelserne udgjorde selvstændige ydelser i forhold til ydelserne i forbindelse med velvære og fysisk form, anlagde selskabet sag ved Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD) (voldgiftsret i skatteretlige sager – center for forvaltningsvoldgift, Portugal) med påstand om, at det blev fastslået, at den omhandlede betalingspåmindelse var ulovlig.

Det var på denne baggrund, at den forelæggende ret besluttede at anmode Domstolen om en fortolkning af artikel 132, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/112 ²⁶², sammenholdt med samme direktivs artikel 2, stk. 1, litra c). I medfør af sidstnævnte bestemmelse udgør levering af ydelser, som mod vederlag foretages på en medlemsstats område af en afgiftspligtig person, der handler i denne egenskab, momspligtige transaktioner. Som en undtagelse herfra fritager medlemsstaterne i medfør af artikel 132, stk. 1, litra c), »behandling af personer som et led i udøvelse af lægegering og dertil knyttede erhverv som fastsat af den pågældende medlemsstat«.

²⁶² | Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1) (herefter »momsdirektivet«).

I sin dom undersøgte Domstolen, om en ernæringsydelse, der var blevet leveret under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, skulle anses for en momspligtig »ydelse, der er sekundær i forhold til hovedydelsen«, eller om ydelsen derimod udgjorde en særskilt og selvstændig tjenesteydelse, og, såfremt dette var tilfældet, om og på hvilke betingelser en sådan ydelse kunne være momsfritaget.

Domstolens bemærkninger

Inden Domstolen besvarede spørgsmålet om, hvorvidt en ernæringsydelse, der leveres af en uddannet og godkendt rådgiver i sportscentre og eventuelt inden for rammerne af programmer, der ligeledes indeholder ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form, udgør en særskilt og selvstændig tjenesteydelse, undersøgte den indledningsvis, om nævnte ydelse kunne være omfattet af anvendelsesområdet for den fritagelse, der er fastsat i momsdirektivets artikel 132, stk. 1, litra c).

I denne henseende bemærkede Domstolen, at »behandling af personer« som omhandlet i denne bestemmelse ubetinget skal forfølge et terapeutisk formål, dvs. ydelsen skal udføres med det formål at beskytte, herunder at fastholde eller reetablere, en persons sundhedstilstand. For at være omfattet af den førnævnte fritagelse skal en ydelse derfor opfylde to betingelser: Den skal forfølge et terapeutisk formål, og den skal ske som et led i udøvelse af lægegering og dertil knyttede erhverv som fastsat af den pågældende medlemsstat.

Hvad angår den anden betingelse skal det fastlægges, om en ernæringsydelse som den i hovedsagen omhandlede i henhold til den pågældende medlemsstats ret defineres som en ydelse, der leveres som et led i udøvelse af lægegering og dertil knyttede erhverv. Domstolen bemærkede, at den pågældende ydelse i det foreliggende tilfælde blev leveret af en fagligt uddannet person, der var godkendt til at udføre paramedicinske aktiviteter som fastsat af den pågældende medlemsstat.

Når dette er tilfældet, skal der foretages en undersøgelse af formålet med den omhandlede ydelse, idet dette svarer til den første betingelse, der fastsættes i momsdirektivets artikel 132, stk. 1, litra c). For så vidt som de fritagelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 132, indgår i et kapitel med overskriften »Fritagelse i forbindelse med visse former for virksomhed af almen interesse«, kan en aktivitet ikke fritages, hvis den ikke svarer til nævnte formål af almen interesse.

I denne forbindelse kan en ernæringsydelse, der leveres i et sportscenter, på samme måde som sportsudøvelse i sig selv være et instrument til forebyggelse af visse sygdomstilstande, såsom fedme. En sådan ydelse har således principielt et sundhedsmæssigt formål, men ikke nødvendigvis et terapeutisk formål. Når der ikke foreligger holdepunkter for at antage, at den omhandlede ernæringsydelse ydes med et sådant formål, opfylder den derfor ikke kriteriet om at udgøre en aktivitet af almen interesse, som er fælles for alle de fritagelser, der er fastsat i momsdirektivets artikel 132. Den er følgelig ikke omfattet af den fritagelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 132, stk. 1, litra c), således at den principielt er momspligtig.

Domstolen undersøgte dernæst, om ernæringsydelser er selvstændige ydelser i forhold til ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form, hvilket er af betydning med henblik på fastlæggelsen af den respektive afgiftsmæssige behandling af disse ydelser. Domstolen bemærkede, at når en økonomisk transaktion består af en række omstændigheder og handlinger, skal der tages hensyn til samtlige omstændigheder ved den pågældende transaktion ved afgørelsen af, om der foreligger to eller flere ydelser. Som hovedregel skal enhver tjenesteydelse anses for en særskilt og selvstændig ydelse. Som en undtagelse fra denne regel anses en ydelse for at være en sammensat enkelt ydelse, når to eller flere elementer eller handlinger, som en afgiftspligtig person leverer til sin kunde, er så nært forbundet, at de objektivt set udgør en enkelt udelelig økonomisk ydelse. Der findes derudover en yderligere undtagelse, når et eller flere elementer skal anses for at udgøre hovedydelsen, mens andre elementer omvendt skal anses for sekundære ydelser, der afgiftsmæssigt er stillet som hovedydelsen. De relevante kriterier i denne henseende er, at ydelsen set fra gennemsnitsforbrugers

synspunkt savner et uafhængigt formål, samt en hensyntagen til den respektive værdi af hver af de ydelser, der udgør den økonomiske transaktion.

Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse fandt ingen af disse undtagelser anvendelse i det foreliggende tilfælde. Dels udgør ydelser som de i hovedsagen omhandlede, der ikke er nært forbundet med hinanden, ikke en sammensat enkelt ydelse. Dels har leveringen af ernæringsydelser ud fra en gennemsnitsbrugers synspunkt et selvstændigt formål af sundhedsmæssig og æstetisk art i forhold til formålet med ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form, hvis formål er af sportslig art. Som nævnt af den forelæggende ret viste faktureringen af disse ydelser, at 40% af det månedlige kontingent udgjorde betaling for ernæringsydelsen, således at ernæringsydelser som de i hovedsagen omhandlede ikke kan betragtes som sekundære i forhold til en hovedydelse bestående i ydelser i forbindelse med velvære og fysisk form. Sådanne ydelser skal derfor betragtes som særskilte og selvstændige i forhold til hinanden med henblik på anvendelsen af momsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra c).

Det skal ligeledes nævnes, at Domstolen i dommene af 16. marts 2021 i sagerne **Kommissionen mod Polen** (C-562/19 P, [EU:C:2021:201](#)) og **Kommissionen mod Ungarn** (C-596/19 P, [EU:C:2021:202](#)) også har truffet afgørelse om en afgift, der blev pålagt i Polen i detailsektoren, og om en reklameafgift, der blev pålagt i Ungarn ²⁶³.

XIV. Tilnærmelse af lovgivningerne

1. Intellectuel ejendomsret

På området for industriel ejendomsret skal nævnes fire domme. De tre første domme vedrører ophavsret. Den fjerde dom vedrører design og gav Domstolen lejlighed til at tage stilling til dels begrebet »særpræg« af et design i EU-retten og dels begrebet »offentliggørelse« af et ikke-registreret mønster.

1.1 Ophavsret

Med hensyn til ophavsret udtalte Domstolen sig i en første dom om betingelserne for, at operatører af en onlinedelingsplatform foretager en »overføring til almenheden«, og om deres ansvar for krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder begået af brugere af deres platform. I en anden dom præciserede Domstolen begrebet »overføring til almenheden« i forbindelse med indarbejdelse og offentliggørelse på et websted af et værk, der er tilgængeligt på et andet websted. En tredje dom vedrører fortolkningen af begrebet »tilrådighedsstillelse for almenheden« og de betingelser, hvorunder en indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder kan drage fordel af systemet til beskyttelse af disse rettigheder.

Dom af 22. juni 2021 (Store Afdeling), YouTube og Cyando (C-682/18 og C-683/18, [EU:C:2021:503](#))

I den tvist, der lå til grund for den første sag (sag C-682/18), havde musikproducenten Frank Peterson anlagt sag mod YouTube og dennes retlige repræsentant Google ved de tyske domstole vedrørende den omstændighed,

²⁶³ | Denne dom er omtalt i afsnit XII.3. »Statsstøtte«.

at der i 2008 var blevet stillet flere fonogrammer, hvortil han hævdede at have forskellige rettigheder, til rådighed online på YouTube. Denne tilrådighedsstillelse blev foretaget af brugerne af platformen uden Petersons tilladelse. Der var tale om musikstykker fra kunstneren Sarah Brightmans album *A Winter Symphony* og private lydoptagelser, der var foretaget under denne kunstners turné »Symphony Tour«.

I den tvist, der lå til grund for den anden sag (sag C-683/18), havde forlaget Elsevier anlagt sag mod Cyando ved de tyske domstole vedrørende den omstændighed, at der i 2013 var blevet stillet forskellige værker, hvortil Elsevier havde enerettigheder, til rådighed online på Cyandos hosting- og fildelingsplatform »Uploaded«. Denne tilrådighedsstillelse blev foretaget af brugerne af platformen uden Elseviers tilladelse. Der var tale om værkerne *Gray's Anatomy for Students*, *Atlas of Human Anatomy* og *Campbell-Walsh Urology*, som kunne tilgås på Uploaded via linksamlingerne rehabgate.com, avaxhome.ws og bookarchive.ws.

Disse to sager blev indbragt for Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland), som forelagde Domstolen flere præjudicielle spørgsmål, idet Domstolen blev anmodet om bl.a. at præcisere, hvilket ansvar operatører af onlineplatforme kan ifalde med hensyn til de ophavsretligt beskyttede værker, som deres brugere ulovligt gør tilgængelige online på disse platforme.

Domstolen undersøgte spørgsmålet om dette ansvar i lyset af den ordning, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og som fulgte af direktiv 2001/29 om ophavsret²⁶⁴, direktiv 2000/31 om elektronisk handel²⁶⁵ og direktiv 2004/48 om håndhævelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder²⁶⁶. De forelagte præjudicielle spørgsmål vedrørte ikke den ordning, der trådte i kraft efter tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og som er indført ved direktiv 2019/790 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked²⁶⁷.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog i sin dom bl.a., at operatører af onlineplatforme på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke selv foretager en overføring til almenheden af det ophavsretligt beskyttede indhold, som brugerne ulovligt stiller til rådighed online, medmindre disse operatører ud over den blotte tilrådighedsstillelse af platformen bidrager til at give almenheden adgang til et sådant indhold i strid med ophavsretten. Domstolen fastslog i øvrigt, at disse operatører kan være omfattet af en ansvarsfritagelse som omhandlet i direktiv 2000/31 om elektronisk handel under forudsætning af, at de ikke spiller en aktiv rolle, som giver dem kendskab til og kontrol over det indhold, der er uploadet på deres platform.

Domstolens bemærkninger

For det første undersøgte Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt operatøren af en videodelingsplatform eller af en hosting- og fildelingsplatform, på hvilken brugere ulovligt kan stille beskyttet indhold til rådighed for almenheden, under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede selv foretager »overføring til

264 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22.5.2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (EFT 2001, L 167, s. 10, herefter »ophavsretsdirektivet«).

265 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8.6.2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»direktivet om elektronisk handel«) (EFT 2000, L 178, s. 1).

266 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/48/EF af 29.4.2004 om håndhævelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder (EUT 2004, L 157, s. 45, berigtiget i EUT 2004, L 195, s. 16).

267 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/790 af 17.4.2019 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked og om ændring af direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF (EUT 2019, L 130, s. 92). Dette direktiv indfører for operatører af onlineplatforme en særlig ansvarsordning for de værker, som brugerne af deres platforme ulovligt gør tilgængelige online. Dette direktiv, der skulle gennemføres af hver enkelt medlemsstat i national ret senest den 7.6.2021, pålægger bl.a. disse operatører at indhente en tilladelse fra rettighedshaverne, f.eks. ved at indgå en licensaftale vedrørende de værker, som brugerne af deres platform gør tilgængelige online.

almenheden« af dette indhold som omhandlet i direktiv 2001/29 om ophavsret ²⁶⁸. Domstolen henviste indledningsvis til formålene med og definitionen af begrebet »overføring til almenheden« og de supplerende kriterier, der skal tages hensyn til i forbindelse med den individualiserede vurdering, som dette begreb indebærer.

Blandt disse kriterier fremhævede Domstolen således den afgørende rolle, som platformoperatøren spiller, og det forhold, at dennes handling er bevidst. Denne operatør foretager nemlig en »overføring«, når den pågældende med fuldt kendskab til konsekvenserne af sine handlinger medvirker til at give sine kunder adgang til et beskyttet værk, og navnlig når disse kunder i princippet ikke ville have haft adgang til værket, hvis vedkommende ikke havde foretaget denne handling.

I denne sammenhæng fastslog Domstolen, at operatøren af en videodelingsplatform eller en hosting- og fildelingsplatform, på hvilken brugere ulovligt kan stille beskyttet indhold til rådighed for almenheden, ikke foretager »overføring til almenheden« af dette indhold som omhandlet i direktivet om ophavsret, medmindre den pågældende ud over den blotte tilrådighedsstillelse på platformen giver almenheden adgang til et sådant indhold i strid med ophavsretten.

Dette er navnlig tilfældet, når denne operatør har konkret kendskab til, at der ulovligt stilles beskyttet indhold til rådighed på den pågældendes platform, og undlader straks at slette dette indhold eller blokere adgangen hertil, eller når den nævnte operatør, selv om den pågældende ved eller burde vide, at brugerne af den pågældendes platform generelt stiller det beskyttede indhold ulovligt til rådighed for almenheden via vedkommendes platform, undlader at gennemføre de passende tekniske foranstaltninger, som kan forventes af en normalt påpasselig operatør, der befinder sig i denne situation, for på en troværdig og effektiv måde at imødegå krænkelse af ophavsretten på denne platform, eller når den pågældende deltager i udvælgelsen af det beskyttede indhold, der ulovligt overføres til almenheden, stiller værktøjer til rådighed på sin platform, der specifikt har til formål at foretage ulovlig deling af et sådant indhold, eller bevidst fremmer en sådan deling, hvilket kan godtgøres ved den omstændighed, at operatøren har valgt en økonomisk model, der tilskynder brugerne af den pågældendes platform til at foretage ulovlig overføring til almenheden af beskyttet indhold herpå.

For det andet tog Domstolen stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en operatør af en onlineplatform kan være omfattet af den ansvarsfritagelse, der er fastsat i direktiv 2000/31 om elektronisk handel ²⁶⁹, i forhold til det beskyttede indhold, som brugerne ulovligt overfører til almenheden via den pågældendes platform. I denne sammenhæng undersøgte Domstolen, om den rolle, som denne operatør udøver, er neutral, dvs. om den pågældendes adfærd udelukkende er teknisk, automatisk og passiv, hvilket indebærer, at vedkommende ikke har kendskab til eller kontrol over det indhold, der oplagres, eller om den nævnte operatør tværtimod har spillet en aktiv rolle, som giver den pågældende kendskab til eller kontrol over dette indhold. I denne henseende fastslog Domstolen, at denne operatør kan være omfattet af ansvarsfritagelsen, for så vidt som den pågældende ikke har spillet en aktiv rolle, som kan give den pågældende kendskab til eller kontrol over det indhold, der er uploadet på den pågældendes platform. Domstolen præciserede på dette punkt, at en sådan operatør for at være udelukket fra den ansvarsfritagelse, der er fastsat i dette direktiv, skal have

268 | Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/29 om ophavsret. I henhold til denne bestemmelse tillægger medlemsstaterne ophavsmænd eneret til at tillade eller forbyde trådbunden eller trådløs overføring til almenheden af deres værker, herunder tilrådighedsstillelse af deres værker på en sådan måde, at almenheden får adgang til dem på et individuelt valgt sted og tidspunkt.

269 | Artikel 14, stk. 1, i direktiv 2000/31 om elektronisk handel. I henhold til denne bestemmelse sikrer medlemsstaterne, at tjenesteyderen i tilfælde af levering af en informationssamfundstjeneste, som består i oplagring af information leveret af en tjenestemodtager, ikke pådrager sig ansvar for information oplagret på anmodning af en tjenestemodtager, forudsat at tjenesteyderen ikke har konkret kendskab til den ulovlige aktivitet eller information og, for så vidt angår erstatningskrav, ikke har kendskab til forhold eller omstændigheder, hvoraf den ulovlige aktivitet eller information fremgår, eller at tjenesteyderen fra det øjeblik, hvor han får et sådant kendskab, straks tager skridt til at fjerne informationen eller hindre adgangen til den.

kendskab til konkrete ulovlige handlinger, som dennes brugere har foretaget med hensyn til det beskyttede indhold, der er blevet uploadet på den pågældendes platform.

For det tredje præciserede Domstolen de betingelser, hvorunder rettighedshavere i henhold til direktiv 2001/29 om ophavsret²⁷⁰ kan opnå udstedelse af retslige påbud over for operatører af onlineplatforme. Domstolen var således af den opfattelse, at dette direktiv ikke er til hinder for, at indehaveren af en ophavsret eller en beslægtet rettighed i henhold til national ret kun kan få nedlagt forbud over for operatøren, hvis tjeneste er blevet anvendt af tredjemand til at krænke den pågældendes rettigheder, uden at denne operatør har haft kendskab hertil som omhandlet i direktiv 2000/31 om elektronisk handel²⁷¹, hvis denne operatør inden indledningen af den retslige procedure har modtaget underretning om denne krænkelse og ikke straks har grebet ind for at fjerne det pågældende indhold eller blokere adgangen hertil og for at sikre, at sådanne krænkelse ikke gentager sig.

Det tilkommer imidlertid de nationale retter ved anvendelsen af en sådan betingelse at sikre sig, at denne betingelse ikke fører til, at det faktiske ophør af krænkelsen forsinkes, således at indehaveren påføres uforholdsmæssige skader.

Dom af 9. marts 2021 (Store Afdeling), VG Bild-Kunst ([EU:C:2021:181](#))

Stiftung Preußischer Kulturbesitz (herefter »SPK«), der er en tysk stiftelse, driver Deutsche Digitale Bibliothek, som er et digitalt bibliotek for kultur og kundskaber, som danner et netværk mellem tyske kultur- og videnskabsinstitutioner. Dette biblioteks websted indeholder links til digitalt indhold, der er lagret på de deltagende institutioners internetportaler. Deutsche Digitale Bibliothek opbevarer som »digitalt udstillingsvindue« selv kun miniaturebilleder (thumbnails) af værkerne, dvs. en formindsket version af originalen.

VG Bild-Kunst, der er et kollektivt forvaltningsselskab for ophavsrettigheder inden for billedkunst i Tyskland, ville kun indgå en licensaftale med SPK om anvendelsen af forvaltningsselskabets katalog over værker i form af miniaturebilleder, hvis aftalen indeholdt en bestemmelse om, at SPK skulle forpligte sig til i forbindelse med anvendelsen af de af aftalen omfattede værker at iværksætte effektive tekniske foranstaltninger mod tredjemands framing²⁷² af miniatureudgaverne af disse værker, som blev vist på Deutsche Digitale Bibliotheks websted.

Da SPK var af den opfattelse, at et sådant aftalevilkår i henhold til ophavsretten ikke var rimeligt, anlagde stiftelsen sag ved de tyske domstole med påstand om, at det blev fastslået, at VG Bild-Kunst var forpligtet til at tildele den omhandlede licens, uden at denne licens skulle være betinget af iværksættelsen af foranstaltninger, der havde til formål at forhindre framing²⁷³.

270| Artikel 8, stk. 3, i direktiv 2001/29 om ophavsret. I henhold til denne bestemmelse sikrer medlemsstaterne, at rettighedshaverne kan kræve nedlagt forbud over for mellemmand, hvis tjenester anvendes af tredjemand til at krænke ophavsrettigheder eller beslægtede rettigheder.

271| Artikel 14, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/31 om elektronisk handel.

272| Framing består i at opdele en side på et websted i flere rammer og i en af disse rammer ved hjælp af et klikbart link eller et indlejret weblink (inline linking) at vise et element, der stammer fra et andet websted, således at brugerne af dette websted ikke kan se, hvorfra dette element stammer.

273| Ifølge tysk ret har kollektive forvaltningsselskaber pligt til på rimelige vilkår at udstede licens til anvendelse af de rettigheder, hvis forvaltning de har fået overdraget, til enhver, som anmoder herom. Det fremgår imidlertid af tysk retspraksis, at kollektive forvaltningsselskaber undtagelsesvis kan afslå at udstede licens, såfremt dette afslag ikke udgør misbrug af monopol, og forudsat at de modsætter sig licensansøgningen ved at påberåbe sig legitime interesser, der skal tillægges forrang.

På denne baggrund anmodede Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland) Domstolen om at fastslå, om framing skal anses for at udgøre overføring til almenheden som omhandlet i ophavsretsdirektivet ²⁷⁴, hvilket i bekræftende fald ville gøre det muligt for VG Bild-Kunst at kræve, at SPK skulle gennemføre disse foranstaltninger.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at den omstændighed, at der på en tredjemands internetside ved hjælp af framing indsættes ophavsretligt beskyttede værker, som med tilladelse fra indehaveren af ophavsretten er stillet frit til rådighed for almenheden på et andet websted, udgør overføring til almenheden, når værket indsættes på en sådan måde, at de beskyttelsesforanstaltninger mod framing, som indehaveren af ophavsretten har iværksat eller foranlediget iværksat, omgås.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at en ændring af værkernes størrelse, der sker i forbindelse med framing, ikke spiller nogen rolle for vurderingen af, om der foreligger en handling i form af overføring til almenheden, så længe disse værkers originale elementer er synlige.

Endvidere bemærkede Domstolen for det første, at framing udgør en handling i form af overføring til almenheden, for så vidt som denne fremgangsmåde indebærer, at det viste element stilles til rådighed for alle potentielle brugere af et websted. Domstolen nævnte for det andet, at når der i forbindelse med framing anvendes den samme fremgangsmåde som den, der allerede anvendes til at overføre det beskyttede værk til almenheden på det oprindelige websted, nemlig internettet, opfylder denne overføring ikke betingelsen om et nyt publikum og udgør derfor ikke overføring »til almenheden« som omhandlet i direktiv 2001/29.

Domstolen præciserede imidlertid, at denne betragtning kun finder anvendelse på en situation, hvor adgangen til de berørte værker på det oprindelige websted ikke er underlagt nogen restriktive foranstaltninger. I denne situation har rettighedshaveren nemlig fra begyndelsen givet tilladelse til, at den pågældendes værker kan overføres til alle internetbrugere.

Domstolen fremhævede derimod, at når rettighedshaveren fra begyndelsen har iværksat eller foranlediget iværksat restriktive foranstaltninger med hensyn til offentliggørelsen af den pågældendes værker, har vedkommende ikke givet samtykke til, at tredjemand frit kan foretage overføring af den pågældendes værker til almenheden. Tværtimod har den pågældende ønsket at begrænse den del af almenheden, der kan tilgå vedkommendes værker, til brugerne af et bestemt websted.

Domstolen fastslog derfor, at når indehaveren af ophavsretten har iværksat eller foranlediget iværksat restriktive foranstaltninger mod framing, udgør den omstændighed, at et værk ved hjælp af framing indsættes på en tredjemands internetside, »tilrådighedsstillelse af dette værk for et nyt publikum«. Denne overføring til almenheden kræver derfor tilladelse fra indehaveren af ophavsretten.

Den modsatte tilgang ville nemlig svare til, at der etableres en regel, der udtømmer overføringsretten. Denne regel ville imidlertid fratage indehaveren af ophavsretten muligheden for at kræve et passende vederlag for anvendelsen af dennes værk. En sådan tilgang ville således tilsidesætte den rimelige balance, som skal bevares inden for det elektroniske miljø mellem på den ene side den interesse, som indehaverne af ophavsrettigheder og beslægtede rettigheder har i beskyttelsen af deres intellektuelle ejendom, og på den anden side beskyttelsen af de interesser, som brugerne af beskyttede frembringelser har, og disse brugeres grundlæggende rettigheder.

274 | I medfør af artikel 3, stk. 1, i ophavsretsdirektivet skal medlemsstaterne tillægge ophavsmænd eneret til at tillade eller forbyde trådbunden eller trådløs overføring til almenheden af deres værker.

Endelig præciserede Domstolen, at indehaveren af ophavsretten ikke kan begrænse sit samtykke til framing på anden måde end ved hjælp af effektive tekniske foranstaltninger. I mangel af sådanne foranstaltninger kan det nemlig vise sig vanskeligt at efterprøve, om denne indehaver har haft til hensigt at modsætte sig, at den pågældendes værker overføres ved hjælp af framing.

Dom af 17. juni 2021, M.I.C.M. (C-597/19, [EU:C:2021:492](#))

Virksomheden Mircom International Content Management & Consulting (M.I.C.M.) (herefter »Mircom«) indgav en begæring om oplysninger rettet mod internetudbyderen Telenet BVBA til Ondernemingsrechtbank Antwerpen (retten i handels- og erhvervsretlige sager i Antwerpen, Belgien, herefter »den forelæggende ret«). Begæringen blev indgivet med henblik på at opnå en afgørelse om, at Telenet skulle pålægges at fremlægge identifikationsoplysninger på selskabets kunder på grundlag af de IP-adresser, som var blevet indsamlet af et specialiseret firma på vegne af Mircom. Telenet-kundernes internetforbindelser var blevet brugt til at dele film fra Mircoms katalog på et *peer-to-peer*-netværk ved hjælp af BitTorrent-protokollen. Telenet modsatte sig Mircoms begæring.

På denne baggrund spurgte den forelæggende ret for det første Domstolen, om deling af delelementer af en mediefil indeholdende et beskyttet værk på et sådant netværk udgør en overføring til almenheden i henhold til EU-retten. Dernæst ønskede den forelæggende ret oplyst, om en indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder som Mircom, der ikke udnytter disse, men kræver erstatning af formodede krænkende parter, kan gøre brug af de foranstaltninger, procedurer og retsmidler, der er fastsat i EU-retten, med henblik på at sikre håndhævelsen af disse rettigheder, f.eks. ved at anmode om oplysninger. Endelig anmodede den forelæggende ret Domstolen om at afklare spørgsmålet om lovligheden dels af den måde, hvorpå Mircom indsamlede kundernes IP-adresser, dels af den videregivelse af oplysninger, som Mircom anmodede Telenet om.

Domstolen fastslog i dommen for det første, at uploading af delelementer af en mediefil til et *peer-to-peer*-netværk som det omhandlede udgør en tilrådighedsstillelse for almenheden i EU-retlig forstand ²⁷⁵. For det andet kan en indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder som Mircom gøre brug af ordningen for beskyttelse af disse rettigheder, men den pågældendes begæring om oplysninger må navnlig ikke være udtryk for misbrug og skal været velbegrundet og forholdsmæssigt afpasset ²⁷⁶. For det tredje er systematisk registrering af IP-adresser på brugere af et sådant netværk og videregivelse af deres navne og postadresser til indehaveren af rettighederne eller en tredjemand med henblik på at gøre det muligt at anlægge erstatningssag tilladt under visse betingelser ²⁷⁷.

Domstolens bemærkninger

Domstolen, som allerede har udtalt sig om begrebet »overføring til almenheden« i forbindelse med beskyttelsen af ophavsretten, præciserede, at uploading af delelementer, som forudgående er blevet downloadet, af en mediefil, der indeholder et beskyttet værk, ved hjælp af et *peer-to-peer*-netværk udgør en »tilrådighedsstillelse

²⁷⁵| Artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/29 om ophavsret.

²⁷⁶| Artikel 3, stk. 2 og 8, i direktiv 2004/48.

²⁷⁷| Artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1), sammenholdt med artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 11).

for almenheden af et værk», selv om disse delelementer ikke er anvendelige i sig selv, og selv om uploadingen sker automatisk, når brugeren har tegnet abonnement på delingssoftwaren BitTorrent-klient ved at give samtykke til anvendelse heraf efter at være blevet behørigt informeret om dens egenskaber.

Domstolen præciserede, at alle brugere nemt kan gendanne den oprindelige fil ud fra de delelementer, som er tilgængelige på andre brugeres computere. Idet brugerne downloader delelementer af en fil, stiller de imidlertid samtidig disse til rådighed, således at de kan uploades af andre brugere. Domstolen fastslog i denne henseende, at brugeren ikke faktisk skal downloade delelementer svarende til en minimumstærskel, og at enhver handling, hvorved brugeren med fuldt kendskab til konsekvenserne af sine handlinger giver adgang til beskyttede værker, kan udgøre en tilrådgighedsstillelse. I det foreliggende tilfælde var der tale om en sådan handling, eftersom denne var rettet mod et ubestemt antal potentielle modtagere, omfattede et betydeligt antal personer og var rettet mod et nyt publikum. Denne fortolkning tog sigte på at bevare den rimelige balance mellem de interesser og grundlæggende rettigheder, som på den ene side indehaverne af intellektuelle ejendomsrettigheder og på den anden side brugerne af beskyttede frembringelser har.

Domstolen fandt for det andet, at en indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder som Mircom, der har erhvervet disse rettigheder ved en overdragelse af fordringer, og som ikke udnytter dem, men som søger at kræve erstatning fra de formodede krænkende parter, principielt kan gøre brug af de foranstaltninger, procedurer og retsmidler, der er fastsat i EU-retten, medmindre den pågældende persons begæring er udtryk for misbrug. Domstolen præciserede, at det tilkom den forelæggende ret at bedømme, om et sådant misbrug forelå, idet denne herved f.eks. kunne undersøge, om der reelt var blevet anlagt søgsmål i tilfælde af afslag på en mindelig løsning. Hvad særligt angår en begæring om oplysninger såsom Mircoms fastslog Domstolen, at denne ikke kunne afvises af den grund, at den var fremsat forud for en retssag. Den skulle imidlertid afslås, hvis den ikke var velbegrundet eller ikke var forholdsmæssigt afpasset, hvilket det tilkom den forelæggende ret at efterprøve. Med denne fortolkning ønskede Domstolen at sikre et højt beskyttelsesniveau for den intellektuelle ejendomsret i det indre marked.

Domstolen fastslog for det tredje, at EU-retten principielt hverken er til hinder for, at indehaveren af intellektuelle ejendomsrettigheder eller en tredjemand på dennes vegne foretager systematisk registrering af IP-adresser på brugere af *peer-to-peer*-netværk, hvis internetforbindelser angiveligt er blevet brugt til krænkende aktiviteter (tidligere foretaget behandling af oplysninger), eller at brugernes navne og postadresser videregives til denne indehaver eller en tredjemand med henblik på et erstatningssøgsmål (senere behandling af oplysninger). Initiativer og begæringer i denne henseende skal imidlertid være velbegrundede, forholdsmæssigt afpassede, ikke udtryk for misbrug og fastsat ved en national retsforordning, der indskrænker rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der følger af EU-retten. Domstolen præciserede, at EU-retten ikke fastsætter en forpligtelse for et selskab som Telenet til at videregive personoplysninger til private personer for at gøre det muligt at retsforfølge krænkelser af ophavsretten ved de civile domstole. EU-retten tillader imidlertid medlemsstaterne at pålægge en sådan forpligtelse.

1.2 Design

Dom af 28. oktober 2021, Ferrari (C-123/20, [EU:C:2021:889](#))

Den 2. december 2014 offentliggjorde Ferrari SpA for første gang sin high-end bilmodel FXX K i en pressemeddelelse med to fotografier, som viste køretøjet henholdsvis fra siden og forfra.

Siden 2016 havde Mansory Design & Holding GmbH (herefter »Mansory Design«) med hjemsted i Tyskland fremstillet og markedsført byggesæt af udstyrsdele til personalisering, de såkaldte »tuning kits«, der havde til formål at nærme udseendet af en anden serieproduceret vejmodel til udseendet af Ferrari FXX K.

Ferrari anlagde krænkelssesag mod Mansory Design og nedlagde accessoriske påstande som følge af en angivelig krænkelse af de rettigheder, der var knyttet til tre ikke-registrerede EF-design, og som vedrørte dele af FXX K-modellen, dvs. elementer af karosseriet. Disse EF-design opstod på det tidspunkt, hvor pressemeddelelsen af 2. december 2014 blev offentliggjort.

Landgericht Düsseldorf (den regionale ret i første instans i Düsseldorf, Tyskland) frifandt de sagsøgte i det hele.

Ferrari iværksatte appel ved Oberlandesgericht Düsseldorf (den regionale appeldomstol i Düsseldorf, Tyskland), men fik ikke medhold af denne domstol, der fastslog, at det første og det andet påberåbte design aldrig havde eksisteret, eftersom Ferrari ikke havde godtgjort, at mindstekravet om en vis selvstændighed og en vis formmæssig enhed var opfyldt, hvorimod det tredje påberåbte design rent faktisk havde eksisteret, men at det ikke var blevet krænket af Mansory Design.

Det er i denne sammenhæng, at Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland), for hvilken Ferrari havde iværksat appel, har anmodet Domstolen om at afklare, om offentliggørelsen af billeder af et produkt, såsom offentliggørelsen af fotografier af en bil, kan indebære offentliggørelse af designet af en del eller en komponent af det pågældende produkt, og i bekræftende fald, i hvilket omfang udseendet af denne del eller komponent skal være selvstændigt i forhold til produktet i dets helhed, for at det kan vurderes, om dette udseende har individuel karakter.

Domstolen fastslog bl.a. i sin præjudicielle afgørelse, at EU-retten skal fortolkes således, at offentliggørelsen af billeder af et produkt, såsom offentliggørelsen af fotografier af en bil, indebærer offentliggørelse af designet af en del af dette produkt eller af en komponent af produktet som et sammensat produkt, forudsat at udseendet af den pågældende del eller komponent kan identificeres klart ved offentliggørelsen ²⁷⁸.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at de materielle betingelser for beskyttelsen af et EF-design, såvel registreret som ikke-registreret, dvs. at det skal være nyt og have individuel karakter, er de samme såvel for produkter som for dele af et produkt ²⁷⁹. Forudsat at disse materielle betingelser er opfyldt, er den formelle betingelse for beskyttelsen af et ikke-registreret EF-design offentliggørelse i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 6/2002 ²⁸⁰. For at offentliggørelsen af designet af et produkt som helhed indebærer offentliggørelse af designet af en del af det pågældende produkt, er det nødvendigt, at udseendet af denne del kan identificeres klart ved offentliggørelsen. Dette indebærer imidlertid ikke en forpligtelse for designerne til særskilt at offentliggøre enhver af de dele af deres produkter, for hvilke de ønsker at nyde beskyttelse af et ikke-registreret EF-design.

278| Som omhandlet i artikel 3, litra a) og c), artikel 4, stk. 2, og artikel 11, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 6/2002 af 12.12.2001 om EF-design (EFT 2002, L 3, s. 1).

279| Som omhandlet i artikel 4-6 i forordning nr. 6/2002.

280| Det fremgår af denne artikel, at »et design [anses] for at være blevet offentliggjort i [Unionen], hvis det er blevet bekendtgjort, eller det er udstillet, benyttet kommercielt eller på anden måde er blevet kendt i [Unionen], således at fagkredsene inden for den pågældende sektor i [Unionen] med rimelighed kan have fået kendskab til de pågældende arrangementer som led i deres normale forretningsførelse«.

Domstolen fremhævede for det andet, at begrebet »individuel karakter« som omhandlet i artikel 6 i forordning nr. 6/2002 ²⁸¹ ikke regulerer forholdet mellem designet af et produkt og designet af de dele, som produktet består af, men forholdet mellem disse design og andre tidligere design. For at det kan vurderes, om udseendet af en del af et produkt eller en komponent af et sammensat produkt opfylder kravet om individuel karakter, er det nødvendigt, at den pågældende del eller komponent udgør et synligt udsnit af produktet eller af det sammensatte produkt, som er skarpt afgrænset af særlige linjer, konturer, farver eller en særlig form eller tekstur. Dette forudsætter, at udseendet af den pågældende del af produktet eller komponent af det sammensatte produkt i sig selv kan give et helhedsindtryk og ikke udviskes fuldstændigt i produktet i dets helhed.

2. Telekommunikation

Dom af 15. april 2021, Eutelsat (C-515/19, [EU:C:2021:273](#))

For at lette udviklingen af et konkurrencedygtigt indre marked for mobile satellittjenester over hele Den Europæiske Union og efterhånden sikre geografisk dækning i alle medlemsstaterne vedtog Europa-Parlamentet og Rådet beslutning nr. 626/2008 (herefter »MSS-beslutningen«) ²⁸². Efter en procedure for udvælgelse af operatører af fælleseuropæiske systemer, der leverer mobile satellittjenester ²⁸³, udvalgte Europa-Kommissionen bl.a. virksomheden Inmarsat Ventures SE (herefter »Inmarsat«). Denne virksomhed har udviklet et system med betegnelsen »European Aviation Network«, der skal levere forbindelsesmuligheder ombord på luftfartøjer. Ved afgørelse af 21. oktober 2014 gav Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (myndighed med ansvar for kommunikations- og posttjenester, Frankrig) Inmarsat tilladelse til på det franske fastland at anvende bestemte frekvenser, og ved afgørelse af 22. februar 2018 gav denne myndighed Inmarsat tilladelse til at udnytte supplerende jordbaserede komponenter ²⁸⁴ til mobile satellitsystemer. Eutelsat, som er Inmarsats konkurrent, anlagde derfor for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) sag med påstand om annulation af sidstnævnte afgørelse, idet det navnlig påberåbte sig en tilsidesættelse af EU-retten.

På grundlag af en anmodning fra den franske højesteret giver Domstolen en fortolkning af begrebet »mobile satellitsystemer« samt af begreberne »MSS« og »mobil jordstation« ²⁸⁵ i den betydning, der er fastsat i MSS-beslutningen. Domstolen gav på grundlag af den præjudicielle forelæggelse fra den øverste franske domstol i forvaltningsretlige sager en fortolkning af »mobile satellitsystemer« samt af begreberne »supplerende jordbaserede komponenter« og »mobil jordstation« som omhandlet i MSS-beslutningen.

281| Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 6/2002 bestemmer, at et design anses for at have individuel karakter, hvis det helhedsindtryk, det giver den informerede bruger, adskiller sig fra en sådan brugers helhedsindtryk af alle andre design, som er blevet offentliggjort.

282| Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 626/2008/EF af 30.6.2008 om udvælgelse af og udstedelse af tilladelser til systemer, som leverer mobile satellittjenester (mobile satellite services, MSS) (EUT 2008, L 172, s. 15), artikel 2, stk. 2, litra a) og b), og artikel 8, stk. 1 og 3.

283| MSS-beslutningens artikel 2, stk. 2, litra a) og b), sammenholdt med denne beslutnings artikel 8, stk. 1 og 3.

284| MSS-beslutningens artikel 2, stk. 2, litra b), sammenholdt med denne beslutnings artikel 8, stk. 1 og 3.

285| MSS-beslutningens artikel 2, stk. 2, litra a).

Domstolens bemærkninger

Domstolen præciserede ligeledes medlemsstaternes kompetente myndigheds beføjelser til at nægte eller indrømme en operatør de nødvendige tilladelser til levering af komponenterne til mobile satellitsystemer. De relevante bestemmelser i MSS-beslutningen definerer nemlig ikke forholdet mellem på den ene side den satellitbaserede komponent til et mobilt satellitsystem og på den anden side den jordbaserede komponent til dette system med hensyn til dataoverførselskapaciteten. Endvidere giver anvendelsen af ordet »supplerende« i udtrykket »supplerende jordbaserede komponenter« ingen mulighed for at drage en konklusion, eftersom dette udtryk intet nævner om de to komponenters relative betydning.

Domstolen præciserede desuden, at en jordbaseret station kan kvalificeres som »supplerende jordbaseret komponent til mobile satellitsystemer«, når to hovedkrav er opfyldt. Hvad angår beliggenhed skal denne jordbaserede station anvendes på et fast sted og dække et geografisk område inden for satellitsystemets/satellitsystemernes omhandlede dækningsområde. Ud fra et funktionelt synspunkt skal stationen endvidere anvendes til at øge tilgængeligheden af mobile satellittjenester i områder, hvor kommunikation med den satellitbaserede komponent ikke kan sikres i den nødvendige kvalitet. Eftersom disse krav var opfyldt, og de øvrige fælles betingelser ²⁸⁶ ligeledes var opfyldt, kunne ingen begrænsning vedrørende antallet af supplerende jordbaserede komponenter, der kan drives, eller om rækkevidden af deres geografiske dækning udledes af MSS-beslutningens bestemmelser ²⁸⁷. I denne forbindelse skal begrebet »nødvendig kvalitet« forstås som det kvalitetsniveau, der er nødvendigt for, at operatøren af det pågældende mobile satellitsystem kan levere den udbudte tjeneste, og skal læses i lyset af formålet med at fremme innovation og teknologiske fremskridt samt forbrugernes interesser.

Udnyttelsen af supplerende jordbaserede komponenter må derfor ikke føre til, at konkurrencevilkårene på det pågældende marked bliver fordrejet, og den satellitbaserede komponent til det mobile satellitsystem skal have et reelt og konkret anvendelsesformål, således at denne komponent skal være nødvendig for dette systems funktion, medmindre de supplerende jordbaserede komponenter fungerer selvstændigt i tilfælde af et svigt i den satellitbaserede komponent, hvilket ikke må overstige 18 måneder. Det påhviler de nationale myndigheder at efterprøve, at disse krav er opfyldt.

Endelig fastslog Domstolen, at for at henhøre under begrebet »mobil jordstation« er det ikke påkrævet, at en sådan station uden særskilt udstyr skal kunne kommunikere med såvel en supplerende jordbaseret komponent som en satellit. Efter at have anført en række krav, der skal opfyldes, fastslog Domstolen, at en enhed bestående af to særskilte modtagelsesterminaler, der er forbundet via en kommunikationsenhed, hvor den første er anbragt oven på et fly og kommunikerer med en satellit, og den anden er anbragt på flyets underside og kommunikerer med supplerende jordbaserede komponenter, opfylder disse krav. Domstolen præciserede, at det i denne forbindelse er uden betydning, at de individuelle elementer ikke udgør en fysisk uadskillelig enhed.

Der skal ligeledes nævnes, at Domstolen i dommene **Deutsche Telekom mod Kommissionen** (C-152/19 P, [EU:C:2021:238](#)) og **Slovak Telekom mod Kommissionen** (C-165/19 P, [EU:C:2021:239](#)), der blev afsagt den 25. marts 2021, behandlede misbrug af en dominerende stilling på det slovakiske marked for bredbåndsinternettjenester ²⁸⁸.

²⁸⁶ | MSS-beslutningens artikel 8, stk. 3.

²⁸⁷ | Navnlig MSS-beslutningens artikel 2, stk. 2, litra b).

²⁸⁸ | Disse domme er omtalt i afsnit XII.2. »Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF)«.

3. Offentlige kontrakter

Dom af 3. februar 2021, FIGC og Consorzio Ge.Se.Av. (C-155/19 og C-156/19, EU:C:2021:88)

Federazione Italiana Giuoco Calcio (det italienske fodboldforbund, herefter »FIGC«) iværksatte en udbudsprocedure med forhandling med henblik på tildeling af dragertjenester i forbindelse med ledsagelse af de nationale fodboldhold og på FIGC's lager for en varighed af tre år. Efter afslutningen af denne procedure anlagde en af de tilbudsgivere, der var blev opfordret til at deltage, men som ikke fik tildelt kontrakten, en sag ved den regionale forvaltningsdomstol med henblik på at anfægte måden, hvorpå udbudsproceduren var blevet afviklet. Ifølge denne tilbudsgiver skal FIGC anses for et offentligretligt organ og skulle således have overholdt reglerne om offentliggørelse i lovgivningen på området for offentlige kontrakter.

Da den regionale forvaltningsdomstol gav sagsøgerne medhold og annullerede tildelingen af den omhandlede kontrakt, appellerede FIGC samt det organ, som FIGC havde tildelt kontrakten, hver især den dom, som denne ret havde afsagt, til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). For denne ret har de bl.a. anfægtet forudsætningen om, at FIGC skal kvalificeres som et »offentligretligt organ«.

På denne baggrund besluttede Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af direktivet om offentlige udbud ²⁸⁹. Den pågældende ret ønsker at få afklaret, om FIGC opfylder visse betingelser, der er fastsat i dette direktiv, for at kunne kvalificeres som et »offentligretligt organ« og således er forpligtet til at anvende reglerne om tildeling af offentlige kontrakter. Den forelæggende ret har nærmere bestemt anmodet Domstolen om at fortolke dels betingelsen om, at et »offentligretligt organ« skal være oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter ²⁹⁰, dels betingelsen om, at forvaltningen af et sådant organ skal være underlagt en offentlig myndigheds kontrol ²⁹¹.

Domstolens bemærkninger

For det første bemærkede Domstolen, at den virksomhed af almen interesse, som sporten udgør, i Italien foranstaltet af hvert af de nationale idrætsforbund inden for rammerne af offentlige opgaver, som udtrykkeligt er tillagt disse forbund ved den nationale lovgivning, idet det præciseres, at flere af disse opgaver tilsyneladende ikke er af industriel eller kommerciel karakter. Domstolen konkluderede heraf, at når et nationalt sportsforbund som FIGC faktisk varetager sådanne opgaver, kan det anses for at være oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, som ikke er af industriel eller kommerciel karakter.

Domstolen præciserede, at denne konklusion ikke drages i tvivl af de faktiske omstændigheder, at FIGC dels har en privatretlig sammenslutnings retlige form, dels ud over de aktiviteter af almen interesse, der er udtømmende opregnet i den nationale lovgivning, udøver andre aktiviteter, som udgør en stor del af dets samlede virksomhed, og som er selvfinansieret.

Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt ledelsen af et nationalt sportsforbund skal anses for underlagt kontrol fra en offentlig myndighed, såsom i det foreliggende tilfælde Comitato Olimpico Nazionale

²⁸⁹ | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26.2.2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65).

²⁹⁰ | Artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i direktiv 2014/24.

²⁹¹ | Artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24.

Italiano (den nationale italienske olympiske komité, herefter »CONI«), fastslog Domstolen, at en offentlig administration, som i det væsentlige har til opgave at fastsætte regler på sportsområdet, at kontrollere deres korrekte anvendelse og udelukkende kan gribe ind i tilrettelæggelsen af konkurrencer og forberedelsen til De Olympiske Lege uden at regulere de forskellige sportsforbunds daglige organisering og praksis, ikke umiddelbart kan anses for et hierarkisk organ, der er i stand til at kontrollere og styre driften af de nationale idrætsforbund. Den tilføjede, at den forvaltningsmæssige autonomi, der er tildelt de nationale idrætsforbund i Italien, synes *a priori* at tale imod en aktiv kontrol fra CONI's side på en sådan måde, at CONI er i stand til at påvirke ledelsen af et nationalt idrætsforbund som FIGC, bl.a. på området for indgåelse af offentlige kontrakter.

Domstolen præciserede imidlertid, at en sådan formodning kan afkræftes, hvis det godtgøres, at de forskellige beføjelser, som CONI råder over i forhold til FIGC, faktisk bevirker, at dette forbund opnår en tilknytning til CONI i en sådan grad, at dette organ kan påvirke forbundets beslutninger på området for offentlige kontrakter.

Samtidig med at Domstolen fremhævede, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om der foreligger en tilknytning, der er forbundet med en sådan mulighed for indflydelse, gav Domstolen anvisninger med henblik på at vejlede denne ret i dens afgørelse. I denne sammenhæng anførte Domstolen bl.a., at analysen af CONI's forskellige beføjelser i forhold til FIGC med henblik på at vurdere, om der foreligger en aktiv kontrol fra CONI's side med FIGC's drift, og om CONI har mulighed for at påvirke FIGC's beslutninger på området for offentlige kontrakter, skal gøres til genstand for en samlet vurdering.

Endvidere anførte Domstolen, at såfremt det konkluderes, at CONI kontrollerer driften af de nationale idrætsforbund, er den omstændighed, at disse sidstnævnte på grund af deres majoritetsdeltagelse i CONI's vigtigste kollegiale organer kan udøve en væsentlig indflydelse på CONI's aktiviteter, kun relevant, hvis det kan godtgøres, at hvert enkelt af disse forbund isoleret set er i stand til at udøve en så betydelig indflydelse på den kontrol med forvaltningen, som CONI udøver, der har den konsekvens, at denne kontrol bliver neutraliseret, og at et sådant nationalt idrætsforbund således genvinder herredømmet over sin forvaltning.

4. Motorkøretøjsforsikring

Dom af 29. april 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337)

Den 7. februar 2018 blev Powiat Ostrowski (distriktet Ostrów, Polen), der er en lokal polsk myndighed, ved en retsafgørelse efter en afgørelse om beslaglæggelse ejer af et køretøj indregistreret i Polen. Efter forkyndelsen af denne afgørelse den 20. april 2018 tegnede distriktet forsikring på køretøjet på forvaltningens næste åbningsdag, dvs. mandag den 23. april 2018.

Henset til køretøjets dårlige tekniske stand besluttede distriktet at sende det til skrot. Køretøjet blev i henhold til et certifikat udstedt af ophugningsanlægget afmeldt den 22. juni 2018.

Den 10. juli 2018 blev distriktet pålagt en bøde på 4 200 PLN (ca. 933 EUR) af Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (garantifonden for forsikringsgivere, Polen) for at have tilsidesat sin pligt til at indgå en aftale om ansvarsforsikring for dette køretøj for perioden fra den 7. februar til den 22. april 2018 (herefter »den omtvistede periode«).

Distriktet anlagde sag ved Sąd Rejonowy w Ostrowie Wielkopolskim (retten i første instans i Ostrów Wielkopolski, Polen) med påstand om, at det blev fastslået, at distriktet ikke havde pligt til at forsikre køretøjet i den

omtvistede periode. Denne ret spurgte Domstolen, om der forelå en forpligtelse til at indgå en aftale om ansvarsforsikring ²⁹² for et køretøj, som er indregistreret i en medlemsstat, befinder sig på privat grund, ikke er egnet til brug som følge af sin tekniske stand og efter ejerens valg er bestemt til skrot.

Ved dommen fastslog Domstolen, at indgåelsen af en aftale om ansvarsforsikring for motorkøretøjer er obligatorisk, når det pågældende køretøj er indregistreret i en medlemsstat, for så vidt som dette køretøj ikke lovligt er blevet taget ud af brug i overensstemmelse med gældende national ret.

Domstolens bemærkninger

I første række bemærkede Domstolen, at indgåelsen af en aftale om ansvarsforsikring for motorkøretøjer principielt er obligatorisk for et køretøj, som er indregistreret i en medlemsstat, befinder sig på privat grund og efter ejerens valg er bestemt til skrot, selv om dette køretøj som følge af sin tekniske stand på et givent tidspunkt ikke er egnet til brug.

I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at begrebet »køretøj« ²⁹³ er et objektivt begreb og er uafhængigt af den brug, der gøres eller kan gøres af det pågældende køretøj, eller af hensigten hos køretøjets ejer eller en anden person om faktisk at anvende køretøjet.

Et køretøjs tekniske stand kan variere med tiden, og dets eventuelle reparation afhænger af subjektive forhold, såsom ejerens eller ihændehaberens ønske om at foretage eller få foretaget de nødvendige reparationer og rådighed over det i denne henseende nødvendige budget. Såfremt den omstændighed alene, at et køretøj på et givent tidspunkt er uegnet til at køre, var tilstrækkelig til at fratage det dets egenskab af køretøj og således fritage det fra forsikringspligten, ville den objektive karakter af begrebet »køretøj« folgelig blive bragt i fare. Endvidere er forsikringspligten ²⁹⁴ hverken forbundet med brugen af køretøjet som transportmiddel på et bestemt tidspunkt eller med spørgsmålet om, hvorvidt det pågældende køretøj har forårsaget skade. Den omstændighed alene, at et indregistreret køretøj på et givent tidspunkt som følge af sin tekniske stand er uegnet til brug og dermed ude af stand til at forårsage skade, gør det folgelig ikke muligt at udelukke køretøjet fra forsikringspligten, heller ikke selv om det forholder sig således fra tidspunktet for overdragelsen af ejendomsretten. På samme måde kan den omstændighed, at ejeren eller en anden person har til hensigt at lade køretøjet destruere, ikke i sig selv gøre det muligt at finde, at det nævnte køretøj mister sin egenskab af »køretøj« og således falder uden for denne forsikringspligt. Kvalificeringen af »køretøj« og rækkevidden af forsikringspligten kan nemlig ikke gøres afhængig af sådanne subjektive forhold, idet forudsigeligheden, stabiliteten og kontinuiteten af denne forpligtelse, hvis overholdelse imidlertid er nødvendig for at sikre retssikkerheden, ellers skades.

I anden række fastslog Domstolen, at forpligtelsen til principielt at tegne forsikring for et køretøj, som er indregistreret i en medlemsstat, befinder sig på privat grund og efter ejerens valg er bestemt til skrot, selv om dette køretøj som følge af sin tekniske stand på et givent tidspunkt ikke er egnet til brug, for det første gælder for at sikre beskyttelsen af ofre for færdselsulykker, eftersom interventionen fra organet for erstatning for tingsskade og personskade, der forvoldes af et ikke-forsikret køretøj ²⁹⁵, kun foreskrives, når det er obligatorisk at tegne en forsikring. Denne fortolkning sikrer nemlig, at ofre under alle omstændigheder får erstatning enten af forsikringsgiveren i henhold til en aftale indgået med henblik herpå eller af

292 | Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/103/EF af 16.9.2009 om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EUT 2009, L 263, s. 11).

293 | Artikel 1, nr. 1), i direktiv 2009/103.

294 | Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/103.

295 | Artikel 10, stk. 1, i direktiv 2009/103.

erstatningsorganet i tilfælde af, at forpligtelsen til at forsikre et køretøj, der har været involveret i en ulykke, ikke er opfyldt, eller i tilfælde af, at køretøjet ikke er identificeret. For det andet tjener denne fortolkning til bedst muligt at sikre overholdelsen af formålet om at sikre den frie bevægelighed såvel for køretøjer, der er hjemmehørende på Unionens område, som for personer, der befinder sig i disse. Det er nemlig alene, når en styrket beskyttelse af potentielle ofre for motorkøretøjsulykker sikres, at medlemsstaterne kan anmodes om ²⁹⁶ ikke at føre systematisk kontrol med ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der kommer ind på deres område fra en anden medlemsstat, hvilket er grundlæggende for at sikre denne frie bevægelighed.

I tredje række præciserede Domstolen endelig, at for at et køretøj kan udelukkes fra forsikringspligten, skal det officielt være blevet taget ud af brug i overensstemmelse med gældende national ret. Selv om indregistreringen af et køretøj principielt attesterer, at det er egnet til brug og således til at blive anvendt som transportmiddel, kan et indregistreret køretøj objektivt set være endeligt uegnet til brug som følge af sin dårlige tekniske stand. Konstateringen om denne endelige uegnethed til brug og dermed om fortabelsen af egenskaben af »køretøj« skal imidlertid foretages objektivt. Selv om afmeldingen af køretøjets indregistrering kan udgøre en sådan objektiv konstatering, fastsætter EU-retten ²⁹⁷ ikke regler for den måde, hvorpå et køretøj lovligt kan tages ud af brug. I henhold til gældende national ret kan det dermed på anden måde end ved afmelding af det pågældende køretøjs indregistrering fastslås, at køretøjet er taget ud af brug.

5. Kemiske stoffer

Dom af 21. januar 2021, Tyskland mod Esso Raffinage (C-471/18 P, [EU:C:2021:48](#))

Esso Raffinage (herefter »Esso«) sendte Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) en registrering vedrørende et kemikalie, som Esso producerer.

Ved afgørelse af 6. november 2012 anmodede ECHA Esso om inden et år at sende ECHA yderligere oplysninger. Som svar herpå sendte Esso ECHA nogle andre oplysninger end dem, som ECHA havde anmodet om, men som Esso fandt var alternativer til de sidstnævnte.

Den 1. april 2015 sendte ECHA ministeriet for miljø, bæredygtig udvikling, transport og bolig (Frankrig) en skrivelse med overskriften »Statement of Non-Compliance following a Dossier Evaluation Decision under Regulation (EC) No. 1907/2006« (erklæring om manglende overensstemmelse på baggrund af en afgørelse om dossiervurdering i henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006, herefter »den omtvistede skrivelse«). Ved sidstnævnte skrivelse fastslog ECHA, at Esso ikke havde opfyldt sine forpligtelser ²⁹⁸.

Efter at Retten havde fastslået, at det søgsmål, som Esso havde anlagt, kunne antages til realitetsbehandling, gav den Esso medhold i søgsmålet og annullerede den omtvistede skrivelse. Domstolen, der skulle behandle den appel, som Forbundsrepublikken Tyskland havde iværksat, forkastede appellen, idet den præciserede

²⁹⁶| Artikel 4 i direktiv 2009/103.

²⁹⁷| Direktiv 2009/103.

²⁹⁸| Således som de fulgte af afgørelsen af 6.11.2012 og af artikel 5 samt artikel 41, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1, berigtiget i EUT 2007, L 136, s. 3, og i EUT 2015, L 212, s. 39) (herefter »REACH-forordningen«).

rækkevidden af ECHA's beføjelse til at vedtage afgørelser efter en kontrol af oplysninger, der er indeholdt i registreringsdossierer for kemikalier.

Domstolens bemærkninger

Først efterprøvede Domstolen Rettens vurderinger vedrørende spørgsmålet, om Essos søgsmål kunne antages til realitetsbehandling, navnlig med hensyn til, om den omtvistede skrivelse kunne anfægtes. I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at der ved afgørelsen af, om en retsakt har til formål at have bindende retsvirkninger, kan tages hensyn til dels objektive kriterier, såsom indholdet af den omtvistede retsakt, den sammenhæng, hvori den er blevet vedtaget, og ophavsmandens beføjelser, dels et subjektivt kriterium, der vedrører den hensigt, der har fået den institution, det organ eller det kontor eller agentur i Unionen, der er ophavsmand til den anfægtede retsakt, til at vedtage den. Dette subjektive kriterium kan imidlertid kun spille en supplerende rolle i forhold til de ovennævnte objektive kriterier, således at det ikke kan tillægges større betydning end sidstnævnte eller sætte spørgsmålstejn ved den vurdering af virkningerne af den anfægtede retsakt, der følger heraf.

Herefter fastslog Domstolen, at EU-lovgiver ved at fastsætte, at ECHA kan vedtage »passende afgørelser«²⁹⁹, har tillagt ECHA beføjelsen til at drage bindende retlige konsekvenser af gennemgangen af de oplysninger, der er blevet indsendt af en registrant, som forud herfor er blevet meddelt en afgørelse, hvorved denne blev anmodet om at bringe sit registreringsdossier i overensstemmelse med REACH-forordningens forskrifter og krav³⁰⁰. ECHA kan således udtale sig om, hvorvidt de omhandlede oplysninger er i overensstemmelse med disse forskrifter og krav, og om, hvorvidt registranten har overholdt de tilsvarende forpligtelser. Det drejer sig ikke kun om forpligtelsen til at efterkomme den afgørelse, hvori der anmodes om de pågældende oplysninger, men i sidste ende også om forpligtelsen for producenter og importører af kemikalier i mængder på 1 ton eller derover pr. år³⁰¹ til at overholde alle de krav, der gælder for registrering af sådanne stoffer. I denne henseende anførte Domstolen, at EU-lovgiveren har indført proceduren for registrering og vurdering af kemiske stoffer for at gøre det muligt for ECHA at kontrollere, at industrien overholder sine forpligtelser under sanktionsansvar. I denne henseende fremhævede Domstolen, at EU-lovgiver har indført registrerings- og vurderingsproceduren for kemikalier med det formål³⁰² at gøre det muligt for ECHA at efterprøve, at industrien opfylder sine forpligtelser, idet den ellers kan straffes med sanktioner³⁰³. Inden for denne ramme påhviler det medlemsstaterne at fastsætte sanktionsbestemmelser, der finder anvendelse på de pågældende virksomheder, og at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes, i det tilfælde, hvor ECHA har konstateret, at disse virksomheder har tilsidesat de forpligtelser, der følger af REACH-forordningen.

Endelig bemærkede Domstolen, at denne analyse af kompetencefordelingen mellem ECHA og medlemsstaterne bekræftes af REACH-forordningens målsætninger. Værtsmedlemsstaten indfører et integreret system til kontrol af kemiske stoffer, der fremstilles, importeres eller markedsføres i Unionen, med henblik på at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet. Endelig fastslog Domstolen, at denne analyse af fordelingen af kompetencer mellem ECHA og medlemsstaterne understøttes af REACH-forordningens formål. Denne indfører nemlig et integreret system til kontrol af kemikalier, der er produceret, importeret

299| REACH-forordningens artikel 42, stk. 1.

300| Afgørelse vedtaget i medfør af REACH-forordningens artikel 41, stk. 3.

301| REACH-forordningens artikel 5 og 6, stk. 1.

302| REACH-forordningens artikel 125 og 126, sammenholdt med 121. og 122. betragtning til denne forordning.

303| REACH-forordningens artikel 51.

eller markedsført i Unionen, med formålet at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet ³⁰⁴.

For det andet undersøgte Domstolen de vurderinger, som Retten har foretaget vedrørende ECHA's udøvelse af sine beslutningsbeføjelser. I den forbindelse bemærker den først og fremmest, at ECHA's forpligtelse til at vurdere de registreringsdossierer for kemiske stoffer, der er forelagt ECHA, og til at kontrollere overensstemmelsen af de oplysninger, der er indeholdt heri, i tilfælde af, at en registrant har forelagt »tilpasninger af standardinformationskravene«, også omfatter spørgsmålet om, hvorvidt disse tilpasninger og deres begrundelse er i overensstemmelse med de gældende regler for dem. For det andet efterprøvede Domstolen Rettens vurderinger vedrørende ECHA's udøvelse af sin kompetence til at træffe afgørelse. For det andet bemærker Domstolen, at registranternes mulighed for at benytte sig af sådanne »tilpasninger« i de senere faser af registrerings- og vurderingsproceduren for kemiske stoffer, navnlig når ECHA har vedtaget en afgørelse, hvorefter et registreringsdossier skal suppleres med en undersøgelse, der indebærer gennemførelse af dyreforsøg, følger af de relevante generelle bestemmelser i REACH-forordningen og det vejledende princip om begrænsning af dyreforsøg, som disse generelle bestemmelser afspejler. I forordningen kræves det navnlig, at oplysninger, der er indhentet ved andre metoder end dyreforsøg, skal anvendes »så vidt muligt«, og at sådanne forsøg kun skal gennemføres, »hvis der ikke er noget alternativ«. Endelig anførte Domstolen, at ECHA skal efterprøve disse tilpasninger og udtale sig om deres overensstemmelse, idet ECHA skal overholde de procedurer og beslutningsprocedurer, der er fastsat ved REACH-forordningen, hvilket ECHA, således som Retten med rette havde udtalt, ikke havde gjort.

6. Hvidvaskning af penge

Dom af 2. september 2021, LG og MH (Hvidvask af egne penge) (C-790/19 P, [EU:C:2021:661](#))

LG, som var direktør i et selskab, var ved Tribunalul Braşov (retten i første instans i Braşov, Rumænien) blevet idømt en betinget fængselsstraf for lovovertrædelsen hvidvask af penge for 80 forhold begået mellem 2009 og 2013. De pågældende pengemidler hidrørte fra skattesvig begået af denne samme person (herefter »prædikatorbrydelsen«).

I forbindelse med behandlingen af appellerne iværksat til prøvelse af denne dom rejste Curtea de apel Braşov (appeldomstolen i Braşov, Rumænien), den forelæggende ret, tvivl om, hvorvidt den person, som har begået prædikatorbrydelsen, tillige kan være den person, som har begået lovovertrædelsen hvidvask af penge.

I sin dom fastslog Domstolen, at direktiv 2005/60 ³⁰⁵ ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter lovovertrædelsen hvidvask af penge kan begås af den person, som har begået prædikatorbrydelsen.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at konvertering eller overførsel af formuegoder, vel vidende, at de stammer fra en kriminel handling eller fra medvirken i en sådan handling, med det formål at fortie eller

³⁰⁴ | Artikel 6, 20, 22, 41 og 42 i samt 19., 20. og 44. betragtning til REACH-forordningen.

³⁰⁵ | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26.10.2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT 2005, L 309, s. 15), artikel 1, stk. 2, litra a).

tilsløre formuegodernes ulovlige oprindelse eller at hjælpe personer, som er involveret i en sådan handling, til at unddrage sig de retlige konsekvenser heraf, er en handling, som, hvis den begås forsætligt, anses for at udgøre lovovertrædelsen hvidvask af penge ³⁰⁶. For at en person kan anses for at have begået denne lovovertrædelse, skal vedkommende følgelig have viden om, at de nævnte formuegoder stammer fra en kriminel handling eller fra medvirken i en sådan handling. Eftersom denne betingelse nødvendigvis er opfyldt med hensyn til den person, som har begået prædikatforbrydelsen, udelukker direktiv 2005/60 ikke, at denne person ligeledes kan være den, som har begået lovovertrædelsen hvidvask af penge. For så vidt som en sådan handling udgør en eventuel materiel handling, der ikke automatisk følger af prædikatforbrydelsen, kan den desuden begås såvel af den person, som har begået prædikatforbrydelsen, som af en tredjemand.

Herefter undersøgte Domstolen den normative kontekst, som direktiv 2005/60 indgår i, og bl.a. medlemsstaternes internationale forpligtelser ³⁰⁷ samt EU's retsakter ³⁰⁸, der var gældende på tidspunktet for dette direktivs vedtagelse. Den præciserede i denne henseende, at på dette tidspunkt kunne medlemsstaterne bestemme, at de handlinger, der udgør lovovertrædelsen hvidvask af penge, ikke skulle være straffbare handlinger i deres strafferet for så vidt angår den person, som har begået prædikatforbrydelsen. Medlemsstaternes forpligtelse til at forbyde visse handlinger, der udgør hvidvaskning af penge, uden at foreskrive de midler, med hvilke dette forbud gennemføres, på den ene side, og definitionen af hvidvaskning af penge på en måde, der gør det muligt, dog uden at det er et krav, at lade disse handlinger være straffbare for så vidt angår den person, som har begået prædikatforbrydelsen, på den anden side, lader således valget heraf være op til medlemsstaterne ³⁰⁹, i overensstemmelse med medlemsstatens internationale forpligtelser og de grundlæggende principper i national ret. Medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte, at sådanne handlinger skal være straffbare handlinger, indførtes i øvrigt alene ved direktiv 2018/1673 ³¹⁰.

Endelig præciserede Domstolen, at det forhold, at sådanne handlinger er straffbare, er i overensstemmelse med formålene med direktiv 2005/60, for så vidt som dette kan gøre det vanskeligere at indføre midler, der stammer fra kriminalitet, i det finansielle system, og bidrager således til at sikre et velfungerende indre marked. En medlemsstat kan følgelig fastsætte, at den person, som har begået prædikatforbrydelsen, kan straffes for lovovertrædelsen hvidvask af penge.

Hvad endvidere angår princippet *ne bis in idem* ³¹¹, og navnlig forbuddet mod at retsforfølge en person for den samme lovovertrædelse, bemærkede Domstolen, at det relevante kriterium ved fastlæggelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, er kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, som har ført til frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske. Således forbydes pålægning, for de samme forhold, af flere sanktioner af strafferetlig karakter efter forskellige procedurer, der er gennemført med henblik herpå. I den foreliggende sag var princippet *ne bis in idem* ikke til hinder for, at den, som har begået prædikatforbrydelsen, retsforfølges for lovovertrædelsen hvidvask af penge, når de forhold, der ligger til grund for retsforfølgningen, ikke er identiske med de forhold, der udgør prædikatforbrydelsen.

306| Artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2005/60.

307| Europarådets konvention om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold, som blev undertegnet i Strasbourg den 8.11.1990 (Council of Europe Treaty Series nr. 141).

308| Rådets rammeafgørelse 2001/500/RIA af 26.6.2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, infrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT 2001, L 182, s. 1).

309| Artikel 1, stk. 1 og 2, litra a), i direktiv 2005/60.

310| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23.10.2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge (EUT 2018, L 284, s. 22).

311| Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Domstolen præciserede i denne henseende, at hvidvaskning af penge består i en handling, der er særskilt fra den handling, som udgør prædikatforbrydelsen, selv om denne hvidvaskning af penge er foretaget af den person, som har begået prædikatforbrydelsen.

Domstolen præciserede rækkevidden af den forpligtelse til efterprøvelse, som påhviler den nationale ret. Således skal den nationale ret efterprøve, om prædikatforbrydelsen har været genstand for en endelig straffedom, hvorved gerningsmanden er blevet frikendt eller dømt, og om de faktiske handlinger, der udgør prædikatforbrydelsen, ikke er identiske med dem, for hvilke gerningsmanden retsforfølges for hvidvaskning af penge.

7. Pakkerejser, pakkeferier og pakketure

Dom af 18. marts 2021, Kuoni Travel (C-578/19, [EU:C:2021:213](#))

Sagsøgeren, X, og hendes ægtefælle indgik en kontrakt om en pakkerejse med Kuoni Travel Ltd (herefter »Kuoni«), der er en rejsearrangør med hjemsted i Det Forenede Kongerige. X mødte under sit ophold N, en ansat på hotellet, som under foregivende af at ville følge hende til receptionen voldtog hende og udsatte hende for overgreb.

X gjorde et erstatningskrav gældende over for Kuoni som følge af voldtægten og overgrebene med den begrundelse, at voldtægten og overgrebene udgjorde en mangelfuld opfyldelse af rejsekontrakten samt en tilsidesættelse af 1992-Regulations³¹². Kuoni bestred disse udsagn, idet selskabet påberåbte sig en klausul i denne kontrakt vedrørende betingelserne for, at det kunne holdes ansvarligt for den korrekte opfyldelse af sine kontraktlige forpligtelser³¹³, såvel som en bestemmelse i 1992-Regulations angående selskabets ansvarsfritagelse, når den manglende eller mangelfulde opfyldelse af kontrakten skyldtes en begivenhed, som hverken dette selskab eller en anden tjenesteyder kunne forudse eller foregribe³¹⁴.

I forbindelse med en appel iværksat til prøvelse af frifindelsen af Kuoni i det erstatningssøgsmål, som X havde anlagt, forelagde Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende rækkevidden af artikel 5, stk. 2, tredje led, i direktiv 90/314, idet denne bestemmelse fastsætter en ansvarsfritagelsesgrund for en arrangør af en pakkerejse med hensyn til den korrekte opfyldelse af de forpligtelser, der følger af en kontrakt om en sådan rejse, som er indgået mellem denne arrangør og en forbruger og er reguleret ved dette direktiv. Som svar på disse spørgsmål fastslog Domstolen, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at i tilfælde af en manglende

312| Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (forordning fra 1992 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, herefter »1992-Regulations«) af 22.12.1992 gennemførte Rådets direktiv 90/314/EØF af 13.6.1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT 1990, L 158, s. 59) (herefter »direktiv 90/314«) i Det Forenede Kongeriges ret.

313| Ifølge kontraktens klausul 5.10(b) påtager rejsearrangøren sig ansvaret, hvis en del af det feriearrangement, der er bestilt inden afrejsen fra Det Forenede Kongerige, som følge af en fejl, der kan tilskrives dette selskab eller en af dets repræsentanter eller leverandører, ikke er som beskrevet i brochuren, medmindre den skade, som medkontrahenten eller et medlem af dennes gruppe er blevet påført, skyldes en fejl, der kan tilskrives medkontrahenten, eller skyldes uforudsigelige begivenheder, som rejsearrangøren eller dennes repræsentanter eller leverandører trods den nødvendige agtpågivenhed ikke havde mulighed for at forudse eller at undgå.

314| Regulation 15(2)(c)(ii) i 1992-Regulations bestemmer, at »[d]en anden kontraktpart er ansvarlig over for forbrugeren for enhver skade, der påføres denne som følge af manglende eller mangelfuld opfyldelse af kontrakten, medmindre denne manglende eller mangelfulde opfyldelse hverken kan tilskrives en fejl fra denne anden kontraktparts eller fra en anden tjenesteyders side, fordi den manglende opfyldelse skyldes en begivenhed, som hverken den anden kontraktpart eller tjenesteyderen trods den nødvendige agtpågivenhed kunne forudse eller foregribe«.

eller mangelfuld opfyldelse af disse forpligtelser, der skyldes handlinger foretaget af en ansat hos en tjenesteyder, som opfylder den nævnte kontrakt, kan denne ansatte ikke anses for at være en tjenesteyder i relation til anvendelsen af denne bestemmelse, og at arrangøren ikke i medfør af den nævnte bestemmelse kan fritages for sit ansvar for en sådan manglende eller mangelfuld opfyldelse.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at der med direktiv 90/314 indføres en ordning om kontraktligt ansvar for arrangører af pakkerejser over for de forbrugere, der med disse arrangører har indgået en kontrakt om sådanne rejser, som ikke kan fraviges ved nogen klausul herom i kontrakten ³¹⁵. De eneste undtagelser, der tillades, er dem, der er angivet udtømmende i direktivet ³¹⁶. Dette ansvar for rejsearrangørerne har den særegenhed, at det omfatter den korrekte opfyldelse af de forpligtelser, der følger af kontrakten om en pakkerejse, ved hjælp af tjenesteydere.

Hvad dernæst angik begrebet »tjenesteyder« konstaterede Domstolen, at dette begreb hverken er defineret i direktiv 90/314 eller ved en udtrykkelig henvisning i dette direktiv til medlemsstaternes lovgivning, således at det skal fortolkes selvstændigt og ensartet. I betragtning af den normale betydning af dette begreb og det forhold, at de forpligtelser, der følger af en pakkerejsekontrakt, kan opfyldes gennem andre personer end rejsearrangøren, må udtrykket forstås således, at det betegner en fysisk eller juridisk person, som er selvstændig i forhold til rejsearrangøren og leverer tjenesteydelser mod betaling. Efter at have fastslået dette præciserede Domstolen, at en ansat hos en tjenesteyder ikke selv kan være en tjenesteyder som omhandlet i direktiv 90/314, da denne ansatte til forskel fra en tjenesteyder ikke har indgået nogen aftale med pakkerejsearrangøren, og da vedkommende udfører sit arbejde inden for rammerne af et underordningsforhold til sin arbejdsgiver og dermed under dennes kontrol. Domstolen udelukkede dog ikke, at en sådan ansats handlinger eller undladelser – i henseende til ansvarsordningen i direktiv 90/314 – kan sidestilles med handlinger foretaget af eller undladelser hos den tjenesteyder, der beskæftiger vedkommende. Domstolen fandt, at en manglende eller mangelfuld opfyldelse af de forpligtelser, der følger af en pakkerejsekontrakt, kan udløse et ansvar for rejsearrangøren, selv om denne manglende eller mangelfulde opfyldelse udspringer af forhold begået af ansatte hos rejsearrangøren. Dette kontraktlige ansvar udløses, når der for det første foreligger en forbindelse mellem den handling eller undladelse, der har påført forbrugeren en skade, og de forpligtelser for rejsearrangøren, der følger af den nævnte kontrakt, og disse forpligtelser for det andet opfyldes af en ansat hos en tjenesteyder, der står under opsyn af denne tjenesteyder. Uden et sådant ansvar ville der blive opstillet en uberettiget sondring mellem rejsearrangørernes ansvar for forhold begået af deres tjenesteydere, og det ansvar, der skyldes de samme forhold begået af ansatte hos disse tjenesteydere, som opfylder de forpligtelser, der følger af en pakkerejsekontrakt, hvilket ville gøre det muligt for en rejsearrangør at unddrage sig sit ansvar.

Endelig påpegede Domstolen, at selv om der kan afviges fra den regel, der opstiller et ansvar for pakkerejsearrangører, skal denne ansvarsfritagelsesgrund – som omfatter de situationer, hvor den manglende eller mangelfulde opfyldelse af kontrakten skyldes en begivenhed, som hverken rejsearrangøren eller tjenesteyderen ³¹⁷ kunne forudse eller foregribe – undergives en streng, selvstændig og ensartet fortolkning. Den af denne ansvarsfritagelsesgrund omfattede begivenhed, der ikke kunne forudses eller foregribes, adskiller sig fra force majeure og skal, eftersom denne ansvarsfritagelsesgrund er baseret på, at hverken rejsearrangøren eller tjenesteyderen har begået noget fejl, fortolkes som tagende sigte på et forhold eller en hændelse, som ikke falder ind under deres kontrolsfære. Eftersom en ansat hos en tjenesteyders handlinger

315 | Artikel 5, stk. 3, i direktiv 90/314.

316 | Artikel 5, stk. 2, i direktiv 90/314.

317 | Artikel 5, stk. 2, tredje led, i direktiv 90/314.

eller undladelser, som medfører en manglende eller mangelfuld opfyldelse af rejsearrangørens forpligtelser over for forbrugeren, falder ind under denne kontrolsfære, kan de imidlertid ikke anses for begivenheder, der ikke kunne forudses eller foregribes. Følgelig kan rejsearrangøren ikke fritages for sit ansvar for en sådan manglende eller mangelfuld opfyldelse af kontrakten.

XV. Økonomisk og monetær politik

Inden for den økonomiske og monetære politik er fire domme nævneværdige. I den første dom præciserede Domstolen de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan indføre restriktioner for betalinger med eurosedler og -mønter. I den anden og tredje dom præciserede Domstolen, hvorledes det fælles afviklingsråd (SRB) fungerer i forbindelse med den fælles afviklingsmekanisme. Endelig tog Domstolen i den fjerde dom stilling til omfanget af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) beføjelser til at udstede retningslinjer til kompetente myndigheder eller finansielle institutioner.

Dom af 26. januar 2021 (Store Afdeling) Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, [EU:C:2021:63](#))

To tyske statsborgere, der var betalingspligtige for radio- og TV-licens i delstaten Hessen (Tyskland), tilbød Hessischer Rundfunk (radioselskab i Hessen) at betale denne licens i kontant. Under henvisning til bekendtgørelsen for Hessischer Rundfunk vedrørende proceduren for betaling af radio- og TV-licens, som udelukker enhver mulighed for at betale denne licens i kontant ³¹⁸, afslog Hessischer Rundfunk deres forespørgsel og tilsendte dem betalingspåkrav.

De to tyske statsborgere anlagde sag til prøvelse af disse betalingskrav, og tvisterne nåede til Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland). Denne ret anførte, at udelukkelsen af muligheden for at betale radio- og TV-licensen med europengesedler, som var fastsat i bekendtgørelsen for Hessischer Rundfunk vedrørende proceduren for betaling, var i strid med en forbundsretlig bestemmelse, der havde forrang, og som fastsatte, at europengesedler er det eneste ubegrænset lovlige betalingsmiddel ³¹⁹.

Idet Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) rejste tvivl om foreneligheden af denne forbundsretlige bestemmelse med Unionens enekompetence på området for den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta, forelagde den spørgsmålet for Domstolen til præjudiciel afgørelse. Denne ret ønskede ligeledes oplyst, om den status som lovligt betalingsmiddel, som europengesedler har, forbyder en medlemsstats offentlige enheder at udelukke muligheden for ved kontant betaling at frigøre sig fra en betalingsforpligtelse, som de offentlige myndigheder har pålagt, således som det er tilfældet med betalingen af radio- og TV-licensen i delstaten Hessen.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at en medlemsstat, der har euroen som valuta, i forbindelse med organiseringen af dens offentlige forvaltning kan indføre en foranstaltning, som forpligter dens myndigheder til at acceptere kontant betaling, eller af offentlige hensyn og under visse betingelser indføre en undtagelse fra denne forpligtelse.

³¹⁸ | § 10, stk. 2, i Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (bekendtgørelse for Hessischer Rundfunk vedrørende proceduren for betaling af radio- og TV-licens) af 5.12.2012.

³¹⁹ | § 14, stk. 1, andet punktum, i Gesetz über die Deutsche Bundesbank (lov om den tyske nationalbank), som offentliggjort den 22.10.1992 (BGBl. 1992 I, s. 1782), som ændret ved lov af 4.7.2013 (BGBl. 2013 I, s. 1981).

Domstolens bemærkninger

I første omgang fortolkede Domstolen begrebet »monetær politik«, på hvilket område Unionen har enekompetence for de medlemsstater, der har euroen som valuta ³²⁰.

Indledningsvis præciserede Domstolen, at dette begreb ikke er begrænset til den operationelle gennemførelse heraf, men ligeledes indebærer en normativ dimension, der skal sikre euroens status som fælles valuta. For det andet bemærker den, at den omstændighed, at kun eurosedler udstedt af Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker har status som »lovligt betalingsmiddel« ³²¹, fastholder disse sedlers officielle karakter i euroområdet, mens andre pengesedler udelukkes fra også at have denne karakter. Domstolen tilføjede i denne henseende, at begrebet »lovligt betalingsmiddel« hvad angår et betalingsmiddel i en valutaenhed betyder, at dette betalingsmiddel ikke generelt kan afvises til opfyldelse af et krav i samme valutaenhed til dets fulde pålydende værdi med frigørende virkning. Endelig fremhævede Domstolen, at den omstændighed, at EU-lovgiver kan fastsætte de foranstaltninger, der er nødvendige for anvendelsen af euroen som fælles valuta ³²², afspejler kravet om at fastsætte ensartede principper for alle de medlemsstater, der har euroen som valuta, og bidrager til at opfylde hovedformålet med Unionens monetære politik, der består i at fastholde prisstabilitet.

Domstolen fastslog følgelig, at kun Unionen har kompetence til nærmere at angive den retlige ordning for europengesedlers status som lovligt betalingsmiddel. Den bemærkede i denne henseende, at når Unionen tillægges enekompetence, kan medlemsstaterne ikke indføre eller opretholde en bestemmelse, der henhører under denne kompetence, selv hvor Unionen ikke har udøvet sin enekompetence.

Med dette sagt bemærkede Domstolen, at det ikke er nødvendigt for forankringen eller opretholdelsen af effektiviteten af europengesedlers status som lovligt betalingsmiddel at fastsætte en absolut forpligtelse til at acceptere disse pengesedler som betalingsmiddel. Det er heller ikke nødvendigt, at Unionen udtømmende og ensartet opstiller undtagelserne til denne principielle forpligtelse, så længe det som hovedregel er muligt at betale i kontant.

Domstolen konkluderede følgelig, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, har kompetence til at regulere de nærmere bestemmelser for frigørelse fra betalingsforpligtelser, så længe det som hovedregel er muligt at betale i kontant i samme valuta. En medlemsstat kan således indføre en foranstaltning, som forpligter dens offentlige myndigheder til at acceptere betalinger i kontant i denne valuta.

Hernæst bemærkede Domstolen, at eurosedler og -mønters status som lovligt betalingsmiddel principielt indebærer en forpligtelse til at acceptere dem. Den præciserede imidlertid, at denne forpligtelse principielt kan begrænses af medlemsstaterne med henvisning til offentlige hensyn, forudsat at disse begrænsninger står i rimeligt forhold til det offentlige hensyn, som forfølges, hvilket bl.a. indebærer, at der findes andre lovlige midler til betaling af pengegæld.

Domstolen anførte i denne henseende, at det er af offentlige hensyn, at pengeskyld til offentlige myndigheder kan opfyldes på en sådan måde, at det ikke for disse offentlige myndigheder indebærer en urimelig omkostning, som hindrer disse i at sikre, at ydelserne udbydes til den laveste pris. Offentlige hensyn, der vedrører

³²⁰ I medfør af artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, eftersom det i henhold til artikel 2, stk. 1, TEUF kun er Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på dette område.

³²¹ Europengesedlers status som lovligt betalingsmiddel er sikret ved artikel 128, stk. 1, tredje punktum, TEUF, artikel 16, stk. 1, tredje punktum, i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (EUT 2016, C 202, s. 230) og artikel 10, andet punktum, i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3.5.1998 om indførelse af euroen (EFT 1998, L 139, s. 1).

³²² Artikel 133 TEUF.

nødvendigheden af at sikre opfyldelsen af en betalingsforpligtelse, som de offentlige myndigheder har pålagt, kan begrunde en begrænsning af adgangen til kontant betaling, bl.a. når antallet af betalingspligtige, hos hvilke fordringen skal inddrives, er meget stort.

Det tilkom ikke desto mindre Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) at efterprøve, om en sådan begrænsning står i rimeligt forhold til formålet om en effektiv opkrævning af radio- og TV-licensen, navnlig med hensyn til den omstændighed, at alternative lovlige betalingsmidler muligvis ikke er let tilgængelige for alle betalingspligtige personer herfor.

Dom af 6. maj 2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369)

ABLV Bank AS, som er et kreditinstitut etableret i Letland og moderselskab i ABLV-koncernen (sag C-551/19 P), og aktionærene i ABLV Bank AS (sag C-552/19 P) var appellanter i de nævnte sager. ABLV Bank Luxembourg SA er et kreditinstitut, som er etableret i Luxembourg, og som udgør et af datterselskaberne i ABLV-koncernen, hvor ABLV Bank er eneaktionær. Disse to institutter var kvalificeret som signifikante og var dermed underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB) tilsyn inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme som indført ved forordning nr. 1024/2013 ³²³.

Den 13. februar 2018 meddelte United States Department of the Treasury (det amerikanske finansministerium, De Forenede Stater) sin hensigt om at træffe foranstaltninger for at forhindre, at ABLV-koncernen fik adgang til det finansielle system i amerikanske dollars (USD). Efter denne meddelelse kom koncernen i vanskeligheder, hvilket medførte, at der blev indledt en undersøgelse af, hvorvidt der skulle ske vedtagelse af en afvikling som fastsat i forordning nr. 806/2014 ³²⁴.

Afviklingsproceduren er en kompleks procedure, som involverer flere EU-myndigheder såsom ECB, Den Fælles Afviklingsinstans (herefter »Afviklingsinstansen«), Europa-Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union samt de pågældende nationale afviklingsmyndigheder.

I den foreliggende sag havde ECB den 18. februar 2018 givet Finanšu un kapitāla tirgus komisija (finans- og kapitalmarkedskommissionen, Letland), som er den nationale afviklingsmyndighed i Letland, beføjelse til at indføre et moratorium for at give ABLV Bank tid til at stabilisere sin situation. ECB opfordrede ligeledes Commission de surveillance du secteur financier (tilsynsudvalget for finanssektoren, Luxembourg), som er den nationale afviklingsmyndighed i Luxembourg, til at træffe tilsvarende foranstaltninger over for ABLV Bank Luxembourg.

I overensstemmelse med SRM-forordningen meddelte ECB den 22. februar 2018 Afviklingsinstansen sit udkast til vurderingen af, hvorvidt ABLV Bank og ABLV Bank Luxembourg var nødlidende eller forventeligt nødlidende. Den 23. februar 2018 fastslog ECB, at ABLV Bank og ABLV Bank Luxembourg var nødlidende eller forventeligt nødlidende ³²⁵. Samme dag fandt Afviklingsinstansen imidlertid, at en afviklingsforanstaltning over for disse banker ikke var nødvendig i almenhedens interesse ³²⁶.

323] Jf. artikel 6, stk. 4, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63, herefter »SSM-forordningen«).

324] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15.7.2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1, herefter SRM-forordningen).

325] Ifølge SRM-forordningens artikel 18, stk. 1, første afsnit, litra a).

326] Som omhandlet i SRM-forordningens artikel 18, stk. 1, første afsnit, litra c), og artikel 18, stk. 5.

Ved stævninger indleveret til Retten den 3. maj 2018³²⁷ nedlagde appellerne påstand om annullation af de retsakter, hvorved ECB havde fastslået, at bankerne var nødlidende eller forventeligt nødlidende. Ved kendelser af 6. maj 2019 afviste Retten søgsmålene, idet den fandt, at de omtvistede retsakter udgjorde forberedende foranstaltninger i forbindelse med den procedure, hvori Afviklingsinstansen har mulighed for at træffe afgørelse³²⁸.

Domstolen forkastede appellerne. I sin dom sondrede den mellem ECB's opgaver og Afviklingsinstansens opgaver.

Domstolens bemærkninger

Med det første anbringende gjorde appellerne gældende, at Retten ved bedømmelsen af, om sagen kunne antages til realitetsbehandling, burde have taget hensyn til ECB's vurdering af, at bankerne var nødlidende.

Domstolen fandt, at Retten ikke havde tilsidesat retspraksis, hvorefter indholdet af den omtvistede retsakt – med henblik på bedømmelsen af, om en sag kan antages til realitetsbehandling – skal undersøges ved hjælp af objektive kriterier såsom dens indhold, den sammenhæng, hvori den blev vedtaget, og beføjelserne for den institution, der er ophavsmand til den. Det var endvidere uden at begå en retlig fejl, at Retten ligeledes tog hensyn til ECB's hensigt ved imidlertid at lade dette subjektive kriterium spille en supplerende rolle.

Ifølge Domstolen er det ikke korrekt at lægge til grund, at alle retsakter udstedt af EU's institutioner har karakter af en afgørelse, medmindre det klart er anført, at dette ikke er tilfældet. Anvendelsen af en sådan formodning er i strid med den af Domstolen nævnte retspraksis. Som svar på appellerne argumenterede Domstolen, at ECB's proportionalitetsvurdering af den påtænkte foranstaltning ikke kan ophøjes til et tilstrækkeligt bevis for, at denne retsakt, hvorved der foretages en vurdering, er bindende. Enhver foranstaltning skal således overholde EU-retten almindelige principper, herunder proportionalitetsprincippet, således at analysen af en foranstaltnings proportionalitet kan foretages i en mellemkommende retsakt under en administrativ procedure, der omfatter flere etaper. Med hensyn til den omstændighed, at ECB foretog meddelelse af og offentliggjorde de omtvistede retsakter, var dette ikke ensbetydende med, at ECB havde til hensigt at give disse bindende virkning, eller at de nævnte retsakter i sig selv havde en sådan virkning. Hvad angik ECB's erklæring om, at likvidation af kreditinstitutterne var uundgåelig, bemærkede Domstolen, at en sådan likvidation ikke fandt sted på grund af ECB's retsakter, men ved en afgørelse truffet af aktionærerne efter Afviklingsinstansens afgørelse, hvorefter det i almenhedens interesse ikke var nødvendigt at anvende afviklingsordninger.

Inden besvarelsen af det andet anbringende fremhævede Domstolen kendetegnene ved SRM-forordningen. Ét af formålene med denne forordning er at træffe hurtige afgørelser, for at den finansielle stabilitet ikke bringes i fare. Anerkendelsen af, at ECB's vurdering af, om en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, har karakter af en afgørelse, ville imidlertid væsentligt kunne påvirke hastigheden af denne procedure. Domstolen bemærkede i øvrigt, at den omstændighed, at der kun er fastsat adgang til domstolsprøvelse af Afviklingsmyndighedens afgørelser³²⁹, syntes at bekræfte, at lovgiver ikke har haft til hensigt at tillægge ECB en beslutningskompetence på området.

327 | Sag T-281/18 og sag T-283/18.

328 | Ved stævninger ligeledes indleveret til Retten den 3.5.2018 har appellerne anlagt søgsmål med påstand om annullation af Afviklingsinstansens afgørelser af 23.2.2018 (sag T-280/18 og sag T-282/18). Disse sager verserer for Retten.

329 | SRM-forordningens artikel 86, stk. 2.

Domstolen henviste til, at Afviklingsinstansen kun kan vedtage en afviklingsordning, når tre betingelser er opfyldt ³³⁰, nemlig i) at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, ii) at det ikke med rimelighed ser ud til, at nogen anden foranstaltning end en afvikling inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende, og iii) at en afviklingsforanstaltning begrundet i almene hensyn er nødvendig.

Domstolen bemærkede, at ECB's vurdering af, om en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, kun vedrører én af disse betingelser. Den bemærkede endvidere, at ECB med vurderingerne er givet en vigtig rolle på grund af dens ekspertise og adgang til tilsynsoplysninger. Afviklingsinstansen kan imidlertid selv foretage en vurdering af, om en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, f.eks. når ECB finder, at enheden ikke er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og den har enekompetence til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de tre betingelser er opfyldt. Afviklingsinstansen er ikke bundet af ECB's vurdering og kan være uenig i denne vurdering. Derimod tilkommer det Afviklingsinstansen at korrigere en uregelmæssighed, eftersom det er dennes afgørelser, der kan prøves ved domstolene ³³¹.

Ifølge Domstolen har ECB som tilsynsmyndighed en særlig ekspertise. Sondringen mellem tilsyn og afvikling af kreditinstitutter er imidlertid uden betydning for karakteren af en forberedende retsakt, hvori er indeholdt en vurdering. En retsakt om inddragelse af en enheds tilladelse kan derfor ikke ligestilles med en vurdering af, om en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og CRU (C-584/20 P og C-621/20 P, [EU:C:2021:601](#))

Den 11. april 2017 traf Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) (herefter »Afviklingsinstansen«) i forbindelse med finansieringen af Den Fælles Afviklingsfond (SRF) (herefter »Afviklingsfonden«) en afgørelse om fastsættelse af størrelsen af de ex ante-bidrag til Afviklingsfonden, som de enkelte kreditinstitutter skulle betale for 2017 ³³². Blandt disse institutter var også Landesbank Baden-Württemberg, som er et tysk kreditinstitut.

I det annullationssøgsmål, som Landesbank Baden-Württemberg havde anlagt, annullerede Retten den omtvistede afgørelse, for så vidt som den vedrørte dette institut ³³³. Retten fandt, at kravet om en bekræftelse af, at denne afgørelse var autentisk, ikke var opfyldt, og fastslog af hensyn til en forsvarlig retspleje i øvrigt, at Afviklingsinstansen havde truffet denne afgørelse under tilsidesættelse af begrundelsespligten. I denne henseende fastslog Retten bl.a., at den omtvistede afgørelse stort set ikke indeholdt oplysninger om beregningen af Landesbank Baden-Württembergs ex ante-bidrag til Afviklingsfonden, og at bilaget hertil ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til at kontrollere rigtigheden af dette bidrag.

Efter appeller iværksat af Kommissionen (sag C-584/20 P) og Afviklingsinstansen (sag C-621/20 P) ophævede Domstolen (Store Afdeling) Rettens dom. Idet Domstolen traf endelig afgørelse i sagen, annullerede den den omtvistede afgørelse i forhold til Landesbank Baden-Württemberg på grund af utilstrækkelig begrundelse, selv om den ikke desto mindre benyttede en anden tilgang end den af Retten anvendte med hensyn til begrundelsespligtens omfang for en sådan afgørelse.

330| SRM-forordningens artikel 18, stk. 1, første afsnit, litra a)-c).

331| SRM-forordningens artikel 86, stk. 2.

332| Afviklingsinstansens afgørelse truffet på dens eksekutivmøde af 11.4.2017 om beregning af ex ante-bidrag for 2017 til Den Fælles Afviklingsfond (SRB/ES/SRF/2017/05) (herefter »den omtvistede afgørelse«).

333| Dom af 23.9.2020, *Landesbank Baden-Württemberg mod Afviklingsinstansen* (T-411/17, [EU:T:2020:435](#)).

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at Retten havde tilsidesat kontradiktionsprincippet, for så vidt som den ikke gav Afviklingsinstansen mulighed for i fornødent omfang at tage stilling til det anbringende, som Retten af egen drift tog under påkendelse, om manglende tilstrækkelig dokumentation for bekræftelse af autenticiteten af bilaget til den omtvistede afgørelse.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at for at sikre en effektiv overholdelse af kontradiktionsprincippet skal en forudgående opfordring til parterne om at fremsætte deres bemærkninger til et anbringende, som Unionens retsinstans har til hensigt at behandle af egen drift, adresseres til parterne under betingelser, der gør det muligt for disse på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tage stilling til dette anbringende, herunder i givet fald for denne retsinstans at fremlægge det nødvendige bevismateriale, for at den fuldt ud oplyst kan træffe afgørelse vedrørende det nævnte anbringende. Det påhvilede følgelig Retten at oplyse parterne om, at den havde til hensigt at basere sin afgørelse på anbringendet vedrørende den manglende bekræftelse af den omtvistede afgørelses autenticitet, og følgelig opfordre dem til at fremsætte de argumenter, som de måtte finde relevante, for at den kunne tage stilling til dette anbringende. I den foreliggende sag gav Retten imidlertid hverken inden eller under retsmødet Afviklingsinstansen mulighed for på hensigtsmæssig og effektiv vis at tage stilling til dette anbringende, bl.a. ved at fremføre beviser vedrørende bekræftelsen af den omtvistede afgørelses autenticitet.

Efter således at have konstateret, at Retten havde tilsidesat kontradiktionsprincippet, fastslog Domstolen, at Afviklingsinstansen i tilstrækkelig grad havde sikret bekræftelsen af, at den omtvistede afgørelse i sin helhed var autentisk, såvel med hensyn til dens tekst som bilaget hertil, bl.a. ved brug af IT-systemet »ARES«.

For det andet tog Domstolen stilling til den begrundelsespligt, som påhviler Afviklingsinstansen, når der træffes en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse.

Domstolen bemærkede indledningsvis, at Retten ikke vurderede omfanget af denne begrundelsespligt korrekt, for så vidt som Retten havde fastslået, at Afviklingsinstansen var forpligtet til i begrundelsen for den omtvistede afgørelse at anføre de oplysninger, der gør det muligt for Landesbank Baden-Württemberg at kontrollere rigtigheden af beregningen af dens ex ante-bidrag for 2017 til Afviklingsfonden, uden at den fortrolige karakter af visse af disse oplysninger kunne have nogen indvirkning på denne begrundelsespligt.

For det første skal begrundelsen for enhver afgørelse, der træffes af en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, hvorved en privat aktør pålægges at betale et pengebeløb, ikke nødvendigvis omfatte samtlige de forhold, der gør det muligt for adressaten at kontrollere rigtigheden af beregningen af dette beløb. For det andet er Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer i henhold til princippet om beskyttelse af forretningshemmeligheder, som er et almindeligt EU-retligt princip, principielt forpligtet til ikke at afsløre fortrolige oplysninger fra en privat aktør for dennes konkurrenter.

Henset til logikken i systemet til finansiering af Afviklingsfonden og metoden til beregning af ex ante-bidragene til Afviklingsfonden, der bl.a. er baseret på brugen af fortrolige data om den finansielle situation for de institutter, der er berørt af denne beregning, skal pligten til at begrunde den omtvistede afgørelse afvejes over Afviklingsinstansens forpligtelse til at behandle disse institutters forretningshemmeligheder fortroligt. Denne sidstnævnte forpligtelse skal imidlertid ikke fortolkes så vidt, at begrundelsespligten som følge heraf bliver uden indhold. En begrundelse af en afgørelse, hvorved en privat aktør pålægges at betale et pengebeløb, uden at denne gives alle de oplysninger, der gør det muligt med nøjagtighed at kontrollere beregningen af dette pengebeløb, udgør i denne forbindelse ikke nødvendigvis under alle omstændigheder en tilsidesættelse af begrundelsespligtens indhold.

Domstolen fastslog således, at i den foreliggende sag var begrundelsespligten opfyldt, når adressaterne for en afgørelse om fastsættelse af ex ante-bidrag til Afviklingsfonden, selv om de ikke får tilsendt data, der er omfattet af forretningshemmeligheden, råder over den af Afviklingsinstansen anvendte beregningsmetode og tilstrækkelige oplysninger til i det væsentlige at forstå, hvorledes deres individuelle situation blev taget i betragtning med henblik på beregningen af deres ex ante-bidrag til Afviklingsfonden i forhold til situationen for alle de andre berørte institutter.

Domstolen delte dernæst ikke Rettens opfattelse af, at Afviklingsinstansens tilsidesættelse af begrundelsespligten hvad angik den del af beregningen af disse bidrag, der vedrørte den forholdsmæssige tilpasning efter risikoprofilen, skyldtes, at visse bestemmelser i delegeret forordning 2015/63 var ulovlige³³⁴.

Efter en detaljeret gennemgang af mekanismen for tilpasning af ex ante-bidrag til Afviklingsfonden i forhold til risikoprofilen – hvilken tilpasning i det væsentlige sikres ved at placere de berørte institutter i et interval (»bin«), der i sidste ende gør det muligt at fastsætte risikojusteringsmultiplikatoren – præciserede Domstolen, at Afviklingsinstansen uden at tilsidesætte sin forpligtelse til at overholde forretningshemmeligheden kan videregive grænseværdierne for disse »bins« og de dertil knyttede indikatorer. Formålet med denne videregivelse er at gøre det muligt for det pågældende institut bl.a. at sikre sig, at den klassificering, som den er blevet givet i forbindelse med diskretiseringen af indikatorerne, faktisk svarer til dets økonomiske situation, at denne diskretisering blev foretaget på en måde, der er i overensstemmelse med den metode, der er defineret i den delegerede forordning, og på grundlag af plausible data, og at samtlige risikofaktorer er blevet taget i betragtning.

Endvidere er de øvrige trin i metoden til beregning af ex ante-bidrag til Afviklingsfonden baseret på aggregerede data fra de berørte institutter, som kan videregives i aggregeret form uden at tilsidesætte Afviklingsinstansens forpligtelse til at overholde forretningshemmeligheden.

Domstolen konkluderede følgelig, at delegeret forordning 2015/63 ikke er hinder for Afviklingsinstansens mulighed for i aggregeret og anonymiseret form at videregive tilstrækkelige oplysninger til, at et institut kan forstå, hvorledes der er taget hensyn til dets individuelle situation ved beregningen af dets ex ante-bidrag til Afviklingsfonden, i forhold til situationen for alle de andre berørte institutter. En begrundelse, der er baseret på videregivelse af relevante oplysninger i en sådan form, gør det ganske vist ikke muligt for hvert enkelt institut systematisk at opdage en eventuel fejl begået af Afviklingsinstansen i forbindelse med indsamlingen og aggregeringen af de relevante data. Den er derimod tilstrækkelig til, at det er muligt for dette institut at sikre sig, at de oplysninger, som det har givet de kompetente myndigheder, er blevet integreret i beregningen af dets ex ante-bidrag til Afviklingsfonden i overensstemmelse med de relevante EU-retlige regler, og til, på grundlag af dets generelle kendskab til den finansielle sektor, at identificere den eventuelle brug af oplysninger, der ikke er plausible eller er åbenbart urigtige, samt til at afgøre, om der skal anlægges annulationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse fra Afviklingsinstansen om fastsættelse af ex ante-bidrag til Afviklingsfonden. Domstolen præciserede imidlertid, at denne tilgang til begrundelsen af en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse ikke berører Unionens retsinstansers mulighed for – for at udøve en effektiv domstolsprøvelse i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 47 – at anmode Afviklingsinstansen om at fremlægge de data, der kan begrunde beregningerne, hvis rigtighed anfægtes for disse retsinstanser, ved om nødvendigt at sikre fortroligheden af disse data.

Endelig fastslog Domstolen, at den omtvistede afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet, idet oplysningerne heri og dem, der var tilgængelige på Afviklingsinstansens websted på datoen for den omtvistede afgørelse,

334 | Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/63 af 21.10.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår ex ante-bidrag til afviklingsfinansieringsordninger (EUT 2015, L 11, s. 44). I den appellerede dom fastslog Retten, at artikel 4-7 og 9 i denne forordning samt bilag I hertil om metoden til beregning af ex ante-bidrag til Afviklingsfonden var ulovlige.

kun dækkede en del af de relevante oplysninger, som Afviklingsinstansen kunne have givet uden at tilsidesætte forretningshemmeligheden. Navnlig indeholdt hverken afgørelsens bilag eller Afviklingsinstansens websted data om grænseværdierne for hver »bin« og grænseværdierne for de dertil knyttede indikatorer. Følgelig annulleredes den omtvistede afgørelse, for så vidt som den vedrørte Landesbank Baden-Württemberg.

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), FBF (C-911/19, [EU:C:2021:599](#))

I 2016 udstedte Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter ³³⁵. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (tilsyns- og afviklingsmyndigheden, Frankrig) erklærede ved en udtalelse, der den 8. september 2017 blev offentliggjort på myndighedens websted, at den efterlevede disse retningslinjer, således at de dermed fandt anvendelse på alle de finansielle institutioner, som var underlagt myndighedens kontrol.

Den 8. november 2017 anlagde den franske banksammenslutning sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) med påstand om annulation af tilsyns- og afviklingsmyndighedens udtalelse. Den franske banksammenslutning gjorde gældende, at EBA's retningslinjer, som fandt anvendelse i medfør af den nævnte udtalelse, var ugyldige som følge af, at EBA ikke havde kompetence til at udstede sådanne retningslinjer.

Da Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) udtrykte tvivl om dels, hvilke retsmidler der var til rådighed med henblik på at sikre Unionens retsinstansers prøvelse af lovligheden af de omtvistede retningslinjer, dels med hensyn til disse retningslinjers gyldighed i forhold til rammerne for de beføjelser, som EBA er tillagt i henhold til den afledte ret, indgav denne domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på, at Domstolen udtalte sig om disse aspekter.

I dommen, der blev afsagt af Store Afdeling, erklærede Domstolen, efter at den først havde konstateret, at EBA's retningslinjer ikke kunne gøres til genstand for et annulationssøgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF, at have kompetence til at bedømme gyldigheden af disse retningslinjer inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse i medfør af artikel 267 TEUF, og endelig bekræftede Domstolen retningslinjernes gyldighed.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår Unionens retsinstansers domstolsprøvelse af de omtvistede retningslinjer bemærkede Domstolen, at disse akter ikke kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF, eftersom de ikke tilsigter at afføde bindende retsvirkninger.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at det følger af forordning nr. 1093/2010 ³³⁶, at de kompetente myndigheder, til hvilke de omtvistede retningslinjer er rettet, ikke er forpligtede til at efterleve disse retningslinjer og har mulighed for at fravige dem, i hvilket tilfælde de skal begrunde deres holdning. Disse retningslinjer kunne derfor ikke anses for at afføde bindende retsvirkninger over for disse kompetente myndigheder eller over for finansielle institutioner. Ved at give EBA beføjelse til at udstede retningslinjer og henstillinger fremgik det derfor ifølge Domstolen, at EU-lovgiver havde tilsigtet at give denne myndighed en

³³⁵ | Retningslinjer af 22.3.2016 (EBA/GL/2015/18) (herefter »de omtvistede retningslinjer«).

³³⁶ | Jf. f.eks. artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24.11.2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT 2010, L 331, s. 12).

tilskyndelses- og overbevisningsbeføjelse, som er forskellig fra beføjelsen til at vedtage retsakter, der har bindende virkning.

Den omstændighed, at de omtvistede retningslinjer ikke havde bindende retsvirkninger, kunne imidlertid ikke udelukke Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om disses gyldighed inden for rammerne af den præjudicielle procedure. I denne henseende erklærede Domstolen, at den i medfør af artikel 267 TEUF havde kompetence til at vurdere gyldigheden af de omtvistede retningslinjer.

Domstolen vurderede følgelig gyldigheden i forhold til bestemmelserne i forordning nr. 1093/2010 med henblik på at efterprøve, om disse retningslinjer henhører under EBA's kompetence.

Indledningsvis fremhævede Domstolen, at eftersom det fremgår af forordning nr. 1093/2010, at EU-lovgiver præcist havde fastsat rammerne for EBA's beføjelse til at udstede retningslinjer på grundlag af objektive kriterier, skulle udøvelsen af denne beføjelse kunne gøres til genstand for en nøje domstolsprøvelse i forhold til disse objektive kriterier. Den omstændighed, at de omtvistede retningslinjer ikke havde bindende retsvirkninger, kunne ikke påvirke omfanget af denne prøvelse.

Dernæst præciserede Domstolen, at EBA's aktivitetsbeføjelse er begrænset, for så vidt som denne myndighed alene har kompetence til at udstede retningslinjer i det omfang, der udtrykkeligt er fastsat af EU-lovgiver. Efter at have redegjort for indholdet af de bestemmelser i forordning nr. 1093/2010, der vedrører omfanget af de kompetencer, som EBA er tillagt, fastslog Domstolen dels, at gyldigheden af de af denne myndighed udstedte retningslinjer er betinget af overholdelsen af de bestemmelser i forordning nr. 1093/2010, der specifikt danner rammerne for EBA's beføjelse til at udstede dem, men ligeledes af, at disse retningslinjer er omfattet af EBA's aktivitetsområde, som denne samme forordning fastlægger med henvisning til anvendelsen af visse EU-retsakter, der er omhandlet heri. Dels kan EBA med henblik på at sikre en fælles, ensartet og konsekvent anvendelse af EU-retten udstede retningslinjer vedrørende de tilsynsforpligtelser, der påhviler de pågældende institutioner, bl.a. med henblik på at beskytte indskydernes og investorernes interesser ved hjælp af en passende ramme for finansielle risici. Der er således intet i forordning nr. 1093/2010, der gør det muligt at anse de foranstaltninger, der vedrører udvikling og salg af produkter, for at være udelukket fra denne beføjelse, for så vidt som disse foranstaltninger er omfattet af EBA's aktivitetsområde.

Domstolen undersøgte i lyset af disse betragtninger, om de omtvistede retningslinjer henhører under dels EBA's aktivitetsområde, dels den specifikke ramme, som EU-lovgiver har fastsat for EBA's udøvelse af sin beføjelse til at udstede retningslinjer.

Hvad angår EBA's aktivitetsområde fremhævede Domstolen, at gyldigheden af de omtvistede retningslinjer er underlagt en betingelse om, at disse er omfattet af anvendelsesområdet for mindst en af de retsakter, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010³³⁷, eller at de er nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af en sådan retsakt.

337 | Domstolen fastslog, at fire direktiver skal anses for at være retsakter omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010, nemlig: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13.11.2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF (EUT 2007, L 319, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/110/EF af 16.9.2009 om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed, ændring af direktiv 2005/60/EF og 2006/48/EF og ophævelse af direktiv 2000/46/EF (EUT 2009, L 267, s. 7) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU af 4.2.2014 om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse og om ændring af direktiv 2008/48/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 60, s. 34).

I denne henseende konkluderede Domstolen, at de omtvistede retningslinjer kunne anses for at være nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af bestemmelser i direktiv 2013/36, 2007/64, 2009/110 og 2014/17, der er omhandlet direkte eller indirekte i forordning nr. 1093/2010.

Hvad navnlig angår de tre første direktiver fremhævede Domstolen, at eftersom de omtvistede retningslinjer har til formål at fastlægge, på hvilken måde de pågældende institutioner skal medtage produktudviklings- og produktstyringsprocesser, som har til formål at sikre, at der tages hensyn til de pågældende markeders og de berørte forbrugeres karakteristika, i deres interne strukturer og procedurer, skulle disse retningslinjer anses for at fastlægge principper, der skal sikre effektive procedurer til at identificere, styre og overvåge risici samt fyldestgørende interne kontrolmekanismer som omhandlet i de relevante bestemmelser i de retsakter, der er omhandlet i forordning nr. 1093/2010³³⁸, med henblik på at sikre, at der findes den robuste ledelsesordning, der kræves i medfør af disse bestemmelser.

Hvad angår den specifikke ramme, som er fastsat af EU-lovgiver for udøvelsen af EBA's beføjelse til at udstede retningslinjer, fastslog Domstolen, at de omtvistede retningslinjer var omfattet af denne ramme³³⁹.

I denne henseende præciserede Domstolen for det første, at de omtvistede retningslinjer har til formål at bidrage til forbrugerbeskyttelsen samt til beskyttelsen af indskydere og investorer som omhandlet i forordning nr. 1093/2010. For det andet skal de omtvistede retningslinjer henføres under de opgaver, som EBA er tillagt i overensstemmelse med denne forordning, for så vidt angår rammen for finansielle institutioners risikotagen. For det tredje skal de anses for at gennemføre indførelsen af en konsekvent og effektiv tilsynspraksis i det europæiske finanstillsynssystem³⁴⁰.

Domstolen konkluderede på baggrund heraf, at de omtvistede retningslinjer var omfattet af den specifikke ramme, som var fastsat af EU-lovgiver for udøvelsen af EBA's beføjelse til at udstede retningslinjer, og følgelig af EBA's kompetence, og udtalte derfor, at den undersøgelse af gyldigheden, som den forelæggende ret havde anmodet om, intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden af disse retningslinjer.

338 | Artikel 74, stk. 1, i direktiv 2013/36, artikel 10, stk. 4, i direktiv 2007/64 og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/110.

339 | Således som den fremgår af artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1093/2010, sammenholdt med denne forordnings artikel 1, stk. 5.

340 | En praksis, hvortil der henvises i artikel 8, stk. 1, litra b), og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1093/2010.

XVI. Socialpolitik

Inden for socialpolitikken fortjener flere domme at blive omtalt. De vedrører princippet om ligebehandling af handicappede arbejdstagere med hensyn til beskæftigelse og erhverv³⁴¹ og aflønning af kvindelige og mandlige arbejdstagere for samme arbejde eller spørgsmålet om arbejdstidsordninger for medlemmer af de væbnede styrker. En af dommene omhandler også beskyttelse af vikaransatte. To domme vedrører begrebet arbejdsgiver, der »normalt udøver virksomhed« i en medlemsstat, og betingelserne for tilslutning til medlemsstaternes offentlige sygesikringsordninger i forbindelse med koordineringen af de sociale sikringsordninger. Endelig omhandler en sidste dom spørgsmålet om gennemførelsen på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter.

1. Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv

Dom af 26. januar 2021 (Store Afdeling), Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64)

VL var ansat ved et sygehus i Krakow (Polen) fra oktober 2011 til september 2016. I december 2011 fik hun udstedt en attest for anerkendelse af handicap, som hun samme måned indgav til sin arbejdsgiver. Med henblik på at nedsætte sygehusets bidrag til den statslige fond for rehabilitering af personer med handicap besluttede sygehusets direktør efter et møde med personalet, der fandt sted i anden halvdel af 2013, at yde et månedligt løntillæg til arbejdstagere, som efter dette møde indgav en attest for anerkendelse af deres handicap. På grundlag af denne beslutning blev løntillægget tildelt 13 arbejdstagere, der havde indgivet deres attest efter dette møde, mens 16 andre arbejdstagere, herunder VL, der havde indgivet den på et tidligere tidspunkt, ikke modtog dette tillæg.

VL anlagde sag mod arbejdsgiveren, som blev frifundet i første instans, hvorefter hun iværksatte appel ved den forelæggende ret, Sąd Okręgowy w Krakowie (den regionale domstol i Krakow, Polen). Ifølge VL var arbejdsgiverens praksis, som bevirkede, at visse arbejdstagere med handicap blev udelukket fra at modtage et løntillæg, der tildeltes arbejdstagere med handicap, og som udelukkende havde til formål at nedsætte sygehusets bidrag ved at tilskynde arbejdstagere med handicap, der endnu ikke havde indgivet en attest for anerkendelse af handicap, til at gøre dette, i strid med det forbud mod enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af handicap, som er fastsat i direktiv 2000/78³⁴².

På denne baggrund besluttede den forelæggende ret, der nærede tvivl med hensyn til fortolkningen af dette direktivs artikel 2 og særlig spørgsmålet, om der kan foreligge forskelsbehandling i denne bestemmelses forstand, når en arbejdsgiver foretager en sontring inden for en gruppe af arbejdstagere med det samme beskyttede kendetegn, at forelægge et spørgsmål for Domstolen. Den forelæggende ret ønskede oplyst, om en arbejdsgivers praksis, der består i fra en af arbejdsgiveren valgt dato at udelukke arbejdstagere med handicap, der allerede har indgivet en attest for anerkendelse af handicap inden den nævnte dato, fra at

³⁴¹ I dette afsnit skal ligeledes nævnes dom af 15.7.2021, *WABE og MH Müller Handel* (C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594), om to sager vedrørende islamisk tørklæde på arbejdspladsen, som er omtalt i afsnit II.3. »Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed«.

³⁴² Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

modtage et løntillæg, der udbetales til arbejdstagere med handicap mod indgivelse af en sådan attest, kan udgøre forskelsbehandling i den nævnte bestemmelses forstand.

Domstolens bemærkninger

Domstolen (Store Afdeling) undersøgte i første række, om en forskellig behandling, der finder sted inden for en gruppe af personer med handicap, kan være omfattet af »begrebet forskelsbehandling« som omhandlet i artikel 2 i direktiv 2000/78. I denne henseende bemærkede Domstolen, at denne artikels ordlyd ikke giver grundlag for at slutte, at det i dette direktiv fastsatte forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår denne beskyttede grund udelukkende er begrænset til forskellig behandling af personer med handicap i forhold til personer uden handicap. Den sammenhæng, hvori denne artikel indgår, indeholder heller ikke en sådan begrænsning. Hvad angår det mål, som forfølges med dette direktiv, taler det for en fortolkning, hvorefter nævnte direktiv ikke begrænser den kreds af personer, i forhold til hvem en sammenligning kan foretages med henblik på at påvise en forskelsbehandling på grund af handicap som omhandlet i nævnte direktiv, til personer uden handicap. Domstolen fastslog endvidere, at selv om tilfælde af forskelsbehandling på grund af handicap som omhandlet i samme direktiv ganske vist som hovedregel er tilfælde, hvor personer med handicap behandles ringere end personer uden handicap, ville den beskyttelse, der følger af dette direktiv, blive svækket, hvis en situation, hvor en sådan forskelsbehandling finder sted inden for en gruppe af personer, der alle har handicap, pr. definition faldt uden for det forbud mod forskelsbehandling, som direktivet fastsætter. Det ligebehandlingsprincip, der er fastslået i direktiv 2000/78, skal således beskytte en arbejdstager med handicap mod enhver forskelsbehandling på grund af dette handicap ikke blot i forhold til arbejdstagere uden handicap, men også i forhold til andre arbejdstagere med handicap.

Domstolen tog i anden række stilling til, om den omhandlede praksis kunne udgøre forskelsbehandling på grund af handicap, som er forbudt i henhold til direktiv 2000/78. Den bemærkede i denne henseende for det første, at når en arbejdsgiver behandler en arbejdstager ringere end en anden af dennes arbejdstagere i en tilsvarende situation, og det, henset til samtlige relevante omstændigheder i det konkrete tilfælde, viser sig, at denne ringere behandling finder sted på grundlag af den førstnævnte arbejdstagers handicap, for så vidt som den beror på et kriterium, der er uadskilleligt forbundet med dette handicap, er en sådan behandling i strid med det forbud mod direkte forskelsbehandling, som er fastsat i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78. Da den omhandlede praksis førte til en forskellig behandling af to kategorier af arbejdstagere med handicap, der befandt sig i en tilsvarende situation, tilkom det således den forelæggende ret at afgøre, om den tidsmæssige betingelse, som arbejdsgiveren havde stillet for tildeling af det omhandlede løntillæg, nemlig indgivelse af attesten for anerkendelse af handicap efter den af arbejdsgiveren valgte dato, udgjorde et kriterium, der for så vidt angår de arbejdstagere, som dette tillæg var blevet nægtet, var uadskilleligt forbundet med deres handicap. Domstolen bemærkede herved, at arbejdsgiveren i det foreliggende tilfælde ikke syntes at have givet arbejdstagere med handicap, der allerede havde indgivet deres attest inden denne dato, mulighed for på ny at fremlægge deres attest eller indgive en ny attest, hvorfor denne praksis kunne have gjort det definitivt umuligt at opfylde denne tidsmæssige betingelse for en klart afgrænset gruppe af arbejdstagere bestående af alle arbejdstagere med handicap, hvis status som personer med handicap arbejdsgiveren nødvendigvis var bekendt med på tidspunktet for indførelsen af denne praksis. Disse arbejdstagere havde nemlig forinden formelt tilkendegivet denne status ved at indgive en attest for anerkendelse af handicap.

For det andet fremhævede Domstolen, at hvis den forelæggende ret derimod skulle fastslå, at den omhandlede forskellige behandling fulgte af en tilsyneladende neutral praksis, tilkom det denne ret med henblik på at afgøre, om denne praksis udgjorde indirekte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78, at efterprøve, om den havde bevirket, at personer med visse handicap blev stillet særlig ufordelagtigt i forhold til personer med andre handicap, og navnlig, at visse arbejdstagere med handicap blev stillet ufordelagtigt på grund af den særlige karakter af deres handicap, herunder den omstændighed,

at handicappet var synligt, eller at det nødvendiggjorde tilpasninger i rimeligt omfang. Det ville således ifølge Domstolen kunne antages, at det primært var arbejdstagere med et sådant handicap, der havde været nødsaget til inden den af det i hovedsagen omhandlede sygehus valgte dato at gøre sygehuset formelt bekendt med deres helbredstilstand ved at indgive en attest for anerkendelse af handicap, mens andre arbejdstagere med handicap af en anden karakter, f.eks. fordi der var tale om mindre alvorlige handicap eller handicap, der ikke umiddelbart krævede sådanne tilpasninger, havde valget mellem at tage dette skridt eller undlade det. En praksis som den omhandlede kunne derfor, selv om den tilsyneladende var neutral, udgøre indirekte forskelsbehandling på grund af handicap, såfremt den stillede arbejdstagere med handicap særlig ufordelagtigt på grund af karakteren af deres handicap, uden at være objektivt begrundet i et legitimt mål, og uden at midlerne til at opfylde dette mål var hensigtsmæssige og nødvendige, hvilket det tilkom den forelæggende ret at efterprøve.

Dom af 3. juni 2021, Tesco Stores (C-624/19, [EU:C:2021:429](#))

Tesco Stores er en detailhandelsvirksomhed, som sælger sine varer online og i forretninger i Det Forenede Kongerige. Disse forretninger, der er af varierende størrelse, omfatter i alt ca. 250 000 arbejdstagere, der udøver forskellige former for arbejde. Selskabet har ligeledes et distributionsnet med ca. 11 000 ansatte, som udøver forskellige former for beskæftigelse. Ca. 6 000 ansatte eller tidligere ansatte, såvel kvindelige som mandlige, som arbejder eller arbejdede i selskabets forretninger, anlagde i februar 2018 sag mod selskabet ved den forelæggende ret, Watford Employment Tribunal (arbejdsretten i Watford, Det Forenede Kongerige), med den begrundelse, at de kvindelige og mandlige arbejdstagere ikke havde modtaget lige løn for det samme arbejde, i strid med den nationale lovgivning og artikel 157 TEUF ³⁴³. Denne ret udsatte sagen vedrørende de mandlige arbejdstageres påstande, idet den fandt, at deres udfald afhang af behandlingen af de af de kvindelige sagsøgere i hovedsagen nedlagte påstande.

Sidstnævnte gjorde gældende, at deres arbejde og arbejdet for de mandlige arbejdstagere, som Tesco Stores havde ansat i sine distributionscentre, havde samme værdi, og at de havde ret til at sammenligne deres arbejde med disse arbejdstageres arbejde, selv om dette arbejde blev udført på forskellige driftssteder, i henhold til artikel 157 TEUF. I henhold til denne artikel kunne deres og de ovennævnte arbejdstageres arbejdsvilkår tilskrives »samme kilde«, nemlig Tesco Stores. Dette selskab var af den opfattelse, at artikel 157 TEUF ikke havde direkte virkning i søgsmål om arbejde af samme værdi, således at sagsøgerne i hovedsagen ikke kunne påberåbe sig den for den forelæggende ret. Selskabet bestred endvidere, at det kunne kvalificeres som »samme kilde«.

Hvad angik artikel 157 TEUF anførte den forelæggende ret, at der inden for Det Forenede Kongeriges domstole herskede usikkerhed med hensyn til den direkte virkning af denne artikel, som navnlig var forbundet med den sondring, som Domstolen havde foretaget mellem forskelsbehandling, der kan konstateres alene ved hjælp af kriterier om samme arbejde og lige løn, og dem, der kun kan konstateres på grundlag af mere udtrykkelige gennemførelsesbestemmelser ³⁴⁴. De i hovedsagen omhandlede påstande kunne imidlertid henhøre under denne anden kategori, herunder artikel 157 TEUF, der ikke har direkte virkning.

På denne baggrund forelagde den forelæggende ret sagen for Domstolen. Domstolen fastslog i sin dom, at artikel 157 TEUF har direkte virkning i tvister mellem privatpersoner, hvori det gøres gældende, at princippet om lige løn til mænd og kvinder ikke er overholdt for »arbejde af samme værdi« som omhandlet i denne artikel.

343] Bestemmelsen foreskriver, at »[h]ver medlemsstat gennemfører princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi«.

344] Den forelæggende ret henviste i denne henseende til præmis 18 i dom af 8.4.1976, *Defrenne* (43/75, [EU:C:1976:56](#)).

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Domstolen, at den i henhold til udtrædelsesaftalens artikel 86³⁴⁵ havde kompetence til at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse på trods af Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union.

Hvad angår realiteten bemærkede Domstolen for så vidt angår ordlyden af artikel 157 TEUF for det første, at denne artikel klart og præcist pålægger en forpligtelse til at nå et bestemt resultat og har en bindende karakter både med hensyn til »samme arbejde« og »arbejde af samme værdi«. Den anførte dernæst, at artikel 157 TEUF i henhold til fast retspraksis har direkte virkning og afføder rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte, navnlig i tilfælde af forskelsbehandling, der udspringer direkte af lovbestemmelser eller kollektive overenskomster, samt i tilfælde, hvor arbejdet udføres i samme private eller offentlige virksomhed eller tjeneste. Domstolen bemærkede, at denne havde præciseret, at sådanne typer af forskelsbehandling var blandt dem, som kan konstateres ved hjælp af de kriterier om samme arbejde og lige løn, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 119, og at retten i en sådan situation er i stand til at fastslå alle de faktiske omstændigheder, som gør det muligt for den at afgøre, om en kvindelig arbejdstager modtager en lavere løn end en mandlig arbejdstager, der udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi³⁴⁶. Det fremgår således af fast retspraksis, at i modsætning til, hvad Tesco Stores har gjort gældende, er den direkte virkning, som artikel 157 TEUF skaber, ikke begrænset til situationer, hvor de arbejdstagere af forskelligt køn, der sammenlignes, udfører »samme arbejde« med udelukkelse af »arbejde af samme værdi«. Domstolen præciserede i denne sammenhæng, at spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende arbejdstagere udfører »samme arbejde« eller »arbejde af samme værdi«, henhører under en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som retten foretager.

Domstolen fandt desuden, at det formål, der forfølges med artikel 157 TEUF, nemlig afskaffelse af enhver forskelsbehandling på grund af køn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi for så vidt angår alle lønelementer og lønvilkår, understøtter en sådan fortolkning. Domstolen bemærkede i denne henseende, at princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi som omhandlet i artikel 157 TEUF hører til Unionens grundlag.

Domstolen fremhævede endelig, at når forskellene i lønvilkårene for arbejdstagere, der udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi, imidlertid ikke kan tilskrives én og samme kilde, mangler der en enhed, som kan genoprette ligebehandlingen, således at en sådan situation ikke er omfattet af artikel 157 TEUF. Når sådanne lønvilkår derimod kan tilskrives én og samme kilde, kan disse arbejdstageres arbejde og løn sammenlignes, selv om arbejdstagerne arbejder på forskellige driftssteder. Denne bestemmelse kan derfor påberåbes ved de nationale domstole i en tvist vedrørende arbejde af samme værdi udført af arbejdstagere af forskelligt køn, som har den samme arbejdsgiver på arbejdsgiverens forskellige driftssteder, eftersom denne arbejdsgiver udgør en sådan samme kilde.

345 | Jf. afgørelse (EU) 2020/135 af 30.1.2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtrædelse af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) (EUT 2020, L 29, s. 1), hvorved Rådet for Den Europæiske Union på vegne af Den Europæiske Union og Euratom godkendte denne aftale, der var knyttet som bilag til denne afgørelse (EUT 2020, L 29, s. 7). Domstolen bemærkede, at det fremgår af aftalens artikel 86, at den fortsat har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende de anmodninger, som Det Forenede Kongeriges retter har indgivet inden udløbet af overgangsperioden fastsat til den 31.12.2020, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag.

346 | Jf. i denne retning dom af 8.4.1976, *Defrenne* (43/75, [EU:C:1976:56](#), præmis 18 og 21-23), og af 11.3.1981, *Worringham og Humphreys* (69/80, [EU:C:1981:63](#), præmis 23), vedrørende EØF-traktatens artikel 119, efter ændring artikel 141 EF, nu artikel 157 TEUF.

Dom af 15. juli 2021, Tartu Vangla (C-795/19, [EU:C:2021:606](#))

XX var i næsten 15 år ansat ved fængslet i Tartu (Estland) som fængselstjenestemand.

I løbet af denne periode trådte Republikken Estlands regerings bekendtgørelse nr. 12 vedrørende krav til fængselstjenestemænds helbred og proceduren for helbredsundersøgelser og helbredsattestens indhold og form i kraft. Denne bekendtgørelse fastsatte bl.a. minimumstærskler for disse tjenestemænds lydopfattelse og bestemte, at en hørenedsættelse, der overskred normerne, udgjorde en absolut medicinsk hindring for udførelse af opgaverne som fængselstjenestemand. Desuden tillod bekendtgørelsen ikke anvendelse af korrigerende midler under vurderingen af, om kravene til høreevne var opfyldt.

Den 28. juni 2017 afskedigede fængselsdirektøren i Tartu XX, efter at der var udstedt en helbredsattest, der viste, at hans høreevne ikke levede op til minimumstærsklerne for lydopfattelse som fastsat i bekendtgørelse nr. 12.

XX anlagde sag ved Tartu Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tartu, Estland), idet han gjorde gældende, at denne bekendtgørelse medførte en forskelsbehandling på grund af handicap i strid med bl.a. põhiseadus (forfatningen). Forvaltningsdomstolen frifandt sagsøgte, hvorefter Tartu Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tartu, Estland) ved dom af 11. april 2019 gav XX medhold i hans appel og kendte afgørelsen om afskedigelse ulovlig. Appeldomstolen besluttede ligeledes at indlede en retslig procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af den nævnte bekendtgørelses bestemmelser ved den forelæggende ret, Riigikohus (øverste domstol, Estland). Den forelæggende ret anførte, at forpligtelsen til at behandle personer med handicap på samme måde som andre personer, der befinder sig i en sammenlignelig situation, uden forskelsbehandling, ikke alene fulgte af forfatningen, men ligeledes af EU-retten, hvorfor den besluttede at forelægge Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i direktiv 2000/78 var til hinder for en sådan national ordning.

Domstolens bemærkninger

Efter at Domstolen havde fastslået, at bekendtgørelse nr. 12 var omfattet af dette direktivs anvendelsesområde og medførte en ulige behandling direkte på grund af handicap, undersøgte den, om denne ulige behandling kunne være begrundet i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/78, hvorefter medlemsstaterne kan bestemme, at ulige behandling, som er baseret på denne grund, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav, forudsat at målet er legitimt, og at kravet står i rimeligt forhold hertil. Domstolen bemærkede, at for så vidt som denne bestemmelse tillader at fravige princippet om forbud mod forskelsbehandling, skal den fortolkes strengt.

Domstolen bemærkede navnlig, at kravet om, at fængselstjenestemænd skal kunne høre korrekt og dermed leve op til et bestemt niveau for høreevnen, følger af karakteren af opgaverne som fængselstjenestemand, således som beskrevet af den forelæggende ret, og fastslog, at kravet om, at deres høreevne skal opfylde en minimumstærskel for lydopfattelse, som følge af karakteren af disse opgaver og de forhold, hvorunder de udføres, kan anses for at udgøre et »regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/78.

Eftersom bekendtgørelse nr. 12 havde til formål at beskytte sikkerheden for personer og opretholde den offentlige orden, fastslog Domstolen, at bekendtgørelsen forfulgte legitime mål, hvorefter den undersøgte, om det heri fastsatte krav om, at en fængselstjenestemands høreevne skulle opfylde minimumstærskler for lydopfattelse, idet anvendelse af korrigerende hjælpemidler under vurderingen af, om disse tærskler var overholdt, ikke blev tilladt, og hvis manglende overholdelse udgjorde en absolut medicinsk hindring for udførelse af den pågældendes opgaver og bragte disse til ophør, stod i rimeligt forhold til målet og ikke gik videre, end hvad der var nødvendigt med henblik herpå.

Med hensyn til dette kravs egnethed til at opnå målet bemærkede Domstolen, at en ordning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde. Domstolen bemærkede imidlertid, at fængselstjenestemanden kunne benytte korrigerende hjælpemidler ved vurderingen af overholdelsen af de krav, som bekendtgørelsen fastsatte vedrørende synsevnen, hvorimod dette var udelukket med hensyn til høreevnen.

Med hensyn til nødvendigheden af det nævnte krav bemærkede Domstolen, at manglende overholdelse af de ved bekendtgørelse nr. 12 fastsatte tærskler var en absolut hindring for udførelse af opgaverne som fængselstjenestemand, idet disse tærskler fandt anvendelse på alle fængselstjenestemænd uden mulighed for fravigelse. Bekendtgørelsen gav desuden ikke mulighed for en individuel vurdering af fængselstjenestemandens evne til på trods af en hørenedsættelse at udføre de væsentlige funktioner i denne stilling.

Domstolen henviste ligeledes til den forpligtelse for arbejdsgiveren, der følger af artikel 5 i direktiv 2000/78, til at træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov, for at give en handicappet adgang til beskæftigelse og udøve den, medmindre arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde. Domstolen fastslog i denne henseende, at bekendtgørelse nr. 12 ikke gav XX' arbejdsgiver mulighed for, før afskedigelsen, at undersøge, om det var muligt at træffe foranstaltninger, såsom anvendelse af høreapparat, fritagelse af XX fra at udføre de opgaver, som forudsatte, at minimumstærsklerne for lydopfattelse var nået, eller ansættelse i en stilling, hvor dette ikke var nødvendigt, og at der intet var oplyst om, hvorvidt byrden herved eventuelt ville være uforholdsmæssig stor.

Bekendtgørelsen syntes således at have indført et krav, der gik videre, end hvad der var nødvendigt for at nå de mål, som den forfulgte.

Domstolen konkluderede, at artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 4, stk. 1, og artikel 5 i direktiv 2000/78 er til hinder for en national ordning, hvorefter det er absolut umuligt at bibeholde en fængselstjenestemand i tjenesten, hvis den pågældendes høreevne ikke når minimumstærsklerne for lydopfattelse i henhold til denne ordning, uden mulighed for at undersøge, om den pågældende tjenestemand er i stand til at varetage sine opgaver, efter at der, efter omstændighederne, er foretaget tilpasninger i rimeligt omfang som omhandlet i direktivets artikel 5.

2. Tilrettelæggelse af arbejdstiden

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597)

Fra februar 2014 til juli 2015 udførte B.K., en underofficer i den slovenske hær, en uafbrudt »vagtjeneste« på syv dage om måneden. I løbet af denne tjeneste, der omfattede perioder, hvor han skulle udøve en reel overvågningsaktivitet, og perioder, hvor han kun var forpligtet til at stå til rådighed for sine overordnede, skulle B.K. kunne kontaktes og altid være til stede på den kaserne, hvor han gjorde tjeneste.

Da forsvarsministeriet var af den opfattelse, at kun otte timer for hver af disse dage med »vagtjeneste« udgjorde arbejdstid, udbetalte det B.K. den tilsvarende almindelige løn for disse timer og med hensyn til de øvrige timer tildelte det alene B.K. et vederlag for tilkaldevagten på 20% af grundlønnen.

Den af B.K. anlagte sag med påstand om, at han skulle aflønnes for overarbejde for de timer, hvor han under »vagtjenesten« ikke havde udført nogen reel aktivitet for sin arbejdsgiver, men var blevet pålagt at stå til rådighed for sine overordnede, blev både forkastet i første instans og efter appel.

Det er i denne sammenhæng, at Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien), for hvilken der var iværksat revisionsappel, besluttede at forelægge Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2003/88³⁴⁷, der fastsætter minimumsforskrifter vedrørende bl.a. arbejdstidens længde, finder anvendelse på den vagttjeneste, som udøves af et medlem af militærpersonalet i fredstid, og i givet fald spørgsmålet om, hvorvidt den periode med vagttjeneste, hvorunder medlemmet af militærpersonalet er forpligtet til at forblive på kasernen, hvor den pågældende gør tjeneste, men uden at udføre reelt arbejde dér, skal anses for at være arbejdstid som omhandlet i dette direktivs artikel 2 med henblik på fastsættelsen af aflønningen af dette medlem af militærpersonalet for en sådan periode.

Domstolens bemærkninger

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i dommen for det første de tilfælde, hvorunder vagttjeneste, som udøves af et medlem af militærpersonalet, er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.

Med henblik herpå fastslog Domstolen indledningsvis, at artikel 4, stk. 2, TEU, som fastsætter, at den nationale sikkerhed forbliver den enkelte medlemsstats eneansvar³⁴⁸, ikke bevirker, at tilrettelæggelsen af arbejdstiden for militærpersonale er udelukket fra EU-rettens anvendelsesområde.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at hovedopgaverne for medlemsstaternes væbnede styrker, som består i opretholdelse af statens territoriale integritet og beskyttelse af den nationale sikkerhed, er udtrykkeligt anført blandt de centrale statslige funktioner, som Unionen skal respektere. Den præciserede, at det imidlertid ikke følger heraf, at medlemsstaternes beslutninger om organiseringen af deres væbnede styrker falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, navnlig når der er tale om regler om tilrettelæggelse af arbejdstiden.

Selv om det forhold, at Unionen skal respektere centrale statslige funktioner, således ikke indebærer, at tilrettelæggelsen af arbejdstiden for militærpersonale fuldstændigt falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, forholder det sig ikke desto mindre således, at artikel 4, stk. 2, TEU kræver, at anvendelsen af de EU-retlige regler om denne tilrettelæggelse på militærpersonale ikke må hindre den rette gennemførelse af disse centrale funktioner. EU-retten skal således tage hensyn til de særlige forhold, som hver enkelt medlemsstat tillægger de væbnede styrkers funktioner, hvilket bl.a. følger af det særlige internationale ansvar, som denne medlemsstat har påtaget sig, af de konflikter eller trusler, som den står over for, eller af den geopolitiske kontekst, som denne medlemsstat udvikler sig i.

Hvad dernæst angår det personelle anvendelsesområde for direktiv 2003/88 bemærkede Domstolen, at begrebet »arbejdstager« skal defineres i forhold til det væsentligste kendetegn ved et ansættelsesforhold, dvs. den omstændighed, at en person præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger. Da dette var tilfældet for B.K. i den omhandlede periode, fandt direktiv 2003/88 som udgangspunkt anvendelse på hans situation.

Hvad endelig angår det materielle anvendelsesområde for direktiv 2003/88, der er defineret ved henvisning til artikel 2 i direktiv 89/391³⁴⁹, bemærkede Domstolen, at dette direktiv finder anvendelse på »alle former

347 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4.11.2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9).

348 Det følger af denne samme bestemmelse, at Unionen respekterer de centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed.

349 Rådets direktiv 89/391/EØF af 12.6.1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT 1989, L 183, s. 1).

for private og offentlige aktiviteter»³⁵⁰, undtagen når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, bl.a. i de væbnede styrker, på afgørende vis taler imod dets anvendelse³⁵¹.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at artikel 2 i direktiv 89/391 ikke kan fortolkes således, at medlemmerne af de væbnede styrker i medlemsstaterne er fuldstændigt og varigt udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/88. En sådan udelukkelse vedrører således ikke visse sektorer i den offentlige forvaltning som helhed, men kun visse kategorier af aktiviteter inden for disse sektorer på grund af deres særlige karakter. Hvad særligt angår de aktiviteter, der udføres af militærpersonale, bemærkede Domstolen bl.a., at de aktiviteter, der er forbundet med administration, vedligeholdelse, reparation, sundhed, opretholdelse af orden eller retsforfølgning af lovovertrædelser, ikke frembyder sådanne særegenheder, at de er til hinder for enhver planlægning af arbejdstiden, der overholder kravene i direktiv 2003/88, i hvert fald ikke så længe disse aktiviteter ikke udøves i forbindelse med en militæroperation, herunder i forbindelse med dennes umiddelbare forberedelse.

Domstolen fastslog derimod, at det nævnte direktiv ikke finder anvendelse på militære aktiviteter, herunder ikke på vagttjeneste, når en sådan tjeneste udøves i forbindelse med indledende uddannelse, operationel træning eller i forbindelse med operationer, som indebærer en militær indsats for de væbnede styrker, hvad enten disse har en varig eller lejlighedsvis karakter, eller gennemføres inden for eller uden for medlemsstatens grænser. I øvrigt finder direktiv 2003/88 heller ikke anvendelse på militære aktiviteter, der er så specifikke, at de ikke egner sig til en rotationsordning for personalet, der gør det muligt at sikre overholdelsen af kravene i dette direktiv. Det samme gælder, når det fremgår, at den militære aktivitet er udført inden for rammerne af ekstraordinære begivenheder, som er så alvorlige og har et sådant omfang, at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, der er absolut nødvendige til beskyttelsen af befolkningens liv, sundhed og sikkerhed, og hvor det ikke ville være muligt at udføre foranstaltningerne på hensigtsmæssig vis, hvis alle reglerne i nævnte direktiv skulle overholdes, eller når anvendelsen af dette direktiv på en sådan aktivitet i form af et krav til de omhandlede myndigheder om at indføre en rotationsordning eller en ordning for planlægning af arbejdstiden ikke kan ske uden at bringe den hensigtsmæssige gennemførelse af egentlige militæroperationer i fare. Det tilkom den forelæggende ret at afgøre, om den vagttjeneste, som B.K. varetog, var omfattet af et af disse tilfælde. Var dette ikke tilfældet, skulle denne aktivitet anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.

For det andet bemærkede Domstolen, at hvis det antages, at direktiv 2003/88 finder anvendelse i dette tilfælde, skal en vagtperiode, der pålægges et medlem af militærpersonalet, som indebærer vedkommendes kontinuerlige tilstedeværelse på dennes arbejdssted, anses for arbejdstid, når dette arbejdssted ikke falder sammen med dennes bopæl. Idet den måde, hvorpå arbejdstagere aflønnes for de perioder med vagttjeneste, som de har varetaget, imidlertid henhører under national ret og ikke under direktiv 2003/88, er denne bestemmelse ikke til hinder for, at en periode med vagttjeneste, hvorunder et medlem af militærpersonalet er forpligtet til at forblive på kasernen, hvor den pågældende gør tjeneste, men uden at udføre reelt arbejde dér, aflønnes på en anden måde end en periode med vagttjeneste, hvorunder vedkommende udfører reelt arbejde.

350| Artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/391.

351| Artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391.

3. Vikararbejde

Dom af 11. november 2021, Manpower Lit (C-948/19, [EU:C:2021:906](#))

Manpower lit, der er et litauisk vikarbureau, stillede fem ansatte til rådighed for Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE), der er et EU-agentur med hjemsted i Vilnius (Litauen), som henholdsvis assistenter og IT-medarbejdere. Efter at deres ansættelsesforhold med Manpower Lit var ophørt mellem april og december 2018, indbragte disse ansatte, som mente, at de havde udestående løntilgodehavender, en sag for Valstybinės darbo inspekcijos Vilniaus teritorinio skyriaus Darbo ginčų komisija (kommissionen for arbejdsretlige tvister ved arbejdstilsynet i Vilnius, Litauen) med henblik på at opnå betaling heraf.

Ved afgørelse af 20. juni 2018 bestemte denne kommission, henset til den bestemmelse i arbejdsmarkedsloven, der gennemfører det i direktiv 2008/104 ³⁵² omhandlede princip om ligebehandling af arbejdstagere, at der skulle ske efterbetaling af disse løntilgodehavender, idet den var af den opfattelse, at de pågældende ansatte udførte samme arbejdsopgaver som EIGE's faste personale, og at deres lønvilkår skulle svare til de lønvilkår, som EIGE anvendte for instituttets kontraktansatte.

Da Manpower lit hverken fik medhold i sit søgsmål til prøvelse af denne afgørelse i første instans eller i appelsagen, iværksatte selskabet kassationsappel for Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litauens øverste domstol).

Denne domstol besluttede at forelægge Domstolen et spørgsmål med henblik på at få oplyst, om princippet om ligebehandling af vikaransatte, der er fastsat i direktiv 2008/104, fandt anvendelse i hovedsagen, henset til, at egenskaben af brugervirksomhed, der gør brug af vikaransatte, tilkommer et EU-agentur.

I sin dom bekræftede Domstolen, at direktiv 2008/104, herunder de bestemmelser, der skal sikre overholdelsen af ligebehandlingsprincippet, fandt anvendelse på tvisten i hovedsagen.

Domstolens bemærkninger

Domstolen analyserede for det første anvendelsesområdet for direktiv 2008/104. Domstolen henviste i denne forbindelse til, at EIGE skal opfylde tre betingelser ³⁵³, for at direktivet finder anvendelse, nemlig at EIGE skal henhøre under begrebet »offentligretlige og privatretlige virksomheder«, skal svare til en »brugervirksomhed« og skal udøve en »økonomisk aktivitet«.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt EIGE kan anses for en »brugervirksomhed« ³⁵⁴, bemærkede Domstolen, at de berørte ansatte i egenskab af vikarer arbejdede midlertidigt for EIGE og under agenturets tilsyn og ledelse. Endvidere skal dette EU-agentur anses for en »juridisk person« som omhandlet i direktiv 2008/104. Domstolen konkluderede heraf, at EIGE i denne sammenhæng er en »brugervirksomhed«.

352| Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19.11.2008 om vikararbejde (EUT 2008, L 327, s. 9).

353| Som er fastsat i dette direktivs artikel 1, stk. 2. I henhold til denne bestemmelse gælder direktivet for offentligretlige og privatretlige virksomheder, som er vikarbureauer eller brugervirksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om de opererer med gevinst for øje.

354| Som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), dvs. »enhver fysisk eller juridisk person, for hvem og under hvis tilsyn og ledelse en vikaransat midlertidigt udfører en arbejdsopgave«.

Hvad angår rækkevidden af begreberne »offentligretlige og privatretlige virksomheder« og »brugervirksomhed« undersøgte Domstolen – eftersom disse begreber ikke er defineret i direktivet – om EIGE udøver en aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et givet marked.

Domstolen konstaterede indledningsvis, at dette EU-agenturs aktiviteter ikke henhører under udøvelsen af beføjelser vedrørende offentlig myndighed, og at de derfor ikke er udelukket fra at blive anset for at være økonomisk virksomhed. Henset til visse af EIGE's aktiviteter, der er opregnet i forordning nr. 1922/2006³⁵⁵, findes der markeder, hvorpå kommercielle virksomheder, der konkurrerer med EIGE, opererer. Den omstændighed, at EIGE i forbindelse med udøvelsen af dets aktiviteter ikke har gevinst for øje, er ikke relevant. Endelig omfatter EIGE's indtægter³⁵⁶ bl.a. betaling for udførte tjenesteydelser, hvilket bekræfter, at EU-lovgiver havde til hensigt, at EIGE, i det mindste delvist, handler som markedsaktør.

Domstolen konkluderede derfor, at EIGE, i det mindste delvist, må anses for at udøve en aktivitet, der består i at udbyde tjenesteydelser på et bestemt marked, og dermed, at et vikarbureaus udsendelse af personer, der har indgået en arbejdsaftale med denne virksomhed, til EIGE med henblik på levering af arbejdsydelser til EIGE, henhører under dette direktivs anvendelsesområde.

For det andet behandlede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt den stilling, der var besat af en vikaransat, der var udsendt til EIGE, kan anses for at udgøre »samme arbejdsopgave« som omhandlet i direktiv 2008/104³⁵⁷, henset til, at de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder for vikaransatte under deres udsendelse til en brugervirksomhed, ifølge direktivet mindst skal svare til dem, der ville være gældende, hvis de vikaransatte havde været ansat direkte af denne virksomhed til udførelse af samme arbejdsopgave.

Hvad angår muligheden for at foretage en sammenligning af vikaransattes arbejds- og ansættelsesvilkår med de vilkår, der gælder for EIGE's personale, der er ansat på grundlag af vedtægten for tjenestemænd, forkastede Domstolen Europa-Kommissionen argument om, at denne sammenligning vil være i strid med artikel 335 TEUF, ifølge hvilken Unionen i hver medlemsstat har den mest vidtgående rets- og handleevne, som vedkommende stats lovgivning tillægger juridiske personer, og artikel 336 TEUF om EU-lovgivers vedtagelse af vedtægten for tjenestemænd. Der var nemlig ikke tale om at ligestille vikaransatte med fastansatte. Domstolen præciserede, at i mangel af en specifik lovgivning finder ligebehandlingsprincippet, når EU-agenturer benytter vikaransatte på grundlag af kontrakter indgået med vikarbureauer, fuldt ud anvendelse på disse arbejdstagere under de udsendelser, som de gennemfører i et sådant agentur.

Domstolen konkluderede, at den stilling, der var besat af en vikaransat, der var udsendt til EIGE, kan anses for at udgøre »samme arbejdsopgave« som omhandlet i direktivet, selv hvis det forudsættes, at alle de stillinger, med hensyn til hvilke EIGE ansætter arbejdstagere direkte, omfatter arbejdsopgaver, der kun kan udføres af personer, der er omfattet af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union.

Med hensyn til beskyttelsen af vikaransatte bør dommen af 3.6.2021, **TEAM POWER EUROPE** (C-784/19, [EU:C:2021:427](#)), hvori Domstolen i forbindelse med koordineringen af de sociale sikringsordninger tog stilling til begrebet arbejdsgiver, der »normalt udøver sin virksomhed« i en medlemsstat, også nævnes i dette afsnit³⁵⁸.

³⁵⁵ | I artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1922/2006 af 20.12.2006 om oprettelse af et europæisk institut for ligestilling mellem mænd og kvinder (EUT 2006, L 403, s. 9) nævnes bl.a. i litra g), tilrettelæggelse af konferencer, kampagner og møder på europæisk plan.

³⁵⁶ | I henhold til artikel 14, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1922/2006.

³⁵⁷ | Dette direktivs artikel 5, stk. 1.

³⁵⁸ | Denne dom er omtalt i afsnit XVI.4. »Koordinering af de sociale sikringsordninger«.

4. Koordinering af de sociale sikringsordninger

Dom af 3. juni 2021 (Store Afdeling), TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427)

I 2018 indgik en bulgarsk statsborger en arbejdsaftale med Team Power Europe, et bulgarsk selskab, hvis selskabsformål er at drive virksomhed inden for vikararbejde og formidling af beskæftigelse i Bulgarien og i andre lande. Ved denne aftale blev den pågældende stillet til rådighed for en brugervirksomhed i Tyskland. Vedkommende skulle fra den 15. oktober til den 21. december 2018 udføre sit arbejde under denne tyske virksomheds ledelse og tilsyn.

Indtægtsafdelingen i Varna afslog Team Power Europes anmodning om udstedelse af en A1-attest på, at den bulgarske lovgivning fandt anvendelse på den omhandlede arbejdstager i den periode, hvor denne var udsendt, idet den fandt dels, at det direkte bånd mellem Team Power Europe og arbejdstageren ikke var blevet opretholdt, dels at Team Power Europe ikke udøvede omfattende virksomhed på bulgarsk område. Ifølge indtægtsafdelingen var denne arbejdstagers situation derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004³⁵⁹, hvorefter den bulgarske lovgivning ville have været anvendelig. Den administrative klage, som Team Power Europe indgav over indtægtsafdelingens afgørelse, blev afslået.

Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien), som skulle træffe afgørelse i et søgsmål med påstand om annullation af afgørelsen om afslag på denne administrative klage, besluttede på denne baggrund at forelægge Domstolen spørgsmålet om, hvilke relevante kriterier der skal tages hensyn til ved vurderingen af, om et vikarbureau normalt udøver »omfattende virksomhed, der ikke blot er intern forvaltning«, i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret, som omhandlet i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 987/2009³⁶⁰, der uddyber artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. Dette krav skulle Team Power Europe nemlig opfylde, for at sidstnævnte bestemmelse kunne finde anvendelse i den foreliggende sag.

Domstolen (Store Afdeling) præciserede hvad angår vikarbureauer rækkevidden af begrebet arbejdsgiver, »der normalt udøver omfattende virksomhed« i en medlemsstat, som omhandlet i denne bestemmelse og uddybet ved artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 987/2009.

Domstolens bemærkninger

Domstolen foretog først en ordlydsfortolkning af sidstnævnte bestemmelse og bemærkede, at et vikarbureau er kendetegnet ved, at det udøver forskellige former for virksomhed, der består i udvælgelse, rekruttering og tilrådgivningsstillelse af vikaransatte for brugervirksomheder. Domstolen bemærkede i denne henseende,

³⁵⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 465/2012 af 22.5.2012 (EUT 2012, L 149, s. 4). Denne forordnings artikel 12, stk. 1, bestemmer nærmere bestemt, at »[e]n person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes til en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, [...] fortsat [er] omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregnes at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden udsendt person«.

³⁶⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1). Ved anvendelsen af artikel 12, stk. 1, i grundforordningen henviser ordene »som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat« til en arbejdsgiver, der normalt udøver omfattende virksomhed, der ikke blot er intern forvaltning, i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret, idet der tages hensyn til alle kriterier, der karakteriserer den virksomhed, der udøves af den pågældende virksomhed. De relevante kriterier skal tilpasses hver enkelt arbejdsgivers særlige karakteristika og det reelle indhold af den virksomhed, der udøves.

at selv om virksomhed bestående i udvælgelse og rekruttering af vikariansatte ikke kan kvalificeres som virksomhed, »der blot er intern forvaltning«, i denne bestemmelses forstand, er udøvelsen af denne virksomhed i den medlemsstat, hvor et sådant bureau er etableret, ikke tilstrækkelig til, at det kan anses for dér at udøve »omfattende virksomhed«. Det eneste formål med virksomhed i form af udvælgelse og rekruttering af vikariansatte er nemlig, at de pågældende vikariansatte efterfølgende kan stilles til rådighed for brugervirksomheder. Domstolen bemærkede i denne henseende, at selv om udvælgelse og rekruttering af vikariansatte ganske vist bidrager til at skabe et vikarbureaus omsætning, eftersom denne virksomhed udgør en nødvendig forudsætning for, at de vikariansatte efterfølgende kan stilles til rådighed, er det alene tilrådighedsstillelsen af disse ansatte for brugervirksomheder i henhold til kontrakter herom indgået med disse, som faktisk genererer omsætning. Et sådant vikarbureaus indtægter afhænger nemlig af størrelsen af den løn, der udbetales til de vikariansatte, som er blevet stillet til rådighed for brugervirksomheder.

Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori den omhandlede bestemmelse indgår, bemærkede Domstolen, at den situation, hvor en ansat, der udsendes for at udføre arbejde i en anden medlemsstat, fortsat er omfattet af lovgivningen i den første medlemsstat, udgør en undtagelse til hovedreglen om, at en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, er omfattet af denne medlemsstats lovgivning ³⁶¹. Den bestemmelse, som regulerer en sådan situation, skal følgelig fortolkes strengt. I dette perspektiv kan denne undtagelsesbestemmelse ikke finde anvendelse på et vikarbureau, som i den medlemsstat, hvor det er etableret, slet ikke eller højst i ubetydeligt omfang stiller vikariansatte til rådighed for brugervirksomheder, der ligeledes er etableret i denne medlemsstat. For så vidt som definitionerne af begreberne »vikarbureau« og »vikariansat« i direktiv 2008/104 fremhæver formålet med vikarbureauers virksomhed, underbygger de ligeledes den fortolkning, at et sådant vikarbureau kun kan anses for at udøve »omfattende virksomhed« i den medlemsstat, hvor det er etableret, hvis det dér i betydeligt omfang udøver virksomhed i form af tilrådighedsstillelse af de vikariansatte til fordel for brugervirksomheder, der udøver deres virksomhed i samme medlemsstat.

Hvad endelig angår det formål, der forfølges med den pågældende bestemmelse, udtalte Domstolen, at undtagelsen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som udgør en fordel for virksomheder, der udøver retten til fri udveksling af tjenesteydelser, ikke kan komme vikarbureauer, som udelukkende eller hovedsageligt retter deres virksomhed i form af tilrådighedsstillelse af vikariansatte mod en eller flere andre medlemsstater end den, hvor de er etableret, til gode. Det modsatte ville nemlig kunne tilskynde disse bureauer til »forum shopping« ved at etablere sig i den medlemsstat, der har den socialsikringslovgivning, som er mest gunstig for dem. En sådan løsning ville på længere sigt risikere at føre til en forringelse af det beskyttelsesniveau, som medlemsstaternes sociale sikringsordninger giver. Domstolen fremhævede desuden, at såfremt vikarbureauer blev indrømmet en sådan fordel, ville det skabe en forvridding af konkurrencen mellem de forskellige mulige ansættelsesformer til fordel for vikarbejde og til ugunst for virksomheder, som rekrutterer deres ansatte direkte, således at de vil være tilknyttet den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor de arbejder.

Domstolen konkluderede, at et vikarbureau, som er etableret i en medlemsstat, for at kunne anses for »normalt at udøve sin virksomhed« i denne medlemsstat, skal udøve en betydelig del af sin virksomhed bestående i tilrådighedsstillelse af vikariansatte til fordel for brugervirksomheder, som er etableret i og driver virksomhed på denne medlemsstats område.

361 | Fastsat i artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004.

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), A (Offentlige sundhedsydelse) (C-535/19, EU:C:2021:595)

A, som er en italiensk statsborger, der er gift med en lettisk statsborger, forlod Italien og bosatte sig i Letland med henblik på dér at slutte sig til sin ægtefælle og deres to mindreårige børn.

Kort efter sin ankomst til Letland anmodede han den 22. januar 2016 Latvijas Nacionālais veselības dienests (den nationale sundhedstjeneste, Letland) om at lade ham tilslutte sig den obligatoriske offentlige sygeforsikringsordning i Letland. Hans anmodning blev afslået ved afgørelse af 17. februar 2016, som blev stadfæstet af sundhedsministeriet med den begrundelse, at A ikke henhørte under nogen af de personkategorier, der har ret til statsfinansieret lægebehandling, for så vidt som han hverken var lønmodtager eller selvstændigt erhvervsdrivende i Letland.

Idet A ikke fik medhold i det af ham anlagte søgsmål til prøvelse af de lettiske myndigheders afgørelse om afslag, iværksatte han appel ved Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland), der ligeledes afsagde en dom, som ikke var gunstig for ham.

Det var i denne sammenhæng, at Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland), for hvilken A havde iværksat appel, besluttede at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt de lettiske myndigheders afslag på A's anmodning var foreneligt med EU-retten på området for statsborgerskab og social sikring.

I sin dom afsagt af Store Afdeling bekræftede Domstolen den ret, som ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der er bosiddende i en anden medlemsstat end deres oprindelsesmedlemsstat, har til at være tilsluttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning med henblik på at modtage lægebehandlingsydelser, der er finansieret af sidstnævnte stat. Domstolen præciserede imidlertid, at EU-retten ikke pålægger en forpligtelse til gratis tilslutning til det nævnte system.

Domstolens bemærkninger

Domstolen efterprøvede indledningsvis, om forordning nr. 883/2004 fandt anvendelse på lægebehandlingsydelser som de i hovedsagen omhandlede. Den konkluderede, at ydelser, der finansieres af staten, og som – uden at der foretages en individuel og skønsom vurdering af de personlige behov – tildeles de personer, som henhører under de i den nationale lovgivning fastsatte kategorier af berettigede personer, udgør »ydelser ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004. Disse ydelser er således omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, for så vidt som de ikke udgør »social og sundhedsmæssig forsorg«, der er udelukket fra dette anvendelsesområde ³⁶².

Dernæst undersøgte Domstolen nærmere bestemt, om artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 og artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 ³⁶³ er til hinder for en national lovgivning, hvorefter retten til at være tilsluttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning med henblik på at få adgang til lægebehandlingsydelser finansieret af denne stat er udelukket for ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, og som i henhold til nævnte forordnings artikel 11, stk. 3, litra e), er omfattet af værtsmedlemsstatens lovgivning og udøver deres ret til ophold på dennes område i overensstemmelse med direktivets artikel 7, stk. 1, litra b).

³⁶² | I henhold til artikel 3, stk. 5, litra a), i forordning nr. 883/2004.

³⁶³ | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35).

I denne henseende anførte Domstolen for det første, at det inden for rammerne af den ordning med lovvalgsregler, som er indført ved forordning nr. 883/2004 ³⁶⁴, der tilsigter at bestemme, hvilken national lovgivning der finder anvendelse på tilkendelsen af de sociale sikringsydelse, forholder sig således, at ikke-erhvervsaktive personer principielt er omfattet af lovgivningen i deres bopælsmedlemsstat.

Domstolen bemærkede for det andet, at når medlemsstaterne fastsætter betingelserne for retten til at tilslutte sig en social sikringsordning, er de forpligtet til at overholde de gældende EU-retlige bestemmelser. Navnlig har medlemsstaterne, eftersom de lovvalgsregler, der er fastsat i forordning nr. 883/2004, pålægges dem på bindende vis, ikke mulighed for at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes.

En medlemsstat kan derfor ikke i henhold til sin nationale lovgivning nægte en unionsborger, som i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 om fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, er omfattet af denne medlemsstats lovgivning, at tilslutte sig medlemsstatens offentlige sygesikringsordning.

Endelig undersøgte Domstolen den indvirkning, som bestemmelserne i direktiv 2004/38, navnlig direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), har på tilslutningen til værtsmedlemsstatens sociale sikring. Det følger af sidstnævnte bestemmelse, at en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, under hele den periode af opholdet på værtsmedlemsstatens område, som varer over tre måneder og mindre end fem år, til sig selv og sine familiemedlemmer bl.a. skal råde over en sygeforsikring, som dækker samtlige risici, således at opholdet ikke bliver en urimelig byrde for denne medlemsstats offentlige finanser.

Hvad angår forbindelsen mellem denne betingelse om ophold, der er i overensstemmelse med direktiv 2004/38, og den forpligtelse til tilslutning, som følger af forordning nr. 883/2004, præciserede Domstolen, at værtsmedlemsstaten for en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, kan fastsætte, at adgangen til denne ordning ikke er gratis, således at borgeren ikke bliver en urimelig byrde for medlemsstatens offentlige finanser.

Domstolen fastslog således, at værtsmedlemsstaten har ret til at fastsætte, at en ikke-erhvervsaktiv unionsborger, der opholder sig på statens område på grundlag af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, kun kan tilslutte sig dens offentlige sygesikringsordning på visse betingelser, såsom den nævnte borgers indgåelse eller opretholdelse af en privat sygeforsikring, der dækker samtlige risici, og som gør det muligt for den nævnte medlemsstat at få tilbagebetaling for de sundhedsudgifter, som den har afholdt til fordel for denne borger, eller den pågældende unionsborgers bidrag til medlemsstatens offentlige sygesikringsordning. I denne sammenhæng påhviler det imidlertid værtsmedlemsstaten at påse, at proportionalitetsprincippet overholdes, og dermed at det ikke er uforholdsmæssigt vanskeligt for den pågældende borger at overholde sådanne betingelser.

Domstolen konkluderede, at artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter retten til at være tilsluttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning med henblik på at få adgang til lægebehandlingsydelser finansieret af denne stat er udelukket for ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, og som i henhold til denne forordning er omfattet af værtsmedlemsstatens lovgivning og udøver deres ret til ophold på dennes område i overensstemmelse med nævnte direktiv.

Disse bestemmelser er derimod ikke til hinder for, at sådanne unionsborgeres tilslutning til dette system ikke er gratis, således at det undgås, at de nævnte borgere bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens offentlige finanser.

364 | Artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004.

5. Gennemførelse på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter

Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), EPSU mod Kommissionen (C-928/19 P, [EU:C:2021:656](#))

I april 2015 iværksatte Europa-Kommissionen en høring vedrørende en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for flere direktiver om information og høring af arbejdstagere ³⁶⁵ til at omfatte tjenestemænd og andre ansatte i medlemsstaternes centraladministrationer. Nogle måneder senere indgik to arbejdsmarkedsparter, nemlig Trade Unions' National and European Administration Delegation (TUNED) og European Public Administration Employers (EUPAE), i forbindelse med denne høring en aftale om indførelse af en generel ramme for information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i disse nationale administrationer. Aftaleparterne anmodede herefter Kommissionen om at forelægge Rådet for Den Europæiske Union et forslag til afgørelse om iværksættelse af denne aftale på EU-plan på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF ³⁶⁶. Ved afgørelse af 5. marts 2018 afslog Kommissionen deres anmodning (herefter »den omtvistede afgørelse«).

I maj 2018 søgte EPSU, en sammenslutning af europæiske fagforeninger, der repræsenterer arbejdstagere i den offentlige sektor, og som bidrog til oprettelsen af DSANE, Retten om annullation af denne afgørelse. Retten frifandt Kommissionen ³⁶⁷, idet den fandt, at artikel 155, stk. 2, TEUF ikke forpligter EU-institutionerne til at imødekomme en fælles anmodning fra de parter, som har underskrevet en aftale, om iværksættelse af denne aftale på EU-plan. Efter at have fastslået, at den omtvistede afgørelse skulle undergives en begrænset prøvelse, fandt Retten, at denne afgørelse opfyldte begrundelseskrauet i artikel 296 TEUF, og at de anfægtede grunde, som var anført i afgørelsen, var rigtige.

Efter appel iværksat af EPSU stadfæstede Domstolen (Store Afdeling) Rettens dom, idet den henviste til den skønsmargen, som Kommissionen har på dette område, og den begrænsede retslige prøvelse vedrørende sådanne afgørelser.

Domstolens bemærkninger

Hvad først angår ordlydsfortolkningen af artikel 155, stk. 2, TEUF bemærkede Domstolen, at denne bestemmelse intet angiver om en eventuel forpligtelse for Kommissionen til at forelægge Rådet et forslag til afgørelse. De imperative formuleringer i flere sprogversioner har således alene til formål at udtrykke den gensidigt udelukkende karakter af de to alternative procedurer, som er fastsat i denne bestemmelse, hvoraf den ene er en specifik procedure, som fører til vedtagelse af en EU-retsakt.

365 | Rådets direktiv 98/59/EF af 20.7.1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT 1998, L 225, s. 16), Rådets direktiv 2001/23/EF af 12.3.2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter (EFT 2001, L 82, s. 16) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14/EF af 11.3.2002 om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne i Det Europæiske Fællesskab – Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om arbejdstagerrepræsentation (EFT 2002, L 80, s. 29).

366 | Det fremgår i det væsentlige af denne bestemmelse, at iværksættelsen af aftaler, der indgås mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, finder sted enten efter de fremgangsmåder og den praksis, som disse og medlemsstaterne normalt anvender, eller i spørgsmål omfattet af artikel 153 TEUF (dvs. på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område) efter fælles anmodning fra de parter, som har underskrevet disse aftaler, ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

367 | Dom af 24.10.2019, *EPSU og Goudriaan mod Kommissionen* (T-310/18, [EU:T:2019:757](#)).

Hvad dernæst angår den kontekstbaserede og formålsbestemte fortolkning analyserede Domstolen denne bestemmelse i sammenhæng med de beføjelser, som Kommissionen er tildelt ved traktaterne og navnlig ved artikel 17 TEU, som i stk. 1 tildeler Kommissionen opgaven at fremme Unionens almene interesser, og som i stk. 2 bestemmer, at Kommissionen har den almindelige lovgivningsmæssige initiativret. Domstolen konkluderede på grundlag heraf, at artikel 155, stk. 2, TEUF tillægger Kommissionen en specifik kompetence, som falder inden for rammerne af den rolle, som Kommissionen er tildelt i artikel 17, stk. 1, TEU, og som består i at vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag på grundlag af en aftale, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, med henblik på gennemførelse heraf på EU-plan. En anden fortolkning ville indebære, at de interesser, som alene de arbejdsmarkedsparter, der har underskrevet en aftale, har, ville gå forud for den opgave, som er betroet Kommissionen, bestående i at fremme Unionens almene interesser. Arbejdsmarkedets parters uafhængighed, der er fastsat i artikel 152, stk. 1, TEUF, og som skal tages i betragtning i forbindelse med dialogen på arbejdsmarkedet, der er opstillet som mål for Unionen i artikel 151, stk. 1, TEUF, rejser ikke tvivl om denne konklusion. Denne uafhængighed, der kendetegner den fase, hvor der forhandles om en eventuel aftale mellem arbejdsmarkedets parter, betyder ikke, at Kommissionen automatisk skal forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af en sådan aftale efter anmodning fra disse parter, eftersom dette ville svare til at tildele arbejdsmarkedets parter en egen initiativret, som ikke tilkommer dem.

Domstolen bemærkede desuden, at det spørgsmål om den lovgivningsmæssige karakter af retsakter vedtaget på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF, som EPSU havde rejst, var forskelligt fra spørgsmålet om Kommissionens beføjelse til at afgøre, om det ville være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag i henhold til denne bestemmelse, og at denne beføjelses omfang er det samme, uanset om retsakten er af lovgivningsmæssig karakter eller ej.

Hvad i øvrigt angår spørgsmålet om omfanget af den retslige prøvelse af den omtvistede afgørelse bemærkede Domstolen, at Kommissionen råder over et skøn ved afgørelsen af, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF. Henset til de komplekse vurderinger, som Kommissionen skal foretage i denne forbindelse, er den retslige prøvelse vedrørende denne type afgørelser begrænset. En sådan begrænsning er navnlig påkrævet, når EU-institutionerne, som det var tilfældet i nærværende sag, skal tage potentielt modstridende interesser i betragtning og træffe beslutninger, som indebærer politiske valg ud fra politiske, økonomiske og sociale hensyn.

Endelig gjorde appellantens gældende, at der var sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet Kommissionen havde fraveget sine tidligere meddelelser, der var offentliggjort på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. I denne henseende bemærkede Domstolen, at en institution med vedtagelsen af vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at institutionen fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, ganske vist pålægger sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn. Det kunne imidlertid ikke antages, at Kommissionen i mangel af dennes udtrykkelige og entydige tilsagn i det foreliggende tilfælde havde pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sin kompetence i henhold til en bestemmelse i den primære ret ved at forpligte sig til alene at undersøge visse specifikke betragtninger, før den forelagde et forslag, og således havde forvandlet denne skønsmæssige beføjelse til en bunden kompetence, når visse betingelser var opfyldt.

Domstolen fastslog således, at Retten ikke havde begået retlige fejl, og forkastede EPSU's appel i sin helhed.

XVII. Miljø

Inden for miljøbeskyttelse skal flere domme nævnes. Den første dom vedrører fortolkningen af direktiv 92/43³⁶⁸ om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. Dette direktiv fortolkes også sammen med direktiv 2009/147³⁶⁹ om beskyttelse af vilde fugle i forbindelse med den anden dom. Direktiv 2009/147 er også genstand for den tredje dom. De to sidste domme vedrører anmodninger om adgang til miljøoplysninger i henhold til direktiv 2003/4³⁷⁰ om gennemførelse af Århuskonventionen.

1. »Habitatdirektivet«

Dom af 4. marts 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166)

Skogsstyrelsen (den nationale skovstyrelse, Sverige) modtog en fældningsanmeldelse vedrørende et skovområde i Härryda kommune (Sverige) og afgav derefter en udtalelse, hvorefter slutfældningen af næsten samtlige træer i det berørte område, der udgjorde det naturlige levested for visse beskyttede arter, for så vidt som de anbefalede sikkerhedsforanstaltninger blev fulgt, ikke ville være i strid med den svenske lovgivning om artsbeskyttelse.

Eftersom tre miljøbeskyttelsesforeninger var af den opfattelse, at den påtænkte fældning var i strid med den nævnte lovgivning, som gennemfører fugledirektivet og habitatdirektivet i svensk ret, anmodede de Länsstyrelsen i Västra Götalands län (regionsforvaltningen i Västra Götaland, Sverige, herefter »länsstyrelsen«) om at gribe ind. Länsstyrelsen besluttede imidlertid ikke at vedtage tilsynsforanstaltninger, idet den i det væsentlige tilsluttede sig den positive udtalelse fra den nationale skovstyrelse.

Foreningerne anlagde sag til prøvelse af länsstyrelsens afgørelse ved Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (byretten i Vänersborg, ret i ejendoms- og miljøretlige sager, Sverige). Da denne ret således skulle træffe afgørelse om indvirkningen af de omhandlede skovbrugsaktiviteter på beskyttelsen af de arter, der fandtes i det pågældende område, forelagde den Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende betingelserne for anvendelsen og rækkevidden af de forbud, der i denne henseende er fastsat i fugledirektivet og habitatdirektivet.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår fugledirektivet bemærkede Domstolen indledningsvis, at dette direktiv i henhold til dets artikel 5 pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til

368 | Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7) (herefter »habitatdirektivet«).

369 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7) (herefter »fugledirektivet«).

370 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EFT 2003, L 41, s. 26, herefter »direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger«).

beskyttelse af fugle, herunder især forbud mod forsætligt at dræbe, indfange og forstyrre fuglene og deres æg ³⁷¹.

Domstolen præciserede, at anvendelsesområdet for disse forbud omfatter alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område, og at det i modsætning til den svenske praksis derfor ikke kun omfatter visse kategorier af arter, nemlig de arter, der er opregnet i bilag I til dette direktiv, de arter, som er truede på et givet niveau, eller de arter, som har en langsigtet faldende tendens i bestanden. Denne fortolkning bekræftes af fugledirektivets genstand og formål samt af den sammenhæng, hvori dette direktivs artikel 5 indgår ³⁷². I denne henseende bemærkes, at beskyttelsen af fuglearter er nødvendig for at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau og Unionens mål med hensyn til bæredygtig udvikling og bedre levevilkår. Domstolen fremhævede desuden, at fugledirektivet foretager en sondring mellem den generelle beskyttelsesordning, der finder anvendelse på alle fuglearter, og den målrettede og udbyggede beskyttelsesordning, som er indført for de fuglearter, der er opregnet i bilag I til dette direktiv.

Derefter bemærkede Domstolen, at habitatdirektivet i lighed med fugledirektivet foreskriver indførelse af en streng beskyttelsesordning for beskyttede dyrearter, som bl.a. er baseret på de forbud, der er nævnt i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), om forsætlig indfangning, drab eller forstyrrelse af enheder af disse arter og ødelæggelse eller indsamling af deres æg ³⁷³.

I denne henseende fastslog Domstolen, at betingelsen om forsæt indebærer, at gerningsmanden til den pågældende handling har ønsket at forvolde en af de nævnte former for skader, eller at den pågældende i det mindste har accepteret muligheden for, at en sådan skade vil indtræde, således at de forbud, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), kan finde anvendelse på en aktivitet som skovbrug, der helt åbenbart har et andet formål end forsætlig indfangning, drab eller forstyrrelse af dyrearter eller ødelæggelse eller indsamling af æg. Henset til habitatdirektivets formål, den nævnte bestemmelses ordlyd og den sammenhæng, hvori den indgår ³⁷⁴, er anvendelsen af disse forbud heller ikke undergivet en betingelse om, at der består en risiko for, at de berørte arters bevaringsstatus påvirkes negativt af en bestemt aktivitet. En modsat fortolkning ville føre til omgåelse af den undersøgelse af, om en aktivitet påvirker en dyrearts bevaringsstatus, som derimod er nødvendig for at kunne vedtage undtagelser til disse forbud ³⁷⁵.

For så vidt som habitatdirektivet med henblik på at bevare biodiversiteten har til formål at sikre genopretning eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter af vilde dyr og planter, finder de forbud, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a)-c), i øvrigt anvendelse selv på de arter, der har opnået en sådan bevaringsstatus, idet disse skal beskyttes mod enhver forringelse af denne tilstand.

Domstolen bemærkede derefter, at de kompetente myndigheder med henblik på at nå formålene med habitatdirektivet skal vedtage forebyggende foranstaltninger og være i stand til at forudse, hvilke aktiviteter der kan skade de beskyttede arter. Det påhvilede således den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede skovbrugsaktivitet var baseret på en forebyggende tilgang, der tog hensyn til bevaringsbehovet for de berørte arter, og som samtidig tog de økonomiske, sociale, kulturelle, regionale og lokale behov i betragtning.

371| Fugledirektivets artikel 5.

372| Fugledirektivets artikel 5.

373| Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c).

374| Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c).

375| Habitatdirektivets artikel 16.

Hvad endelig angår det forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, der er nævnt i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d) ³⁷⁶, fastslog Domstolen, at den strenge beskyttelse, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke afhænger af, hvor mange enheder af den berørte art der findes i det pågældende område. Denne beskyttelse kan så meget desto mere ikke afhænge af, om der foreligger en risiko for, at den berørte arts bevaringsstatus påvirkes negativt, hvis den kontinuerlige økologiske funktionalitet i denne arts levested på trods af sikkerhedsforanstaltninger går tabt.

Dom af 28. oktober 2021, Magistrat der Stadt Wien (Den europæiske hamster – II) (C-357/20, [EU:C:2021:881](#))

En byggeentreprenør, hos hvem IE var ansat, havde begyndt arbejdet med opførelse af en bygning på et areal, hvor *Cricetus cricetus* (den europæiske hamster), der er en beskyttet art i henhold til litra a) i bilag IV til habitatdirektivet, levede. Inden påbegyndelsen af arbejdet iværksatte byggeentreprenøren uden forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed foranstaltninger, der bl.a. havde til formål at få denne dyreart til at flytte sig fra byggeområdet til andre særligt beskyttede arealer, hvilket medførte, at mindst to huleindgange blev ødelagt.

Magistrat der Stadt Wien (den kommunale forvaltning i Wien, Østrig) pålagde derfor IE som ansat hos byggeentreprenøren at betale en bøde for at have beskadiget og ødelagt raste- og yngleområder for den europæiske hamster.

IE anlagde sag ved Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) og anfægtede pålæggelsen af denne bøde bl.a. med den begrundelse, for det første, at *Cricetus cricetus* (den europæiske hamster) ikke brugte de huler, der befandt sig på de berørte områder, på tidspunktet for de skadelige foranstaltningers gennemførelse, og, for det andet, at disse foranstaltninger ikke havde bevirket, at denne dyrearts yngle- eller rasteområder var blevet beskadiget eller ødelagt.

På denne baggrund besluttede den nævnte domstol at forelægge Domstolen et spørgsmål om såvel den geografiske som den tidsmæssige rækkevidde af begrebet »yngleområde« og om kriterierne for sondringen mellem »beskadigelse« og »ødelæggelse« af et yngleområde og/eller et rasteområde som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

Domstolens bemærkninger

Hvad angår rækkevidden af den geografiske beskyttelse af yngleområderne foretog Domstolen først en fortolkning ud fra ordlyden af, systematikken bag og formålet med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

Hvad for det første angår denne bestemmelses ordlyd bemærkede Domstolen, at den pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i litra a) i bilag IV til dette direktiv med forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori den nævnte bestemmelse indgår, fremhævede Domstolen, at det deri fastsatte forbud har til formål at bevare yngleområdernes økologiske funktionalitet og at sikre store dele af levestederne for beskyttede dyrearter således, at disse dyrearter nyder de vilkår, der er vigtige for bl.a. at kunne yngle på disse levesteder. Det følger heraf, at begrebet »yngleområde« skal forstås således,

³⁷⁶ | Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

at det omfatter alle de områder, der er nødvendige for, at den pågældende dyreart kan yngle med succes, herunder omgivelserne omkring yngleområdet.

Denne fortolkning understøttes af formålene med habitatdirektivet. Dette direktiv har med henblik på at bevare biodiversiteten nemlig til formål at sikre opretholdelsen eller genoprettelsen af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Unionen. Det følger heraf, at den beskyttelsesordning, som er fastsat i det nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, skal gøre det faktisk muligt at undgå indgreb i de beskyttede dyrearters levesteder.

En fortolkning af begrebet »yngleområde«, hvorved rækkevidden af dette begreb begrænses til kun at omfatte den europæiske hamsters huler, kan imidlertid indebære, at de områder, der er nødvendige for, at denne beskyttede dyreart kan yngle og få afkom, udelukkes fra denne beskyttelse. Desuden vil beskyttelsen af et yngleområde miste sin effektive virkning, hvis menneskelige aktiviteter, der gennemføres i omgivelserne omkring dette område, har til formål eller til følge, at denne dyreart ikke længere vil besøge det pågældende yngleområde.

Hvad dernæst angår den tidsmæssige rækkevidde af beskyttelsen af yngleområder anlagde Domstolen i lighed med den brede forståelse, som den havde anlagt med hensyn til den tidsmæssige rækkevidde af begrebet »rasteområde«³⁷⁷, en bred forståelse heraf.

Med henblik på at sikre den strenge beskyttelse, som habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), yder, skal en beskyttet dyrearts yngleområder nyde beskyttelse, så længe det er nødvendigt for at gøre det muligt for denne dyreart at yngle med succes. I denne sammenhæng omfatter den deri omhandlede beskyttelse også de yngleområder, der ikke længere benyttes, når der er en tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at den nævnte dyreart vender tilbage til disse områder for at yngle.

Endelig præciserede Domstolen kriteriet for sondringen mellem begreberne »beskadigelse« og »ødelæggelse« af et yngleområde eller et rasteområde som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

Under hensyntagen til den sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug af disse udtryk, den sammenhæng, hvori de anvendes, og de formål, der forfølges med habitatdirektivet, fastslog Domstolen, at det afgørende kriterium for sondringen mellem på den ene side en handling, der forårsager en beskadigelse af et yngle- eller rasteområde, og på den anden side en handling, der forårsager en ødelæggelse heraf, er graden af påvirkning af det pågældende områdes økologiske funktionalitet, uanset om den er forsætlig eller ej. Med henblik herpå skal der tages hensyn til de økologiske krav, der gælder for hver enkelt af de berørte dyrearter samt til situationen på individniveau for denne dyreart, som benytter det pågældende yngle- eller rasteområde.

Det følger heraf, at begreberne »beskadigelse« og »ødelæggelse« i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), skal fortolkes således, at de vedrører henholdsvis den gradvise nedsættelse af den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for en beskyttet dyreart og den fuldstændige fortabelse af denne funktionalitet, uanset om indgrebene er forsætlige eller ej.

³⁷⁷ | Tvisten i hovedsagen havde allerede givet anledning til en anmodning om præjudiciel afgørelse, som Domstolen tog stilling til i dom af 2.7.2020, *Magistrat der Stadt Wien (Den europæiske hamster)* (C-477/19, [EU:C:2020:517](#)). I denne dom fastslog Domstolen, at beskyttelsen af rasteområderne for *Cricetus cricetus* (den europæiske hamster) ligeledes omfatter de rasteområder, som ikke længere benyttes af denne dyreart, når der er en tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at den nævnte dyreart vender tilbage til disse rasteområder.

2. »Fuglebeskyttelsesdirektivet«

Dom af 17. marts 2021, *One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux* (C-900/19, [EU:C:2021:211](#))

Organisationerne One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux anfægtede anvendelsen af limpinde til fangst af fugle. De anlagde sager ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) til prøvelse af den lovgivning, som tillader brug af limpinde i visse franske departementer ³⁷⁸. De to organisationer gjorde til støtte for deres søgsmål gældende, at der var tale om en tilsidesættelse af bestemmelserne i fugledirektivet, navnlig dets artikel 9, som fastsætter de krav og betingelser, der gælder for, at de kompetente myndigheder kan fravige bl.a. forbuddet mod jagt med limpinde i henhold til direktivets artikel 8 og bilag IV, litra a), hertil.

Under disse omstændigheder anmodede Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) Domstolen om en fortolkning af disse bestemmelser i fugledirektivet. Domstolen anførte i sin dom en række præciseringer vedrørende de kompetente myndigheders mulighed for at fravige forbuddet i direktivets artikel 8 mod visse metoder til fangst af beskyttede fugle i forbindelse med jagt.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at fugledirektivets artikel 9, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at den traditionelle karakter af en metode til fangst af fugle ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at en anden tilfredsstillende løsning i denne bestemmelses forstand ikke kan anvendes i stedet for denne metode.

I dommen bemærkede Domstolen nemlig først, at medlemsstaterne ved anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne skal sikre, at enhver handling, der påvirker de beskyttede arter, kun tillades ved beslutninger, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til begrundelser, betingelser og krav i fugledirektivets artikel 9, stk. 1 og 2. Det blev i denne forbindelse præciseret, at en national lovgivning, der anvender en fravigelsesordning, ikke opfylder betingelserne vedrørende begrundelsespligten, når den alene angiver, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, uden at dette er underbygget af en udførlig begrundelse, som er baseret på den bedste, relevante videnskabelig viden.

Dernæst fremhævede Domstolen, at selv om de traditionelle jagtmetoder kan udgøre en »fornuftig anvendelse«, der er tilladt i henhold til fugledirektivet, kan opretholdelse af traditionelle aktiviteter imidlertid ikke udgøre en selvstændig fravigelse af den beskyttelsesordning, der er indført ved dette direktiv.

Endelig bemærkede Domstolen, at der ved den kompetente myndigheds kontrol af, at der ikke findes andre tilfredsstillende løsninger, skal foretages en sammenligning af de forskellige løsninger, som opfylder betingelserne i henhold til fravigelsesordningen, med henblik på at afgøre, hvilken af disse der synes at være den mest tilfredsstillende. Eftersom Unionen og medlemsstaterne ved fastlæggelsen og gennemførelsen af Unionens politik på bestemte områder i henhold til artikel 13 TEUF skal tage fuldt hensyn til velfærden hos dyr, skal vurderingen af, om de alternative løsninger er tilfredsstillende, med henblik herpå foretages på grundlag af de rimelige valgmuligheder og bedste teknikker, som er tilgængelige. Sådanne løsninger synes at eksistere i dette tilfælde. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at såfremt der består en mulighed for,

378 | Der er tale om fem bekendtgørelser af 24.9.2018 om brug af limpinde til indfangning af drosler og solsorte, der skal anvendes som lokkefugle for jagtsæsoner i visse franske departementer (JORF af 27.9.2018, tekst nr. 10-13 og 15), og en bekendtgørelse af 17.8.1989 vedrørende det samme emne (JORF af 13.9.1989, s. 11560).

at beskyttede arter kan yngle og opdrættes i fangenskab, vil dette kunne udgøre en anden tilfredsstillende løsning, og at transport af fugle, der er lovligt indfanget eller besiddes lovligt, ligeledes udgør en fornuftig anvendelse. I denne henseende kan den omstændighed, at avl og opdræt i fangenskab for de pågældende arters vedkommende endnu ikke lader sig praktisere i stor målestok på grund af den nationale lovgivning, i og for sig ikke skabe tvivl om relevansen af disse løsninger.

For det andet fastslog Domstolen, at fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som ved fravigelse af dette direktivs artikel 8 tillader en fangstmetode, der medfører bifangster, når disse, selv om de er af ringe omfang og forekommer i en begrænset periode, kan påføre de arter, som fanges uden at være mål for metoden, mere end ubetydelig skade.

Domstolen bemærkede således, at medlemsstaterne kan fravige forbuddet mod visse fangstmetoder på navnlig den betingelse, at de pågældende metoder tillader selektiv indfangning af bestemte fuglearter. Domstolen præciserede i denne henseende, at der ved vurderingen af, om en metode er selektiv, skal tages hensyn til ikke alene den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med denne og omfanget af fangsten af fugle, der ikke er målarter, men ligeledes til de eventuelle konsekvenser for de arter, der fanges, med hensyn til den forvoldte skade.

Med hensyn til en ikke-dødelig fangstmetode, som medfører bifangster, kan betingelsen om selektivitet således kun være opfyldt, hvis bifangsterne er af et begrænset omfang, dvs. at de kun vedrører et meget begrænset antal utilsigtet fangede enheder, i et begrænset tidsrum, og hvis disse kan sættes fri uden ubetydelig skade. Domstolen fastslog imidlertid, at det med forbehold af de konstateringer, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i sidste instans skulle foretage, var meget sandsynligt, at de fangne fugle trods en rensning ville lide uoprettelig skade, idet limpinde i sagens natur kan skade deres fjerdragt.

Det skal nævnes, at Domstolen i *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 og C-474/19, [EU:C:2021:166](#)), der blev afsagt den 4. marts 2021, også tog stilling til rækkevidden af de forbud, der er fastsat i fugledirektivet ³⁷⁹.

3. Adgang til miljøoplysninger

Dom af 20. januar 2021, delstaten Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, [EU:C:2021:35](#))

I oktober 2010 blev der fældet træer i slotsparken i Stuttgart i Baden-Württemberg (Tyskland) med henblik på gennemførelsen af infrastruktur- og byudviklingsprojektet »Stuttgart 21«. I denne sammenhæng sendte D.R., en fysisk person, statsministeriet i delstaten Baden-Württemberg en anmodning om adgang til visse dokumenter. Disse dokumenter vedrører for det første en oplysning, der er blevet sendt til det nævnte ministerium, om et undersøgelsesudvalgs arbejde vedrørende en politiindsats forud for træfældningen, og for det andet det nævnte ministeriums noter vedrørende gennemførelsen af en forligsprocedure i forbindelse med »Stuttgart 21«-projektet. Denne anmodning blev afslået.

D.R. fik medhold i det søgsmål, som denne havde anlagt til prøvelse af afgørelsen om afslag, ved Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg, Tyskland), ifølge hvilken ret der ikke var nogen begrundelse for afslag, som fandt anvendelse på de dokumenter, der var anmodet om adgang til. Den nævnte ret fandt navnlig, at den begrundelse for afslag, der finder

³⁷⁹ | Denne dom er omtalt i afsnit XVII.1. »Habitatdirektivet«.

anvendelse på offentlige myndigheders »interne meddelelser«, ikke længere kunne påberåbes efter afslutningen af den pågældende myndigheds beslutningsproces. Denne begrundelse for afslag er fastsat ved den lovgivning, som gennemfører direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger i tysk ret, hvilket direktiv overlader det til medlemsstaterne, om de vil indføre en sådan undtagelse fra retten til offentlig adgang ³⁸⁰.

Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland), der behandlede revisionsanken, lagde til grund, at D.R. anmodede om adgang til miljøoplysninger som omhandlet i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger. Idet denne ret var i tvivl om rækkevidden og den tidsmæssige begrænsning af begrundelsen for afslag på aktindsigt i »interne meddelelser«, der er omhandlet i dette direktiv, besluttede den at forelægge Domstolen spørgsmål herom.

Domstolens bemærkninger

Domstolen behandlede først fortolkningen af begrebet offentlige myndigheders »interne meddelelser« som omhandlet i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Hvad for det første angår udtrykket »meddelelse« bemærkede Domstolen, at det omhandler en oplysning, som en ophavsmand har rettet til en adressat, idet denne adressat kan være både en abstrakt enhed og en specifik person, der tilhører en sådan enhed. Denne fortolkning understøttes af den sammenhæng, hvori den undtagelse, som medlemsstaterne kan fastsætte for interne meddelelser, indgår. Direktivet gentager nemlig den sondring, der er blevet indført ved Århuskonventionen ³⁸¹, mellem begrebet »materiale«, som ikke nødvendigvis omhandler en oplysning, der er rettet til en eller anden, og begrebet »meddelelse«.

Hvad for det andet angår udtrykket »intern« bemærkede Domstolen, at alene en miljøoplysning, der ikke bevæger sig uden for en offentlig myndigheds interne sfære, anses for at være »intern«. Dette gælder også for en oplysning, der hidrører fra en ekstern kilde, efter at den er blevet modtaget, for så vidt som den ikke er blevet udbredt til en tredjemand eller ikke er blevet stillet til rådighed for offentligheden. Denne fortolkning understøttes af det formål, der forfølges med den undtagelse, som medlemsstaterne kan fastsætte, om at sikre de offentlige myndigheder et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser.

Domstolen præciserede i denne henseende, at den omstændighed, at en miljøoplysning på et givet tidspunkt vil kunne bevæge sig uden for en offentlig myndigheds interne sfære, ikke kan bevirke, at den meddelelse, der indeholder den, øjeblikkeligt mister sin interne karakter. Selv om undtagelserne fra retten til adgang skal fortolkes strengt, må dette nemlig ikke begrænse undtagelsens rækkevidde for interne meddelelser i strid med direktivets ordlyd.

Begrebet »interne meddelelser« omfatter følgelig alle de oplysninger, som cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for anmodningen om adgang ikke har bevæget sig uden for denne myndigheds interne sfære, i givet fald efter at de er blevet modtaget af denne, og for så vidt som de ikke er blevet eller ikke burde været blevet stillet til rådighed for offentligheden før den nævnte modtagelse.

Herefter undersøgte Domstolen den tidsmæssige anvendelighed af begrundelsen for afslag på adgang til miljøoplysninger, der indgår i interne meddelelser. Den anførte i denne henseende, at dens anvendelighed ikke er tidsmæssigt begrænset og hverken afhænger af udarbejdelsen af et dokument eller af, på hvilket stadium en given administrativ procedure befinder sig, eller om en sådan procedure er afsluttet.

380 | Artikel 4, stk. 1, litra e), i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger.

381 | Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

Et afslag på adgang til miljøoplysninger med den begrundelse, at de indgår i en intern meddelelse, skal imidlertid altid være støttet på en afvejning af de interesser, der foreligger i hvert enkelt tilfælde. Henset til, at det materielle anvendelsesområde for denne undtagelse er særligt bredt, har den interesseafvejning, der består i at foretage en faktisk undersøgelse af enhver situation, nemlig en større betydning, og den skal således afgrænses snævert.

I forbindelse med denne undersøgelse skal den offentlige myndighed, der skal behandle en anmodning om adgang, under alle omstændigheder søge de grunde, der kan tale for en udbredelse, såsom fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet eller et bedre miljø. Den skal ligeledes undersøge de eventuelle angivelser, som den informationssøgende har fremført, der taler for udbredelsen af de krævede oplysninger, uden at den informationssøgende er forpligtet til at redegøre for en særlig interesse, der begrundet denne udbredelse.

Når den oplysning, der er anmodet om, indgår i en intern meddelelse, skal den offentlige myndighed desuden tage hensyn til den tid, der er forløbet siden udarbejdelsen af denne meddelelse, og til de oplysninger, der er indeholdt deri. Denne myndighed kan nemlig antage, at sådanne oplysninger, henset til den tid, der er forløbet, efter at de er blevet udarbejdet, har mistet deres følsomme karakter. Domstolen fremhævede derfor, at undtagelsen fra retten til adgang, som medlemsstaterne kan fastsætte for interne meddelelser, kun finder anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen af de krævede oplysninger er begrundet.

Endelig præciserede Domstolen, at interesseafvejningen skal kunne verificeres og kunne være genstand for en administrativ eller retslig kontrol på nationalt plan. For at opfylde dette krav skal en afgørelse om afslag på at give adgang meddeles den informationssøgende, og den skal angive den forventelige risiko for, at en udbredelse af oplysninger konkret og faktisk vil skade den interesse, der er beskyttet ved den påberåbte undtagelse.

Dom af 15. april 2021, Friends of the Irish Environment (C-470/19, [EU:C:2021:271](#))

I 2016 indgav den ikke-statslige organisation Friends of the Irish Environment til Courts Service of Ireland (de irske domstoles tjenester) en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger, der var indeholdt i sagsakterne i en retssag, som vedrørte anfægtelsen af en byggetilladelse, der var udstedt med henblik på opførelse af vindmøller i County Cork (Irland). Denne anmodning, der blev indgivet i henhold til Århuskonventionen og direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger, vedrørte visse sagsakter og de endelige kendelser, hvorved retssagen blev afsluttet.

Courts Service of Ireland meddelte afslag på anmodningen om aktindsigt med den begrundelse, at det i henhold til irsk ret ikke er muligt at få adgang til miljøoplysninger, der indgår som led i en retssag. Efter at have modtaget en klage over afgørelsen om afslag på aktindsigt bekræftede Commissioner for Environmental Information (kommissæren for miljøoplysninger, Irland) denne afgørelse, idet denne fandt dels, at Courts Service of Ireland var i besiddelse af de sagsakter, der var genstand for anmodningen, i sin egenskab af dømmende myndighed på vegne af retsvæsenet, dels, at Courts Service of Ireland ved udøvelsen af denne myndighed ikke udgjorde en »offentlig myndighed« som omhandlet i irsk ret. Den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger, udelukker nemlig de organer, der udøver dømmende myndighed, fra definitionen af offentlige myndigheder og gør således brug af den mulighed, som direktivet giver medlemsstaterne i denne henseende ³⁸².

382 | Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Organisationen anlagde ved High Court (ret i første instans, Irland) sag til prøvelse af den af kommissæren for miljøoplysninger truffne afgørelse. I forbindelse med søgsmålet gjorde organisationen gældende, at den undtagelse fra retten til aktindsigt, som medlemsstaterne kan fastsætte med hensyn til de organer, der udøver dømmende myndighed, ikke finder anvendelse på sagsakter i afsluttede retssager.

Eftersom High Court (ret i første instans) var i tvivl om rækkevidden af muligheden for at udelukke de organer eller institutioner, der udøver dømmende myndighed ³⁸³, fra begrebet »offentlige myndigheder«, besluttede den at forelægge Domstolen et spørgsmål herom.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger har til formål at sikre borgerne adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder i medlemsstaterne er i besiddelse af. Dette direktiv giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at udelukke offentlige myndigheder, når de »udøver dømmende myndighed«, fra direktivets anvendelsesområde. Denne undtagelsesmulighed vedrører kun de organer eller institutioner, der opfylder definitionen af begrebet »offentlige myndigheder« i dette direktiv.

Domstolen undersøgte derfor i første omgang, om retterne og de fysiske eller juridiske personer, som er underlagt disses kontrol, udgør »offentlige myndigheder« som omhandlet i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger og dermed er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

I denne henseende fandt Domstolen først, at henvisningen til »offentlige myndigheder« i Århuskonventionen og i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger ikke omfatter retslige myndigheder, navnlig retterne, men kun de administrative myndigheder i medlemsstaterne, idet det er dem, der sædvanligvis foranlediges til at opbevare miljøoplysningerne i forbindelse med udførelsen af deres opgaver. Retterne er nemlig ikke omfattet af nogen af de kategorier af organer, der er nævnt i direktivets definition af »offentlige myndigheder«. Domstolen fandt nærmere bestemt, at retterne ikke henhører under nogen af de kategorier af offentlige myndigheder, der er nævnt i direktivet, eftersom de hverken er en del af den statslige eller anden offentlige forvaltning, der er omhandlet i direktivet, eller de fysiske eller juridiske personer, der udøver offentlige administrative funktioner i relation til miljøet, idet denne kategori kun omfatter de fysiske eller juridiske personer, som henhører under eller bidrager til udøvelsen af den udøvende magt. Retterne indgår derfor a fortiori ikke blandt de personer eller organer, der er underlagt kontrol af et organ eller en institution, som er omfattet af en disse kategorier.

Domstolen bemærkede i øvrigt, at selv om EU-lovgiver med vedtagelsen af direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger har haft til hensigt at lette borgernes adgang til de miljøoplysninger, som er i de administrative myndigheders besiddelse, og borgernes deltagelse i den administrative beslutningsproces på området, har EU-lovgiver ikke haft til hensigt at fremme offentlighedens adgang til oplysninger og dens deltagelse i beslutningsprocessen på det retslige område. EU-lovgiver har derimod taget hensyn til de forskellige nationale regler om adgang til oplysninger, der er indeholdt i sagsakter i retssager, idet den har fastsat, at medlemsstaterne har mulighed for at udelukke de organer eller institutioner, som i lighed med visse uafhængige administrative myndigheder i enkelte tilfælde kan have behov for at udøve dømmende myndighed uden selv at have karakter af en domstol, fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt i disse oplysninger. EU-lovgiver har ligeledes fastsat, at medlemsstaterne har mulighed for at fravige princippet om borgernes adgang til miljøoplysninger, hvis offentliggørelse af disse oplysninger kan have en ugunstig indvirkning på retssagers behandling ved

383 | Artikel 2, nr. 2), i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger.

domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art ³⁸⁴.

På den baggrund fastslog Domstolen, at retterne og de fysiske eller juridiske personer, der er underlagt disses kontrol, ikke udgør »offentlige myndigheder« i direktivets forstand. De er derfor ikke omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde og er følgelig ikke genstand for den i dette direktiv fastsatte forpligtelse til at give offentligheden adgang til de miljøoplysninger, som de er i besiddelse af. Under disse omstændigheder tilkommer det alene medlemsstaterne i givet fald at fastsætte en ret for offentligheden til adgang til de oplysninger, der er indeholdt i sagsakter i retssager, og at fastsætte de nærmere bestemmelser for udøvelse af denne ret.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen, at det af oplysningerne i de sagsakter, som den rådede over, fremgik, at Courts Service of Ireland varetager opbevaring, arkivering og administration af sagsakter i retssager på vegne af den pågældende ret og under dennes kontrol. Domstolen bemærkede, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette organ som følge af, at det har en tæt forbindelse til de irske retter, der fører kontrol med organet, i lighed med disse retter skal anses for at udgøre en retslig myndighed, hvilket indebærer, at det ikke er omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde.

XVIII. Energi

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Tyskland mod Polen (C-848/19 P, EU:C:2021:598)

Sammenkoblingslinjen til gasrørledningen i Det Baltiske Hav (herefter »OPAL-gasrørledningen«) udgør landjordssektionen i vest af Nord Stream 1-gasrørledningen, der transporterer gas fra Rusland til Europa ved at gå uden om de »traditionelle« transitlande såsom Ukraine, Polen og Slovakiet. I 2009 gav Europa-Kommissionen en betinget godkendelse af det tyske forbundsagentur for netværks afgørelse om at undtage OPAL-gasrørledningen fra reglerne i direktiv 2003/55 ³⁸⁵ (senere erstattet af direktiv 2009/73 ³⁸⁶) om tredjepartsadgang til gasrørledningsnettet ³⁸⁷ og takstreglerne ³⁸⁸. Eftersom en af de af Kommissionen opstillede betingelser aldrig er blevet opfyldt af Gazprom, der er en dominerende virksomhed på markedet for levering af gas, har denne virksomhed kun kunnet udnytte OPAL-gasrørledningen med op til 50% af dennes kapacitet, siden den blev sat i drift i 2011.

I 2016 underrettede det tyske forbundsagentur for netværk på anmodning fra bl.a. Gazprom Kommissionen om, at den havde til hensigt at ændre visse bestemmelser i den undtagelse, der var blevet meddelt i 2009. Den påtænkte ændring skulle i det væsentlige gøre det muligt at udnytte OPAL-gasrørledningens kapacitet

384| Artikel 4, stk. 2, litra c), i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger.

385| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26.6.2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT 2003, L 176, s. 57).

386| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13.7.2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF (EUT 2009, L 211, s. 94).

387| Artikel 18 i direktiv 2003/55 og artikel 32 i direktiv 2009/73.

388| Artikel 25, stk. 2-4, i direktiv 2003/55.

fuldt ud på betingelse af, at mindst 50% af denne kapacitet blev solgt på auktion. Ved afgørelse af 28. oktober 2016 godkendte Kommissionen denne ændring på visse betingelser ³⁸⁹ (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Republikken Polen anlagde sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, idet denne medlemsstat vurderede, at denne afgørelse truede gasforsyningssikkerheden i Polen på grund af overførslen til Nord Stream 1/OPAL-transitvejen af en del af de naturgasmængder, der indtil da havde passeret gennem staterne i regionen Centraleuropa, herunder Polen, via de gasrørledninger, der konkurrerede med OPAL. Retten gav Republikken Polen medhold i dette søgsmål og annullerede den omtvistede afgørelse for tilsidesættelse af det princip om energimæssig solidaritet, der er fastsat i artikel 194, stk. 1, TEUF ³⁹⁰. Ifølge Retten burde Kommissionen have undersøgt indvirkningerne fra ændringen af driftsordningen for OPAL-gasrørledningen på Polens forsyningssikkerhed og energipolitik.

Efter at være blevet forelagt en af Forbundsrepublikken Tyskland iværksat appel stadfæstede Domstolens Store Afdeling Rettens dom, idet den udtalte sig om karakteren og rækkevidden af princippet om energimæssig solidaritet.

Domstolens bemærkninger

For det første påpegede Domstolen, at Unionens politik på energiområdet ifølge artikel 194, stk. 1, TEUF sigter mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne at sikre energimarkedets funktion og energiforsyningssikkerheden i Unionen, at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder og at fremme sammenkobling af energinet.

Domstolen bemærkede hertil, at solidaritetsprincippet er et grundlæggende princip i EU-retten, som er omtalt i flere bestemmelser i EU-traktaten og EUF-traktaten, og som på energiområdet finder sit specifikke udtryk i artikel 194, stk. 1, TEUF. Dette princip er tæt forbundet med princippet om loyalt samarbejde ³⁹¹, hvilket princip pålægger Unionen og medlemsstaterne at respektere og bistå hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne. Eftersom solidaritetsprincippet ligger til grund for alle de øvrige mål for Unionens energipolitik, er der intet grundlag for at udelukke, at dette princip har bindende retsvirkning. Tværtimod rummer solidaritetsprincippet rettigheder og forpligtelser såvel for Unionen som for medlemsstaterne, idet Unionen er omfattet af en solidaritetsforpligtelse over for medlemsstaterne, og medlemsstaterne er omfattet af den samme forpligtelse indbyrdes og over for Unionens fælles interesse.

Domstolen konkluderede på denne baggrund, at lovligheden af enhver retsakt fra EU-institutionerne, der falder ind under Unionens politik på energiområdet, i modsætning til Forbundsrepublikken Tysklands argumentation skal bedømmes ud fra princippet om energimæssig solidaritet, selv uden en udtrykkelig henvisning til dette princip i den gældende afledte ret, det vil i den foreliggende sag sige direktiv 2009/73 ³⁹². Det følger derfor af princippet om energimæssig solidaritet, sammenholdt med princippet om loyalt samarbejde, at Kommissionen, når den i medfør af direktiv 2009/73 ³⁹³ vedtager en afgørelse om ændring af en undtagelsesordning, er forpligtet til at undersøge de eventuelle risici for gasforsyningen på medlemsstaternes markeder.

389| Kommissionens afgørelse C(2016) 6950 final af 28.10.2016 om ændring af de i henhold til direktiv 2003/55 fastsatte betingelser for undtagelse af OPAL-gasrørledningen fra reglerne om tredjepartsadgang og takstbestemmelser.

390| Dom af 10.9.2019, *Polen mod Kommissionen* (T-883/16, [EU:T:2019:567](#)).

391| Artikel 4, stk. 3, TEU.

392| Artikel 36, stk. 1, i direktiv 2009/73.

393| Artikel 36 i direktiv 2009/73.

For det andet præciserede Domstolen, at ordlyden af artikel 194 TEUF ikke begrænser anvendelsen af princippet om energimæssig solidaritet til de situationer med terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, der er angivet i artikel 222 TEUF. Tværtimod udstrækker den ånd af solidaritet, der er omtalt i artikel 194, stk. 1, TEUF, sig til ethvert tiltag, der falder ind under Unionens energipolitik.

Forpligtelsen for EU-institutionerne og medlemsstaterne til at tage hensyn til princippet om energimæssig solidaritet i forbindelse med vedtagelsen af retsakter, der angår det indre marked for naturgas – ved navnlig at sørge for at sikre energiforsynings sikkerheden i Unionen – kommer således til udtryk ved vedtagelse af såvel foranstaltninger til håndtering af nødsituationer som præventive foranstaltninger. Unionen og medlemsstaterne skal ved udøvelsen af deres respektive kompetencer på dette område foretage en afvejning af de energimæssige interesser, der står på spil, ved at undgå at træffe foranstaltninger, der kan påvirke interesserne hos de aktører, der kan blive berørt, med hensyn til forsynings sikkerheden, den økonomiske og politiske bæredygtighed og diversificeringen af forsyningskilderne, og dette med henblik på at varetage deres indbyrdes afhængighed og deres faktiske solidaritet.

Domstolen bekræftede således, at Retten ikke begik nogen retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede afgørelse skulle annulleres for tilsidesættelse af princippet om energimæssig solidaritet.

Dom af 2. september 2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73) (C-718/18, [EU:C:2021:662](#))

Formålet med direktiv 2009/72³⁹⁴ og 2009/73 er at stille valgmuligheder til rådighed for alle forbrugere i Den Europæiske Union på det indre marked for elektricitet og naturgas. For at undgå forskelsbehandling har direktiverne fastsat en effektiv adskillelse mellem net på den ene side og produktions- og forsyningsvirksomhed på den anden side (»effektiv adskillelse«). Overholdelsen af direktivernes bestemmelser sikres ved at oprette uafhængige, upartiske og transparente nationale regulerende myndigheder³⁹⁵.

Ved sin dom gav Domstolen Europa-Kommissionen fuld medhold i det anlagte annulationssøgsmål mod Tyskland. De fire klagepunkter, som Kommissionen havde anført til støtte for sit søgsmål, vedrørte Tysklands ukorrekte gennemførelse i lov om elektricitets- og gasforsyning af flere bestemmelser i direktiv 2009/72 og 2009/73³⁹⁶.

Domstolens bemærkninger

Domstolen tiltrådte det første klagepunkt, hvorved Kommissionen foreholdt Tyskland ikke at have gennemført begrebet »vertikalt integreret virksomhed« korrekt, idet dette begreb var begrænset til virksomheder, der udøver deres aktiviteter i Unionen³⁹⁷. Den fremhævede, at begrebet »vertikalt integreret virksomhed« udgør et selvstændigt EU-retligt begreb, der ikke indeholder nogen territorial begrænsning, og som skal fortolkes i lyset af begrebet »effektiv adskillelse« for at undgå en risiko for forskelsbehandling i forbindelse med netadgangen. Der kan nemlig foreligge interessekonflikter mellem en operatør af et transmissionsnet i EU

³⁹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13.7.2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55). Dette direktiv blev ophævet med virkning fra den 1.1.2021 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5.6.2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU (EUT 2019, L 158, s. 125). Direktivet finder imidlertid fortsat tidsmæssig anvendelse på nærværende sag.

³⁹⁵ Artikel 35, stk. 4, i forordning nr. 2009/72 og artikel 39, stk. 4, i direktiv 2009/73.

³⁹⁶ Energiewirtschaftsgesetz (lov om energiforvaltning) af 7.7.2005 (BGBl. I, s. 1970 og 3621), som ændret ved artikel 2, stk. 6, i lov af 20.7.2017 (BGBl. I, s. 2808, og 2018 I, s. 472).

³⁹⁷ Tilsidesættelse af artikel 2, nr. 21), i direktiv 2009/72 og artikel 2, nr. 20), i direktiv 2009/73.

og producenter eller leverandører af elektricitet eller naturgas, som udøver aktiviteter i denne sektor uden for EU. Den brede fortolkning af begrebet »vertikalt integreret virksomhed« gør det i givet fald muligt at inkludere aktiviteter udøvet uden for EU. Det indebærer ikke en udvidelse af Unionens regelfastsættende kompetence. Følgelig er Tysklands indskrænkende fortolkning af begrebet »vertikalt integreret virksomhed« ikke i overensstemmelse med de formål, som forfølges af bestemmelserne i direktiv 2009/72 og 2009/73.

Hvad angår transmissionssystemoperatørens personales og ledelses uafhængighed tiltrådte Domstolen det andet klagepunkt, hvorved Kommissionen gjorde gældende, at anvendelsen af direktivernes bestemmelser vedrørende overgangsperioder for ændring af stilling inden for den integrerede virksomhed ifølge den tyske lovgivning er blevet begrænset til de dele af den integrerede virksomhed, som udøver deres aktiviteter i energisektoren³⁹⁸. Domstolen fremhævede, at direktivernes bestemmelser ikke indeholder en sådan begrænsning, som er i strid med formålet om »effektiv adskillelse«, der er nødvendig for at sikre funktionen af det indre energimarked og energiforsyningssikkerheden. Ifølge direktivernes bestemmelser finder »overgangsperioderne« anvendelse på de ansvarlige for transmissionssystemoperatørens ledelse og/eller medlemmerne af dennes administrative organer, der inden deres ansættelse har udøvet en aktivitet i den vertikalt integrerede virksomhed eller i en virksomhed, som er kontrollerende aktionærer i en af den vertikalt integrerede virksomheds virksomheder, selv om disse aktiviteter ikke blev udøvet i den vertikalt integrerede virksomheds energisektor eller i en virksomhed, som er kontrollerende aktionærer i en af den vertikalt integrerede virksomheds virksomheder i energisektoren.

Som svar på Tysklands argument vedrørende arbejdstagernes fri bevægelighed og den grundlæggende ret til et frit valg af erhverv bemærkede Domstolen, at disse friheder ikke er absolutte rettigheder, men kan begrænses under visse betingelser, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag. Domstolen konkluderede, at den tyske lovs subjektive anvendelsesområde er i strid med de pågældende direktivers bestemmelser.

Domstolen tiltrådte det tredje klagepunkt, hvorved Kommissionen havde gjort gældende, at direktivernes bestemmelser, som forbyder at have visse interesser i eller modtage visse finansielle fordele fra en del af den vertikalt integrerede virksomhed, kun er blevet gennemført i tysk lovgivning i begrænset omfang og ikke finder anvendelse på kapitalandele, som ejes af transmissionsoperatørens ansatte³⁹⁹, selv om det fremgår af ordlyden af disse bestemmelser, at forbuddet også finder anvendelse på de ansatte. En sådan fortolkning af disse bestemmelser understøttes af formålet med »effektiv adskillelse« og af risikoen for, at ansatte, som ikke deltager i transmissionssystemoperatørens daglige ledelse, vil kunne påvirke deres arbejdsgivers aktiviteter, og at der vil kunne opstå situationer med interessekonflikt, såfremt disse ansatte ejer kapitalandele i den vertikalt integrerede virksomhed eller dele af denne. Som svar på Tysklands argument vedrørende de ansattes ejendomsret, som er sikret ved artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, bemærkede Domstolen, at forbuddene i de pågældende bestemmelser ikke indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb heri i et sådant omfang, at de kan påvirke det centrale indhold af denne rettighed.

Domstolen tiltrådte det fjerde klagepunkt, hvorved Kommissionen foreholdt Tyskland at have tilsidesat den regulerende myndigheds enekompetencer som fastsat i direktiverne ved i tysk lovgivning at tillægge forbundsregeringen beføjelsen til at fastsætte metoderne for beregning eller fastsættelse af betingelser og vilkår for tilslutning og adgang til nationale net, herunder gældende tariffer⁴⁰⁰. Domstolen fremhævede, at de nationale regulerende myndigheders fulde uafhængighed er nødvendig for at sikre, at de er upartiske og ikke-diskriminerende i forhold til økonomiske enheder og offentlige enheder. Den bemærkede, at

398 | Tilsidesættelse af artikel 19, stk. 3 og 8, i direktiv 2009/72 og 2009/73.

399 | Tilsidesættelse af artikel 19, stk. 5, i direktiv 2009/72 og 2009/73.

400 | Tilsidesættelse af artikel 37, stk. 1, litra a), og artikel 37, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2009/72 samt artikel 41, stk. 1, litra a), og artikel 41, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2009/73.

medlemsstaternes procesautonomi skal udøves under hensyntagen til de formål og forpligtelser, der er fastsat i direktiverne. Navnlig skal tariffer og beregningsmetoderne i forbindelse med indenrigs- og udenrigshandel fastsættes på grundlag af ensartede kriterier, såsom de kriterier, der er fastsat i direktiverne og præciseret i andre EU-retsakter.

Som svar på Tysklands argument, hvorefter artikel 24 i lov om elektricitets- og gasforsyning er af lovgivningsmæssig karakter, fremhævede Domstolen, at Unionens funktionsmåde bygger på princippet om repræsentativt demokrati, og at bl.a. direktiverne vedtages i henhold til lovgivningsproceduren. Domstolen bemærkede desuden, at demokratiprincippet ikke er til hinder for offentlige myndigheder, der er placeret uden for en klassisk hierarkisk administration, og som er mere eller mindre uafhængige af regeringen. Uafhængige nationale regulerende myndigheder kan ikke i sig selv fratage disse myndigheder deres demokratiske legitimitet, for så vidt som de ikke er unddraget enhver parlamentarisk indflydelse ⁴⁰¹.

Domstolen fremhævede, at de beføjelser, som på grundlag af en teknisk-specialiseret vurdering af virkeligheden er forbeholdt de nationale regulerende myndigheder, er omfattet af gennemførelsessfæren og tillægger ikke disse myndigheder et skøn, som indebærer politiske valg. Domstolen anførte, at de nationale regulerende myndigheder i den foreliggende sag er underlagt principper og regler, der er fastsat i en sådan detaljeret retlig ramme på EU-plan.

Dom af 2. september 2021, **Republikken Moldova** (C-741/19, [EU:C:2021:655](#)), hvori Domstolen fortolkede energichartertraktaten, bør også nævnes i dette afsnit ⁴⁰².

⁴⁰¹ | Jf. i denne retning dom af 9.3.2010, **Kommissionen mod Tyskland** (C-518/07, [EU:C:2010:125](#), præmis 42, 43 og 46), og af 11.6.2020, **Prezident Slovenskej republiky** (C-378/19, [EU:C:2020:462](#), præmis 36-39).

⁴⁰² | Denne dom er omtalt i afsnit XIX.2. »Energichartertraktaten«.

XIX. Internationale aftaler

Hvad angår internationale aftaler skal tre domme nævnes. I en af dommene tog Domstolen stilling til gyldigheden af en voldgiftsklausul i en international aftale indgået mellem to medlemsstater. Domstolen tog ligeledes stilling til fortolkningen af Energichartertraktaten ⁴⁰³. Den tog endvidere stilling til samarbejdsaftalen EU-Armenien og i en udtalelse til Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet ⁴⁰⁴.

1. Voldgiftsklausul i en international aftale mellem medlemsstater

Dom af 26. oktober 2021 (Store Afdeling), PL (C-109/20, [EU:C:2021:875](#))

I 2013 fik PL Holdings, et luxembourgsk selskab, tilbagekaldt sine stemmerettigheder forbundet med selskabets aktier i en polsk bank og pålagt tvunget salg heraf. Da PL Holdings var uenig i denne afgørelse truffet af Komisja Nadzoru Finansowego (den finansielle tilsynsmyndighed, Polen), besluttede selskabet at indlede en voldgiftssag mod Polen. Med henblik herpå og under henvisning til den bilaterale investeringsaftale (herefter »investeringsaftalen«), indgået i 1987 mellem Belgien og Luxembourg på den ene side og Polen på den anden side ⁴⁰⁵, indbragte PL Holdings sagen for voldgiftsretten på grundlag af en voldgiftsklausul i denne investeringsaftale ⁴⁰⁶.

Ved to voldgiftskendelser af henholdsvis 28. juni og 28. september 2017 erklærede voldgiftsretten sig kompetent til at påkende den pågældende tvist og fastslog, at Polen havde overtrådt sine forpligtelser i henhold til investeringsaftalen, og idømte denne medlemsstat at betale erstatning med tillæg af renter til PL Holdings.

Svea hovrätt (appeldomstolen for Svealand med sæde i Stockholm, Sverige) tog ikke søgsmålet, som Polen anlagde, om ophævelse af voldgiftskendelserne til følge. Denne ret fastslog bl.a., at selv om voldgiftsklausulen i investeringsaftalen, ifølge hvilken tvister vedrørende denne aftale skal afgøres ved voldgift, er ugyldig, forhindrer en sådan ugyldighed ikke en medlemsstat og en investor fra en anden medlemsstat i på et senere tidspunkt at indgå en ad hoc-voldgiftsaftale med henblik på en afgørelse af tvisten.

I forbindelse med appelsagen iværksat til prøvelse af appeldomstolens afgørelse traf Högsta domstolen (øverste domstol, Sverige) afgørelse om at rette henvendelse til Domstolen med henblik på en afklaring af, om artikel 267 TEUF og 344 TEUF er til hinder for indgåelsen af en ad hoc-voldgiftsaftale mellem tvistens parter, når denne voldgiftsaftale har samme indhold som den i investeringsaftalen indeholdte voldgiftsklausul, som er i strid med EU-retten.

⁴⁰³ | Energichartertraktaten, undertegnet i Lissabon den 17.12.1994 (EFT 1994, L 380, s. 24, herefter »ECT«), godkendt på vegne af De Europæiske Fællesskaber ved Rådets og Kommissionens afgørelse 98/181/EF, EKSF, Euratom af 23.9.1997 (EFT 1998, L 69, s. 1).

⁴⁰⁴ | I denne forbindelse skal også nævnes dommen af 16.11.2021, *Governor of Cloverhill Prison m.fl.* (C-479/21 PPU, [EU:C:2021:929](#)), vedrørende aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen og handels- og samarbejdsaftalen indgået mellem Unionen og dette tredjeland, som er omtalt i afsnit III. »Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen«.

⁴⁰⁵ | Aftale mellem Kongeriget Belgiens regering og Storhertugdømmet Luxembourgs regering på den ene side og Folkerepublikken Polens regering på den anden side om fremme og gensidig beskyttelse af investeringer, undertegnet den 19.5.1987.

⁴⁰⁶ | Investeringsaftalens artikel 9.

Domstolen (Store Afdeling) udviklede sin praksis fra Achmea-dommen ⁴⁰⁷ og fastslog, at EU-retten forbyder en medlemsstats indgåelse af en sådan voldgiftsaftale.

Domstolens bemærkninger

Under henvisning til Achmea-dommen bekræftede Domstolen for det første, at voldgiftsklausulen i investeringsaftalen, hvorefter en investor fra en af disse medlemsstater i tilfælde af en tvist vedrørende investeringer i den anden medlemsstat, der er part i denne investeringsaftale, kan anlægge sag mod sidstnævnte medlemsstat ved en voldgiftsret, hvis kompetence denne medlemsstat har forpligtet sig til at acceptere, er i strid med EU-retten. Således kan denne voldgiftsklausul rejse tvivl om princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, men også om bevarelsen af EU-rettens særegne karakter, som er sikret ved den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser. Den nævnte voldgiftsklausul er derfor ikke forenelig med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU, og udgør et indgreb i EU-rettens autonomi, som navnlig er fastsat i artikel 344 TEUF.

Domstolen fastslog for det andet, at hvis det tillades en medlemsstat at bringe en tvist, der kan vedrøre anvendelsen og fortolkningen af EU-retten, for et voldgiftsorgan med de samme kendetegn som det, der er omhandlet i en ugyldig voldgiftsklausul, idet den er i strid med EU-retten, gennem indgåelse af en ad hoc-voldgiftsaftale med samme indhold som denne klausul, ville dette i realiteten medføre en omgåelse af de forpligtelser, der for denne medlemsstat følger af traktaterne, og navnlig de ovennævnte traktatbestemmelser.

Først og fremmest har en sådan ad hoc-voldgiftsaftale i forhold til den tvist, i forbindelse med hvilken den er blevet indgået, nemlig de samme virkninger som dem, der knytter sig til en sådan klausul. Denne voldgiftsaftales raison d'être er netop at erstatte voldgiftsklausulen for at opretholde virkningerne heraf, selv om denne klausul er ugyldig.

Dernæst er konsekvenserne af omgåelsen af den pågældende medlemsstats forpligtelser ikke mindre alvorlige, fordi der er tale om et individuelt tilfælde. I realiteten vil denne retlige tilgang kunne anvendes i en række tvister, der kan vedrøre anvendelsen og fortolkningen af EU-retten, hvilket således ville gribe ind i EU-rettens autonomi.

Ethvert indledende klageskrift, som en investor fra en anden medlemsstat indgiver mod en medlemsstat på grundlag af en ugyldig voldgiftsklausul, ville endvidere kunne indeholde et tilbud om voldgift, og denne medlemsstat kan således anses for at have accepteret tilbuddet, alene fordi den ikke har fremført nogen specifikke argumenter mod, at der foreligger en ad hoc-voldgiftsaftale. En sådan situation ville imidlertid medføre, at virkningerne af den forpligtelse, som denne medlemsstat har påtaget sig i strid med EU-retten, og som derfor er ugyldig, til at acceptere kompetencen for det voldgiftsorgan, som sagen er indbragt for, opretholdes.

Endelig følger det af såvel Achmea-dommen som princippet om EU-rettens forrang og princippet om loyalt samarbejde, at medlemsstaterne ikke kan forpligte sig til, at tvister, der kan vedrøre anvendelsen og fortolkningen af EU-retten, undrages Unionens domstolssystem, og at de, når en tvist indbringes for et voldgiftsorgan i medfør af en forpligtelse, som er i strid med denne ret, endvidere har pligt til at anfægte gyldigheden af voldgiftsklausulen eller ad hoc-voldgiftsaftalen, i medfør af hvilken sagen er blevet indbragt for dette voldgiftsorgan ⁴⁰⁸.

407 | Dom af 6.3.2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

408 | Denne konklusion bekræftes ligeledes af artikel 7, litra b), i aftale om ophævelse af bilaterale investeringsaftaler mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EUT 2020, L 169, s. 1).

Ethvert forsøg fra en medlemsstats side på at afhjælpe ugyldigheden af en voldgiftsklausul gennem en aftale med en investor fra en anden medlemsstat ville således være i strid med denne forpligtelse til at anfægte gyldigheden af voldgiftsklausulen og dermed indebære, at selve grundlaget for denne aftale er retsstridigt, idet det er i strid med de grundlæggende bestemmelser og principper, der udgår fra Unionens retsorden.

Domstolen konkluderede følgelig, at den nationale ret har pligt til at ophæve en voldgiftskendelse, der er truffet på grundlag af en voldgiftsaftale, som tilsidesætter EU-retten.

Dommen af 2. september 2021, **Republikken Moldova** (C-741/19, [EU:C:2021:655](#)), der blev afsagt i forbindelse med gennemførelsen af voldgiftsproceduren i EF-traktaten, bør også nævnes i dette afsnit ⁴⁰⁹.

2. Energichartertraktaten

Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), Republikken Moldova (C-741/19, [EU:C:2021:655](#))

Som gennemførelse af en række aftaler, der blev indgået i 1999, solgte Ukrenergo, som er en ukrainsk producent, elektricitet til Energoalians, som er en ukrainsk leverandør, der videresolgte denne elektricitet til Derimen, som er et selskab, der er registreret på De Britiske Jomfruøer, og som for sin del videresolgte nævnte elektricitet til Moldtranselectro, der er en offentlig moldovisk virksomhed, med henblik på eksport til Moldova. Den mængde elektricitet, der skulle leveres, blev hver måned fastlagt direkte mellem Moldtranselectro og Ukrenergo.

Derimen betalte Energoalians hele prisen for den således købte elektricitet, mens Moldtranselectro kun delvist betalte Derimen det skyldige beløb for denne elektricitet. Den 30. maj 2000 overdrog Derimen sin fordring på Moldtranselectro til Energoalians. Moldtranselectro betalte kun delvist sin gæld til Energoalians ved at overdrage denne flere fordringer, som selskabet havde. Energoalians forsøgte herefter forgæves at få betalt resten af denne gæld på 16 287 185,94 USD (ca. 13 735 000 EUR) ved at anlægge sag ved de moldoviske og siden de ukrainske domstole.

Energolians var af den opfattelse, at visse handlinger fra Republikken Moldovas side i denne sammenhæng udgjorde kvalificerede overtrædelser af de forpligtelser, der følger af energichartertraktaten (herefter »ECT«), hvis grundlæggende idé er at forbedre økonomisk vækst gennem foranstaltninger til liberalisering af investeringer og handel på energiområdet.

Energoalians, hvis rettigheder senere blev overtaget af Komstroy LLC, iværksatte den voldgiftsprocedure, der er fastsat i ECT ⁴¹⁰. Den ad hoc-voldgiftsdomstol, som var blevet oprettet med henblik på at afgøre tvisten, og som havde hjemsted i Paris (Frankrig), fandt, at den var kompetent, og dømte Republikken Moldova til at betale Energoalians et beløb i henhold til ECT. Efter et annulationssøgsmål, der blev anlagt til prøvelse af voldgiftsrettens dom, og en dom, som blev afsagt af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig), anfægtede Republikken Moldova voldgiftsrettens kompetence for den forelæggende ret, cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig), med den begrundelse, at den fordring, som hidrørte fra en aftale

⁴⁰⁹ | Denne dom er omtalt i afsnit XIX.2. »Energichartertraktaten«.

⁴¹⁰ | ECT's artikel 26, stk. 1.

om salg af elektricitet, ikke var en »investering« som omhandlet i ECT⁴¹¹. Med henblik herpå forelagde den forelæggende ret tre spørgsmål om begrebet »investering«.

Ved sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at den omstændighed, at en virksomhed fra en kontraherende part i ECT erhverver en fordring, som hidrører fra en elektricitetsforsyningsaftale, der ikke er knyttet til en investering, og som indehaves af en virksomhed i et land, der står uden for denne traktat, i forhold til en offentlig virksomhed i en anden kontraherende part i samme traktat, ikke udgør en »investering« i ECT's forstand.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis undersøgte Domstolen, om den havde kompetence til at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål, eftersom flere parter, herunder Komstroy, havde gjort gældende, at EU-retten ikke fandt anvendelse på tvisten i hovedsagen, idet parterne i denne tvist ikke var hjemmehørende i Den Europæiske Union.

Domstolen fandt, at den havde kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af ECT, der er en blandet aftale, dvs. en aftale, som Unionen og et stort antal medlemsstater har indgået. Den havde navnlig kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål, eftersom de vedrørte begrebet »investering« i ECT's forstand, og da Unionen siden Lissabontraktatens ikrafttræden har haft en enekompetence hvad angår direkte udenlandske investeringer og en delt kompetence på området for investeringer, der ikke er direkte⁴¹².

Denne konklusion blev ikke draget i tvivl ved den omstændighed, at den tvist, der lå til grund for tvisten i hovedsagen, verserede mellem en investor fra et tredjeland og et andet tredjeland. Domstolen har ganske vist principielt ikke kompetence til at fortolke en international aftale, for så vidt som den skal anvendes inden for rammerne af en tvist, der ikke henhører under EU-retten. Det forholder sig bl.a. således, når en sådan tvist verserer mellem en investor fra et tredjeland og et andet tredjeland. Det er imidlertid i Unionens interesse, at begrebet »investering« i ECT's forstand fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder den pågældende bestemmelse skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås. Dette gjaldt for de bestemmelser, som den forelæggende ret ønskede fortolket. Såfremt en sag henhører under EU-retten, kan denne ret blive foranlediget til træffe afgørelse om fortolkningen af selve ECT's bestemmelser både inden for rammerne af en påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse og som led i en almindelig retslig tvist.

Under alle omstændigheder valgte tvistens parter at forelægge denne tvist for en ad hoc-voldgiftsret etableret i henhold til voldgiftsreglerne i De Forenede Nationers Kommission for International Handelsret (UNCITRAL)⁴¹³ og accepterede i henhold til disse voldgiftsregler, at voldgiftsstedet skulle være i Paris, dvs. på en medlemsstats område, i det foreliggende tilfælde Frankrig, hvor ECT fandt anvendelse som EU-retsakt. Fastlæggelsen af voldgiftsstedet indebar følgelig, at EU-retten fandt anvendelse i den sag, som indledtes på denne medlemsstats område, og at den ret, der behandlede sagen, havde pligt til at sikre overholdelsen heraf i henhold til artikel 19 TEU.

Med henblik på at besvare den forelæggende rets første spørgsmål om begrebet »investering« i ECT's forstand undersøgte Domstolen indledningsvis, eftersom denne fortolkning var nødvendig med henblik på at efterprøve ad hoc-voldgiftsrettens kompetence, hvilke tvister der kan forelægges en voldgiftsret i henhold til ECT's artikel 26. Flere medlemsstater, der deltog i den skriftlige og mundtlige forhandling, havde nemlig opfordret

⁴¹¹ ECT's artikel 1, nr. 6), og artikel 26, stk. 1.

⁴¹² Artikel 207 TEUF, udtalelse 1/17 (*CETA-aftalen EU-Canada*) af 30.4.2019 ([EU:C:2019:341](#)).

⁴¹³ ECT's artikel 26, stk. 4, litra b).

Domstolen til at præcisere, om en sådan ret under iagttagelse af princippet om EU-retsordenens autonomi kan træffe afgørelse i en tvist mellem en operatør fra en medlemsstat og en anden medlemsstat ⁴¹⁴.

I denne henseende præciserede Domstolen for det første, at voldgiftsretten træffer afgørelse i henhold til ECT, som udgør både en EU-retsakt og en international retsakt, hvilket indebærer, at denne ret kan blive foranlediget til at fortolke og anvende EU-retten.

For det andet udgjorde denne voldgiftsret ikke en del af det domstolssystem, der er oprettet i en medlemsstat, som i det foreliggende tilfælde var Frankrig. Det fulgte heraf, at denne ret ikke kan anses for at være en ret »i en af medlemsstaterne« som omhandlet i artikel 267 TEUF og derfor ikke har beføjelse til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse ⁴¹⁵.

For det tredje skal voldgiftskendelsen for at sikre foreneligheden med EU-retsordenens autonomi være underlagt kontrol fra en retsinstans i en medlemsstat, og denne kontrol skal sikre den fulde overholdelse af EU-retten ved at sikre, at de EU-retlige spørgsmål eventuelt kan forelægges Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse. I det foreliggende tilfælde valgte parterne i tvisten en voldgiftsret i henhold til UNCITRAL's voldgiftsregler og accepterede, at voldgiftsstedet skulle være i Paris, hvilket indebærer, at fransk ret fandt anvendelse i sagen vedrørende domstolsprøvelse af voldgiftskendelsen. Den pågældende nationale ret kan imidlertid kun udøve en sådan domstolsprøvelse, for så vidt som den nationale lovgivning tillader dette. Fransk ret foreskrev kun en begrænset kontrol af navnlig voldgiftsrettens kompetence. Den omhandlede voldgiftsprocedure adskilte sig imidlertid fra en handelsvoldgiftsprocedure, der finder sin oprindelse i de pågældende parter aftalefrihed. Den var nemlig resultatet af en traktat, hvorefter medlemsstaterne havde givet deres samtykke til, at tvister, der kan vedrøre anvendelse eller fortolkning af EU-retten, undtages fra den ordning med adgang til domstolsprøvelse, som de har pligt til at fastsætte.

Det fulgte af samtlige disse karakteristika for voldgiftsretten, at såfremt der er tale om en tvist mellem medlemsstater, vil en ordning med løsning af denne tvist ikke kunne sikre, at tvisterne behandles af en domstol, der henhører under Unionens domstolssystem, idet der skal tages hensyn til, at alene en sådan domstol kan sikre EU-rettens fulde virkning ⁴¹⁶. Den omhandlede bestemmelse i ECT ⁴¹⁷ finder således ikke anvendelse på tvister mellem en medlemsstat og en investor fra en anden medlemsstat vedrørende sidstnævntes investering i førstnævnte medlemsstat.

Herefter præciserede Domstolen begrebet »investering« i ECT's forstand. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at en fordring, der hidrører fra en elektricitetsforsyningsaftale, udgør et aktiv, der ejes direkte af en investor, idet det blev præciseret, at udtrykket »investor«, som defineres i ECT og bl.a. anvendes i ECT's artikel 26, stk. 1, for så vidt angår en kontraherende part som Ukraine bl.a. omfatter enhver virksomhed, der er stiftet i overensstemmelse med den pågældende kontraherende parts lovgivning. En fordring, der hidrører fra en simpel kontrakt om salg af elektricitet, kan imidlertid ikke som sådan anses for at være tildelt med henblik på udøvelse af en økonomisk aktivitet i energisektoren. Det fulgte heraf, at en simpel elektricitetsforsyningsaftale, som i det foreliggende tilfælde var fremlagt af andre operatører, var en handelstransaktion, der ikke som sådan kunne udgøre en investering. Denne fortolkning svarer til den klare sondring, der foretages i ECT mellem handel og investeringer.

⁴¹⁴| ECT's artikel 26.

⁴¹⁵| Dom af 6.3.2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#), præmis 43-49).

⁴¹⁶| Dom af 6.3.2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#), præmis 56).

⁴¹⁷| ECT's artikel 26, stk. 2, litra c).

I dette afsnit skal også nævnes dommen i sagen **Stichting Cartel Compensation og Equilib Netherlands** (C-819/19, [EU:C:2021:904](#)), afsagt den 11. november 2021 ⁴¹⁸, hvori Domstolen udtalte sig om fortolkningen af artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ⁴¹⁹ og artikel 8 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Edsforbund om lufttransport ⁴²⁰, som forbyder karteller og konkurrencebegrænsende handelspraksis. Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 ⁴²¹, blev også fortolket af Domstolen i **Land Baden-Württemberg (Intern kommunikation)** (C-619/19, [EU:C:2021:35](#)), dom af 20. januar 2021, og **Friends of the Irish Environment** (C-470/19, [EU:C:2021:271](#)), dom af 15. april 2021 ⁴²².

3. Partnerskabsaftale EU-Armenien

Dom af 2. september 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, [EU:C:2021:658](#))

Den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side (herefter »partnerskabsaftalen med Armenien«) blev undertegnet den 24. november 2017 ⁴²³. Denne aftale fastsætter, at der skal nedsættes et partnerskabsråd og et partnerskabsudvalg samt muligheden for at nedsætte underudvalg og andre organer. Den fastsætter ligeledes, at Partnerskabsrådet selv skal vedtage sin forretningsorden og heri fastlægge, hvilke opgaver Partnerskabsudvalget skal tillægges, og hvordan det skal fungere.

Europa-Kommissionen og Den Europæiske Unions højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik vedtog den 29. november 2018 et fælles forslag til Rådet for Den Europæiske Unions afgørelse om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Partnerskabsrådet, til vedtagelsen af afgørelser om forretningsordenen for dette partnerskabsråd, for Partnerskabsudvalget og for de specialiserede underudvalg eller andre organer. I sit ændrede forslag af 19. juli 2019 udelod Kommissionen henvisningen til artikel 37 TEU vedrørende indgåelse af aftaler på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) som materielt retsgrundlag. Rådet opdelte det nævnte forslag til afgørelse i to særskilte afgørelser. Rådet vedtog således dels afgørelse 2020/245, der skal sikre anvendelsen af partnerskabsaftalen med undtagelse af aftalens afsnit II, som er baseret på de materielle retsgrundlag, der består af artikel 91 TEUF, artikel 207 TEUF

418 | Denne dom er omtalt i afsnit XII.1. »Karteller (artikel 101 i TEUF)«.

419 | Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EFT 1994, L 1, s. 3).

420 | Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske [Edsforbund] om luftfart, undertegnet i Luxembourg den 21.6.1999 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved afgørelse 2002/309/EF, Euratom truffet af Rådet og Kommissionen, for så vidt angår aftalen om videnskabeligt og teknologisk samarbejde, den 4.4.2002 om indgåelse af syv aftaler med Det Schweiziske Edsforbund (EFT 2002, L 114, s. 1).

421 | Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

422 | Disse domme er omtalt i afsnit XVII.3. »Adgang til miljøoplysninger«.

423 | Afgørelse (EU) 2018/104 om undertegnelse på Unionens vegne og om midlertidig anvendelse af den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side (EUT 2018, L 23, s. 1).

og artikel 209 TEUF på området for transport, handel og udvikling. Dels vedtog det afgørelse 2020/246, der har til formål at sikre anvendelsen af denne aftales afsnit II om samarbejde på FUSP-området, som er baseret på et materielt retsgrundlag, der alene består af artikel 37 TEU. Mens afgørelse 2020/245 blev vedtaget med kvalificeret flertal, blev afgørelse 2020/246 vedtaget med enstemmighed. Kommissionen anfægtede opdelingen i to afgørelser af Rådets retsakt og valget af artikel 37 TEU som retsgrundlag for afgørelse 2020/246 og for den afstemningsregel, der fulgte heraf, for Domstolen, og den nedlagde følgelig påstand om annullation af Rådets to afgørelser.

Domstolen (Store Afdeling) annullerede Rådets afgørelse 2020/245 og 2020/246. Den fastslog, at selv om Partnerskabsaftalen har visse forbindelser til FUSP, er de elementer eller hensigtserklæringer, som den indeholder, og som knytter sig hertil, dog ikke tilstrækkelige til at udgøre et selvstændigt led i denne aftale, der kan begrunde, at afgørelse 2020/246 baseres på artikel 37 TEU som materielt retsgrundlag og på artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF som proceduremæssigt retsgrundlag. Den fastslog ligeledes, at der under disse omstændigheder intet var, der kunne begrunde opdelingen af retsakten om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Partnerskabsrådet, som er nedsat ved partnerskabsaftalen med Armenien, i to afgørelser.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at i henhold til artikel 218, stk. 8, TEUF træffer Rådet som hovedregel afgørelse med kvalificeret flertal, og at det udelukkende er i de tilfælde, der er anført i artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, at det træffer afgørelse med enstemmighed. Under disse omstændigheder skal den afstemningsregel, der finder anvendelse i hvert enkelt tilfælde, fastlægges efter, om den henhører under et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, idet valget af materielt retsgrundlag for den pågældende afgørelse skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er accessorisk, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Selv om de anfægtede afgørelser formelt vedrørte forskellige afsnit af partnerskabsaftalen, bemærkede Domstolen, at i det foreliggende tilfælde skulle det område, som de henhører under, og således det omhandlede retsgrundlag for Unionens optræden udadtil, vurderes i forhold til aftalen i sin helhed, idet disse afgørelser generelt vedrørte arbejdsgangen i de internationale organer, der er nedsat på grundlag af partnerskabsaftalen med Armenien. I øvrigt kan Rådets vedtagelse af to særskilte afgørelser, der er baseret på forskellige retsgrundlag, men som tilsigter at fastlægge én og samme holdning, der skal indtages på Unionens vegne, til arbejdsgangen i de organer, der er oprettet i henhold til denne aftale, kun være berettiget, hvis aftalen i sin helhed indeholder særskilte led svarende til de forskellige retsgrundlag, der er anvendt i forbindelse med vedtagelsen af nævnte afgørelser.

Domstolen fremhævede i denne henseende, at kvalifikationen af en aftale som en aftale om udviklingssamarbejde bør ske ud fra aftalens hovedindhold og ikke ud fra aftalens særlige bestemmelser. Selv om visse bestemmelser i afsnit II i partnerskabsaftalen med Armenien vedrører spørgsmål, der kan henhøre under FUSP, og bekræfter parternes vilje til at samarbejde indbyrdes på dette område, er disse bestemmelser ikke desto mindre fåtallige i aftalen, og de begrænser sig i det væsentlige til fremtidige hensigtserklæringer, der alene beskriver de eksisterende forhold mellem de kontraherende parter og deres fælles hensigter for fremtiden.

Domstolen konstaterede dernæst for så vidt angår aftalens formål, at aftalen først og fremmest har til formål at fastlægge rammerne for samarbejdet på områderne for transport, handel og udvikling med Armenien. I denne sammenhæng bemærkede Domstolen, at et krav om, at en aftale om udviklingssamarbejde ligeledes skulle baseres på en anden bestemmelse end den, der vedrører denne politik, hver gang den berørte et

særligt område, ville tømme kompetencen og proceduren i artikel 208 TEUF for indhold. Selv om visse specifikke mål, der har til formål at styrke den politiske dialog, i det foreliggende tilfælde ganske vist kunne have tilknytning til FUSP, bemærkede Domstolen, at opregningen af disse specifikke mål ikke er ledsaget af noget handlingsprogram eller konkrete samarbejdsmetoder, som kan godtgøre, at FUSP ved siden af de aspekter, der er forbundet med handel og udviklingssamarbejde, udgør et af de særskilte led i denne aftale.

Endelig fastslog Domstolen, at selv om den sammenhæng, som en retsakt indgår i – såsom i det foreliggende tilfælde konflikten i Nagorno-Karabakh – ligeledes kan tages i betragtning med henblik på at fastlægge retsgrundlaget for den nævnte retsakt, fastsætter partnerskabsaftalen med Armenien ikke nogen konkret eller specifik foranstaltning med henblik på at håndtere denne situation, som bringer den internationale sikkerhed i fare.

Henset til det ovenstående annullerede Domstolen afgørelse 2020/246, eftersom denne afgørelse fejlagtigt var baseret på et materielt retsgrundlag, der bestod af artikel 37 TEU. Hvad angik afgørelse 2020/245 annullerede Domstolen ligeledes denne afgørelse. Det fremgår nemlig af tiende betragtning til og artikel 1 i denne afgørelse, at den ikke vedrører den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i Partnerskabsrådet, som er nedsat ved partnerskabsaftalen med Armenien, for så vidt som denne holdning vedrører anvendelsen af denne aftales afsnit II. De bestemmelser, som dette afsnit indeholder, udgør dog ikke et særskilt led i den nævnte aftale, som ville pålægge Rådet bl.a. at basere sig på artikel 37 TEU og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF med henblik på at fastlægge denne holdning. Der var således ikke nogen forhold, som begrundede, at Rådet udelukkede den omhandlede holdning, for så vidt som den vedrører anvendelsen af samme aftales afsnit II, fra genstanden for afgørelse 2020/245 og vedtog en særskilt afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, som havde til genstand at fastlægge den nævnte holdning, for så vidt som den vedrørte nævnte anvendelse.

Domstolen besluttede ikke desto mindre ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt at opretholde virkningerne af de annullerede afgørelser, indtil Rådet havde vedtaget en ny afgørelse i overensstemmelse med dommen.

4. Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet

Udtalelse 1/19 (Istanbulkonventionen) af 6. oktober 2021 (Store Afdeling)

Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet ⁴²⁴ henhører dels under Den Europæiske Unions kompetence, dels under medlemsstaternes kompetence. Den vil derfor få karakter af en blandet aftale, der som sådan vil skulle indgås af Unionen og medlemsstaterne. I det forslag, som Kommissionen vedtog med henblik på undertegnelse af denne konvention på Unionens vegne, var artikel 82, stk. 2, TEUF og artikel 84 TEUF anført som retsgrundlag. Da dette forslag ikke opnåede tilstrækkelig støtte i Rådet for Den Europæiske Union, blev det besluttet at begrænse undertegnelsen af konventionen til de områder, der er omfattet af konventionen, og som henhører under Unionens enekompetence, således som disse var blevet identificeret af Rådet. Denne institution erstattede derfor det nævnte materielle retsgrundlag med en henvisning til artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF og artikel 83, stk. 1, TEUF.

424 | Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, vedtaget den 7.4.2011 (herefter »Istanbulkonventionen«).

For at tage hensyn til Irlands særlige situation, der er omhandlet i protokol nr. 21 ⁴²⁵, blev afgørelsen om undertegnelse i øvrigt opdelt i to særskilte afgørelser.

Disse to afgørelser vedrørte undertegnelsen af Istanbulkonventionen for så vidt angår henholdsvis spørgsmål om retligt samarbejde i straffesager ⁴²⁶ og om asyl og nonrefoulement ⁴²⁷. I overensstemmelse med disse to afgørelser blev Istanbulkonventionen undertegnet på Unionens vegne den 13. juni 2017. Der var imidlertid endnu ikke blevet vedtaget nogen afgørelse om Unionens indgåelse af denne konvention, idet Rådet tilsyneladende anså vedtagelsen af en sådan afgørelse for betinget af, at der forinden forelå en »fælles overenskomst« mellem samtlige medlemsstater om at være bundet af denne konvention inden for de områder, der henhører under deres kompetencer.

Den 9. juli 2019 indgav Europa-Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF en anmodning om udtalelse om Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen til Domstolen. Med det første spørgsmål ønskede Parlamentet oplyst dels, hvilke retsgrundlag der var de rette for Rådets retsakt om indgåelse af denne konvention, dels, om det var nødvendigt eller muligt at opdele såvel retsakten om undertegnelse som retsakten om indgåelse af konventionen i to særskilte afgørelser. Med det andet spørgsmål ønskede Parlamentet oplyst, om traktaterne muliggjorde eller krævede, at Rådet før indgåelsen af Istanbulkonventionen på Unionens vegne skulle afvente, at der forelå en »fælles overenskomst« mellem medlemsstaterne om at være bundet af denne konvention inden for de områder, som henhører under deres kompetencer.

I udtalelsen besvarede Domstolen (Store Afdeling) Parlamentets spørgsmål som følger.

For det første er traktaterne – med forbehold for, at de krav, der er fastsat i artikel 218, stk. 2, 6 og 8, TEUF, til enhver tid er overholdt – ikke til hinder for, at Rådet, når det handler på en måde, som er forenelig med dets forretningsorden, før vedtagelse af afgørelsen om Unionens indgåelse af Istanbulkonventionen afventer, at der foreligger en »fælles overenskomst« mellem medlemsstaterne. Traktaterne er derimod til hinder for, at Rådet kan føje endnu et trin til den procedure for indgåelse, der er fastsat i denne artikel, ved at gøre vedtagelsen af afgørelsen om indgåelse af nævnte konvention betinget af, at der foretages en forudgående konstatering af, at der foreligger en sådan »fælles overenskomst«.

For det andet udgøres det korrekte materielle retsgrundlag for vedtagelse af Rådets retsakt om Unionens indgåelse af den del af Istanbulkonventionen, der er genstand for den påtænkte aftale, af artikel 78, stk. 2, TEUF, artikel 82, stk. 2, TEUF samt artikel 84 TEUF og 336 TEUF.

For det tredje kan protokol nr. 21 og nr. 22 ⁴²⁸ udelukkende begrunde, at retsakten om indgåelse opdeles i to særskilte afgørelser, for så vidt som en sådan opdeling har til formål at tage hensyn til den omstændighed, at Irland og Kongeriget Danmark ikke deltager i de foranstaltninger, som træffes i forbindelse med den påtænkte aftale, og som henhører under anvendelsesområdet for disse protokoller, når de betragtes i deres helhed.

425| Protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokol nr. 21«).

426| Rådets afgørelse (EU) 2017/865 af 11.5.2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager (EUT 2017, L 131, s. 11).

427| Rådets afgørelse (EU) 2017/866 af 11.5.2017 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, for så vidt angår asyl og nonrefoulement (EUT 2017, L 131, s. 13).

428| Protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokol nr. 22«).

Domstolens bemærkninger

- Om formaliteten vedrørende anmodningen om udtalelse

Udtalellesproceduren har til formål at forhindre de problemer, der ville opstå, hvis det ad rettens vej blev gjort gældende, at Unionens bindende internationale aftaler er uforenelige med traktaterne. Navnlig henset til dette formål fastslog Domstolen, at anmodningen om udtalelse skulle antages til realitetsbehandling, med undtagelse af den anden del af det første spørgsmål, for så vidt som det vedrørte opdelingen af retsakten om undertegnelse i to afgørelser. Istanbulkonventionen blev nemlig undertegnet af Unionen mere end to år før indgivelsen af anmodningen om udtalelse, således at det forebyggende formål, der forfølges med artikel 218, stk. 11, TEUF, ikke længere kunne nås. I øvrigt havde Parlamentet haft mulighed for at anfægte afgørelserne om undertegnelse gennem et annullationssøgsmål.

- Om praksis med »fælles overenskomst«

Hvad angår den praksis, der består i at afvente, at der mellem medlemsstaterne foreligger en »fælles overenskomst« om at være bundet af en blandet aftale, bemærkede Domstolen først, at traktaterne er til hinder for, at Rådet gør indledningen af proceduren for indgåelse af en konvention betinget af, at det på forhånd konstateres, at der foreligger en sådan »fælles overenskomst«. Hvis denne praksis skulle have en sådan rækkevidde, ville den nemlig indføre en hybrid beslutningsproces, idet selve muligheden for, at Unionen kan indgå en blandet aftale, er fuldstændig afhængig af hver enkelt medlemsstats vilje til at være bundet af en sådan aftale på de områder, der henhører under deres kompetencer. En sådan hybrid beslutningsproces er imidlertid uforenelig med artikel 218, stk. 2, 6 og 8, TEUF, hvorefter indgåelsen af en international aftale anses for at ske ved en retsakt, der vedtages med kvalificeret flertal af Rådet.

Inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i disse bestemmelser, henhører såvel afgørelsen om at fremme eller ikke at fremme forslaget om at indgå en international aftale og i givet fald i hvilket omfang som valget af, hvornår det er hensigtsmæssigt at skride til vedtagelse af en sådan afgørelse, imidlertid under Rådets politiske råderum. Der er derfor intet til hinder for, at Rådet kan forlænge sine drøftelser med henblik på at opnå et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner under proceduren for indgåelse, hvilket kan nødvendiggøre, at det afventes, at der foreligger en »fælles overenskomst«.

Dette politiske råderum udøves principielt med kvalificeret flertal, hvilket indebærer, at et sådant flertal i Rådet til enhver tid og efter de regler, der er fastsat i Rådets forretningsorden, kan medføre, at drøftelserne afsluttes, og at afgørelsen om indgåelsen af den internationale aftale vedtages.

- Om de korrekte retsgrundlag for indgåelse af Istanbulkonventionen

I forbindelse med spørgsmålet om retsgrundlag foretog Domstolen først en præcisering af formålet med og rækkevidden af undersøgelsen. Eftersom afgørelsen om indgåelse af Istanbulkonventionen skulle vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter godkendelse fra Parlamentet, påhvilede det i denne henseende disse institutioner inden for rammerne af det forelagte spørgsmål at præcisere rækkevidden af den »påtænkte aftale« som omhandlet i artikel 218, stk. 11, TEUF. Domstolen foretog derfor en undersøgelse af Istanbulkonventionen alene i lyset af de dele af konventionen, som ifølge ordlyden af dette spørgsmål og indholdet af afgørelserne om undertegnelse ville blive omfattet af retsakten om indgåelse. Henset hertil tog Domstolen udgangspunkt i den forudsætning, at denne retsakt omfattede de bestemmelser i Istanbulkonventionen, som har tilknytning til spørgsmål om retligt samarbejde i straffesager, om asyl og nonrefoulement samt om Unionens institutioner og offentlige forvaltning, for så vidt som disse bestemmelser henhører under Unionens kompetencer.

Hvad for det første angår det retlige samarbejde i straffesager fastslog Domstolen, henset til antallet og rækkevidden af de bestemmelser i Istanbulkonventionen, der henhører under Unionens kompetence, som

nævnt i artikel 82, stk. 2, TEUF ⁴²⁹ og artikel 84 TEUF ⁴³⁰, at disse sidstnævnte bestemmelser skulle indgå blandt retsgrundlagene for retsakten om indgåelse. De i konventionen fastsatte forpligtelser, der henhører under det område, som er omfattet af artikel 83, stk. 1, TEUF ⁴³¹, har til gengæld en yderst begrænset rækkevidde for Unionen, hvilket indebar, at retsakten om indgåelse ikke kunne baseres på denne bestemmelse.

Hvad for det andet angår asyl og nonrefoulement bemærkede Domstolen, at selv om Istanbulkonventionen kun indeholder tre artikler, der vedrører disse områder, udgør disse artikler et særskilt kapitel, som ikke kan anses for at være accessorisk eller at have en yderst begrænset rækkevidde, hvilket indebar, at artikel 78, stk. 2, TEUF ⁴³² skulle indgå som en del af det materielle retsgrundlag for retsakten om indgåelse.

Hvad for det tredje angår Unionens offentlige forvaltning skal Unionen sikre, at de forpligtelser, der følger af konventionen, og som henhører under artikel 336 TEUF ⁴³³, er fuldt ud opfyldt, og denne bestemmelse skulle derfor indgå blandt retsgrundlagene.

- Om opdelingen af retsakten om indgåelse af Istanbulkonventionen i to særskilte afgørelser

Spørgsmålet om opdelingen af retsakten om indgåelse i to særskilte afgørelser har forbindelse til spørgsmålet om anvendelsen af protokol nr. 21 for så vidt angår Irland, som følge af identificeringen af de bestemmelser i afsnit V, tredje del, i EUF-traktaten, som udgør retsgrundlagene for indgåelsen af den påtænkte aftale. Irland deltager principielt ikke i Rådets vedtagelse af de foranstaltninger, der henhører under denne del, medmindre denne medlemsstat selv giver meddelelse om, at den ønsker at deltage. På grundlag af denne protokol ønskede Irland ikke at deltage i Unionens indgåelse af den del af Istanbulkonventionen, der vedrører asyl og nonrefoulement, idet denne medlemsstat ville deltage i de øvrige dele.

Det er imidlertid ikke muligt delvist at deltage i en tilsvarende foranstaltning som omhandlet i protokol nr. 21. Det er endvidere ikke tilladt at foretage en opdeling af retsakten om indgåelse af den påtænkte aftale i to afgørelser med henblik på at gøre det muligt for Irland at deltage i vedtagelsen af en af de to afgørelser, men ikke i den anden, selv om hver enkelt af afgørelserne om indgåelse vedrører foranstaltninger, som henhører under tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten.

Hvis det godtgøres, at forskellige retsgrundlag finder anvendelse på retsakten om indgåelse af en international aftale, kan der foreligge et objektivi behov for at opdele denne retsakt i flere afgørelser. Dette kan bl.a. være tilfældet, hvis en sådan opdeling har til formål at tage hensyn til den omstændighed, at Irland eller Kongeriget Danmark ikke deltager i de foranstaltninger, der påtænkes indført som led i indgåelsen af en international aftale, som henhører under anvendelsesområdet for henholdsvis protokol nr. 21 og nr. 22, når andre foranstaltninger, der påtænkes indført som led i indgåelsen af denne aftale, ikke henhører under dette anvendelsesområde. Eftersom de bestanddele, der udgør det materielle retsgrundlag for retsakten om indgåelse af den påtænkte aftale, omfatter artikel 336 TEUF, som ikke henhører under anvendelsesområdet for protokol nr. 21 og nr. 22, var det i det foreliggende tilfælde muligt at begrunde et objektivi behov for at opdele retsakten om indgåelse af Istanbulkonventionen.

429] I henhold til denne bestemmelse kan Unionen fastsætte minimumsregler om bl.a. anerkendelse af bevismidler mellem medlemsstater, enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen og kriminalitetsofres rettigheder.

430] Denne bestemmelse tillægger Unionen kompetence til at fastsætte foranstaltninger for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats inden for området for kriminalitetsforebyggelse.

431] I henhold til denne bestemmelse er Unionen tillagt kompetence til at fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor, bl.a. på området for menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn.

432] Denne bestemmelse vedrører Unionens kompetencer på området for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse.

433] Som omhandler vedtægten for Unionens tjenestemænd og ansættelsesvilkårene for Unionens øvrige ansatte.

XX. Fælles handelspolitik

Dom af 21. december 2021 (Store Afdeling), Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035)

Bank Melli Iran (herefter »BMI«) er en iransk bank, der ejes af den iranske stat, og som har en filial i Tyskland. Banken havde med henblik på levering af telekommunikationstjenester, der skulle gøre det muligt for den at udøve sin erhvervsmæssige virksomhed, indgået flere kontrakter med Telekom, der er et datterselskab af Deutsche Telekom AG, hvis hjemsted er beliggende i Tyskland, og som realiserer ca. halvdelen af sin omsætning gennem virksomhed i USA. I 2018 trådte USA tilbage fra den atomaftale med Iran, der var blevet undertegnet i 2015, og som havde til formål at kontrollere Irans atomprogram og ophæve de økonomiske sanktioner mod Iran. Som følge af denne tilbagetræden pålagde USA i medfør af Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 (lov af 2012 om frihed og bekæmpelse af spredning i Iran) på ny sanktioner over for Iran og over for personer opført på en liste⁴³⁴, herunder BMI. Siden denne dato har det igen været forbudt for enhver person at opretholde forretningsforbindelser uden for USA's område med personer, der er opført på denne liste.

Som følge af denne beslutning vedtog Unionen delegeret forordning 2018/1100⁴³⁵ om ændring af bilaget til forordning nr. 2271/96⁴³⁶, således at det omfatter lov af 2012 om frihed og bekæmpelse af spredning i Iran. Den forbyder navnlig de berørte personer at efterleve de love, der er omhandlet i bilaget hertil, eller de foranstaltninger, der følger heraf (artikel 5, stk. 1), medmindre de har en bemyndigelse til at fravige dem, som Europa-Kommissionen kan indrømme dem, dersom manglende efterlevelse af disse udenlandske lovgivninger ville være til væsentlig skade for interesserne hos de personer, der er omfattet af forordningen, eller for Unionens interesser (artikel 5, stk. 2).

Idet tysk ret fastsætter, at »[e]n retshandel, der er i strid med et lovfæstet forbud, er ugyldig, medmindre andet følger af loven«⁴³⁷, og idet Telekom fra og med 2018 og inden deres udløb havde opsagt samtlige kontrakter med BMI uden udtrykkelig begrundelse og uden bemyndigelse fra Kommissionen, anfægtede BMI opsigelsen af de nævnte kontrakter ved de tyske domstole. Retten i første instans pålagde Telekom at opfylde de pågældende kontrakter indtil udløbet af de ordinære opsigelsesfrister. Den ordinære opsigelse af de nævnte kontrakter blev derimod anset for at være i overensstemmelse med forordningens artikel 5. BMI iværksatte derfor appel for Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (den regionale ret i første instans i Hamburg, Tyskland), der indgav en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, idet den anmodede sidstnævnte om en fortolkning af forordningens artikel 5, stk. 1, i lyset navnlig af artikel 16 og 52 i Den Europæiske

⁴³⁴| Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (liste over udtrykkeligt udpegede nationale statsborgere og personer, hvis aktiver blokeres, herefter »SDN-listen«).

⁴³⁵| Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/1100 af 6.6.2018 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2271/96 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf (EUT 2018, L 199 I, s. 1).

⁴³⁶| Rådets forordning (EF) nr. 2271/96 af 22.11.1996 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf (EFT 1996, L 309, s. 1, berigtiget i EUT 2019, L 71, s. 30), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 37/2014 af 15.1.2014 om ændring af visse forordninger vedrørende den fælles handelspolitik for så vidt angår procedurerne for vedtagelse af visse foranstaltninger (EUT 2014, L 18, s. 1) og ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/1100 af 6.6.2018 om ændring af forordning (EF) nr. 2271/96 (EUT 2018, L 199 I, s. 1) (herefter »forordningen«).

⁴³⁷| Artikel 134 i Bürgerliches Gesetzbuch (borgerlig lovbog).

Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og den bemyndigelsesmekanisme, som er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 2.

Domstolens bemærkninger

Idet Domstolen (Store Afdeling) var af den opfattelse, at forordningens artikel 5, stk. 1, er formuleret bredt, fastslog den for det første, at forbuddet mod at efterleve de bestemmelser eller forbud, der er fastsat i bestemte love, som et tredjeland har vedtaget i strid med folkeretten, finder anvendelse, selv når der ikke foreligger nogen anmodning eller noget specifikt påbud fra en administrativ eller retslig myndighed, hvorved det tilstræbes at sikre overholdelsen heraf. Ifølge Domstolen bekræftes denne fortolkning af formålene med forordningen, hvorved det bl.a. tilsigtes at beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser generelt med henblik på i videst muligt omfang at opfylde målsætningen om fri bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne og tredjelande samt at beskytte de berørte personers interesser. Domstolen bemærkede nemlig, at forordningen – henset til den trussel om retlige konsekvenser, som en sådan lov medfører for de personer, som sådanne bestemmelser eller forbud i princippet finder anvendelse på – ikke ville være egnet til at imødegå virkningerne af en sådan lov, såfremt det i forordningens artikel 5, stk. 1, fastsatte forbud var betinget af, at en udenlandsk administrativ eller retslig myndighed vedtager påbud.

For det andet fastslog Domstolen, at forbuddet i artikel 5, stk. 1, er formuleret i klare, præcise og ubetingede vendinger, således at det kunne påberåbes under en civil retssag som i den foreliggende sag. Domstolen bekræftede dernæst, at en person, der er omhandlet i forordningen, og som ikke råder over en af Kommissionen tildelt bemyndigelse, i henhold til nævnte artikel 5, stk. 1, kan opsige kontrakterne med en person, der er opført på SDN-listen, uden at begrunde denne opsigelse. Inden for rammerne af en civil retssag vedrørende en hævdet overtrædelse af det i forordningen fastsatte forbud påhviler det imidlertid den person, der er adressat for det nævnte forbud, i tilstrækkelig grad at godtgøre, at formålet med den pågældendes adfærd – i det foreliggende tilfælde opsigelse af en række sammenhængende kontrakter – ikke var at efterleve den i forordningen omhandlede amerikanske lov, når dette synes at være tilfældet ved første øjekast.

I den foreliggende sag bemærkede Domstolen, at en part, der gør gældende, at en retshandel er ugyldig som følge af overtrædelsen af et lovfæstet forbud såsom det, der er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 1, i henhold til tysk ret kan påberåbe sig denne ugyldighed under en retssag. Domstolen fastslog imidlertid, at i dette tilfælde bæres hele bevisbyrden i henhold til tysk ret af den person, der har påberåbt sig den nævnte overtrædelse af forordningens artikel 5, skønt de pågældende beviser normalt ikke er tilgængelige for denne person, hvilket gør det vanskeligt for den pådømmende retsinstans at fastslå en overtrædelse af det forbud, der er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 1, og dermed underminerer dette forbuds effektivitet.

Endelig fastslog Domstolen for det tredje og sidste, at forordningens artikel 5 og 9⁴³⁸, sammenholdt med chartrets artikel 16 og 52, ikke er til hinder for, at en kontraktopsigelse annulleres, forudsat at denne annulation ikke medfører uforholdsmæssige virkninger, navnlig økonomiske, for den berørte person. I den foreliggende sag forholdt det sig således, at hvis der ikke forelå nogen bemyndigelse som omhandlet i forordningens artikel 5, stk. 2, ville den pågældende opsigelse skulle annulleres i henhold til tysk ret, såfremt den viste sig at være i strid med forordningens artikel 5, stk. 1. Når en sådan annulation kan medføre en begrænsning af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, kan den imidlertid kun foretages under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.

438 | I artikel 9 bestemmes, at »hver medlemsstat fastsætter de sanktioner, der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af relevante bestemmelser i denne forordning. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og have afskrækkende virkning«.

Hvad i denne henseende navnlig angår betingelsen om iagttagelse af det væsentligste indhold i den frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er sikret i chartrets artikel 16, fastslog Domstolen, at en annullation af opsigelsen af de mellem BMI og Telekom indgåede kontrakter ikke ville bevirke, at sidstnævnte ville fratages muligheden for generelt at gøre sine interesser gældende inden for rammerne af et kontraktforhold, men snarere at begrænse denne mulighed. Den begrænsning af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der følger af en eventuel annullation af en kontraktopsigelse, som er i strid med det i forordningens artikel 5, stk. 1, fastsatte forbud, synes i øvrigt principielt at være nødvendig for at imødegå virkningerne af den pågældende udenlandske lovgivning og således beskytte det etablerede retssystem og Unionens interesser generelt.

Domstolen opfordrede derfor den forelæggende ret til – inden for rammerne af efterprøvelsen af forholdsmæssigheden af begrænsningen af Telekoms frihed til at oprette og drive egen virksomhed – at foretage en afvejning mellem på den ene side den forfølgelse af forordningens formål, der tjenes ved annullationen af den nævnte kontraktopsigelse, som er i strid med forbuddet i denne forordnings artikel 5, stk. 1, og på den anden side sandsynligheden for, at dette selskab udsættes for økonomiske tab, samt omfanget heraf i tilfælde af, at selskabet ikke bringer sit forretningsforhold til BMI til ophør. Tilsvarende var den omstændighed, at Telekom – med forbehold for en efterprøvelse heraf – ikke havde indgivet en anmodning til Kommissionen om dispensation fra forbuddet i forordningens artikel 5, stk. 1, ifølge Domstolen ligeledes relevant i forbindelse med den nævnte proportionalitetsprøvelse.

XXI. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Dom af 23. november 2021 (Store Afdeling), Rådet mod Hamas (C-833/19 P, [EU:C:2021:950](#))

Ved en dom af 4. september 2019, *Hamas mod Rådet*⁴³⁹, havde Retten inden for rammerne af et annullationssøgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF annulleret fire retsakter vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i 2018⁴⁴⁰, som havde opretholdt Hamas på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931/FUSP. Hamas var blevet opført som en organisation, der var involveret i terrorhandlinger, og var derfor omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midler og økonomiske ressourcer. Samtidig med at Retten forkastede syv af de otte anbringender, som Hamas havde påberåbt sig med henblik på at anfægte sin opførelse på listen, havde den annulleret de anfægtede retsakter, for så vidt som disse vedrørte denne organisation, på grund af Rådets manglende stadfæstelse i form af en undertegnelse af begrundelserne for disse retsakter, hvilke begrundelser fremgik af forskellige dokumenter. Retten henviste i denne forbindelse til kravet om undertegnelse i artikel 297, stk. 2, første afsnit, TEUF og i artikel 15 i Rådets forretningsorden⁴⁴¹.

Domstolen, Store Afdeling, ophævede Rettens dom af 4. september 2019. Domstolen fastslog, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at begrundelserne vedrørende opretholdelsen af Hamas på listerne i bilagene til de omtvistede retsakter på samme måde som selve disse retsakter, der indeholder en generel begrundelse, burde have været underskrevet af Rådets formand og generalsekretær. Desuden var disse begrundelser blevet vedtaget af Rådet samtidig med de nævnte retsakter, hvortil de på uadskillelig vis var knyttet, og det var ikke gyldigt blevet draget i tvivl, at disse begrundelser var autentiske.

Domstolens bemærkninger

For det første bemærkede Domstolen, at det fremgår af dommen i sagen *Kommissionen mod BASF*⁴⁴², som Retten henviste til i den appellerede dom, at en håndskreven underskrift på en retsakt, bl.a. fra formanden for den institution, der har udstedt den, er et middel til bekræftelse af, at retsakten er autentisk, der har til

⁴³⁹ | Dom af 4.9.2019, *Hamas mod Rådet* (T-308/18, [EU:T:2019:557](#)).

⁴⁴⁰ | Rådets afgørelse (FUSP) 2018/475 af 21.3.2018 om ajourføring af listen over personer, grupper og enheder, som er omfattet af artikel 2, 3 og 4 i fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2017/1426 (EUT 2018, L 79, s. 26); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/468 af 21.3.2018 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) 2017/1420 (EUT 2018, L 79, s. 7); Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1084 af 30.7.2018 om ajourføring af listen over personer, grupper og enheder, som er omfattet af artikel 2, 3 og 4 i fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og om ophævelse af afgørelse (FUSP) 2018/475 (EUT 2018, L 194, s. 144); Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/1071 af 30.7.2018 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) 2018/468 (EUT 2018, L 194, s. 23).

⁴⁴¹ | I henhold til artikel 15 i Rådets forretningsorden med titlen »Undertegnelse af retsakter«: »Teksten til retsakter, som vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, samt teksten til retsakter, som vedtages af Rådet, undertegnes af den person, der er formand på tidspunktet for vedtagelsen, samt af generalsekretæren. Generalsekretæren kan delegerer sin undertegningsbeføjelse til generaldirektører i generalsekretariatet.« (Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1.12.2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT 2009, L 325, s. 35)).

⁴⁴² | Dom af 15.6.1994, *Kommissionen mod BASF m.fl.* (137/92 P, [EU:C:1994:247](#)).

formål at sikre retssikkerheden ved på originalsprogene at fastnagle den tekst, som denne institution har vedtaget. En sådan stadfæstelse gør det således muligt i tilfælde af en tvist at undersøge, om de tekster, der er meddelt og offentliggjort, er fuldt ud i overensstemmelse med den vedtagne tekst og således med ophavsmandens vilje. Skønt Domstolen i den pågældende dom tillige havde udtalt, at en afgørelses dispositive del og begrundelse udgør et udeleligt hele, bemærkede Domstolen nu, at de omtvistede retsakter, til forskel fra den afgørelse, der var omhandlet i den nævnte dom, var blevet underskrevet af formanden for den institution, der havde vedtaget dem, nemlig Rådet og dets generalsekretær. Desuden indeholdt disse retsakter, således som de var blevet offentliggjort, en generel begrundelse. Domstolen bemærkede tillige, at det rejste spørgsmål i dommen i sagen Kommissionen mod BASF ikke var, hvorvidt hele begrundelsen for en retsakt skal stadfæstes ved hjælp af en underskrift, når en del af begrundelsen findes i et særskilt dokument, men navnlig var et spørgsmål om manglende overensstemmelse mellem teksten til en afgørelse, således som den var vedtaget af dens ophavsmand, og ordlyden af den samme afgørelse som offentliggjort og meddelt. På baggrund af disse forskellige forhold konkluderede Domstolen, at dens betragtninger i dommen i sagen Kommissionen mod BASF ikke kunne overføres på den foreliggende sag.

For det andet henviste Domstolen til sin praksis, hvorefter retsakter, der fastsætter restriktive foranstaltninger, såsom de omtvistede retsakter, har en særlig karakter, idet de både ligner almengyldige retsakter, for så vidt som de henvender sig til en kreds af adressater, der er defineret på almen og abstrakt måde, og ligner en række individuelle afgørelser i forhold til personer og enheder, hvis navne er opført på listerne i bilagene til retsakterne. Det følger af reglen i artikel 297, stk. 2, første afsnit, TEUF, at de omtvistede retsakter, der udgør ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der er vedtaget enten i form af forordninger eller i form af afgørelser, der ikke angiver, hvem de er rettet til, skal undertegnes af Rådets formand, for så vidt som de ligner almengyldige retsakter som omhandlet i denne retspraksis. For så vidt som de omtvistede retsakter ligner en række individuelle afgørelser, er de derimod ikke underlagt en sådan forpligtelse til undertegnelse, men alene den meddelelsespligt, der følger af artikel 297, stk. 2, tredje afsnit, TEUF. Dette gælder således for de begrundelser, der ledsagede de omtvistede retsakter, således som de blev meddelt Hamas, og som ikke henhører under disse retsakters generelle karakter, men under det aspekt ved disse, der får dem til at ligne en række individuelle afgørelser. Rådets formand skal derfor ikke, ud over den retsakt, der indeholder en generel begrundelse for de restriktive foranstaltninger, underskrive den individuelle begrundelse vedrørende en sådan retsakt. Det er tilstrækkeligt, at denne begrundelse er behørigt bekræftet på anden vis.

Ifølge Domstolen fører en fortolkning af artikel 15 i Rådets forretningsorden til den samme løsning. Da denne artikel skal fortolkes i lyset af de relevante bestemmelser i traktaten, kan den ikke fortolkes således, at den pålægger denne institutions formand og generalsekretær et strengere krav om underskrift end det, der følger af artikel 297, stk. 2, første afsnit, TEUF. Domstolen fremhævede, at en sådan formel forpligtelse til at underskrive den individuelle begrundelse heller ikke kan udledes af begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF. De krav, der følger af denne forpligtelse, må nemlig ikke forveksles med kravene om stadfæstelse af en EU-retsakt, idet kontrollen med overholdelsen af sidstnævnte krav udgør en forudsætning for enhver anden kontrol med denne retsakt. Domstolen fastslog derfor, at det første anbringende havde fornødent grundlag og ophævede Rettens dom.

Da sagen i overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Domstolen var moden til påkendelse, konstaterede Domstolen for det tredje, at Rådet havde fremlagt dokumenter, der godtgjorde, at begrundelserne var blevet vedtaget samtidig med de omtvistede retsakter, der var underskrevet af Rådets formand og generalsekretær, og hvortil de på uadskillelig vis var knyttet, og at Hamas ikke havde påberåbt sig noget indicium, der kunne rejse tvivl om, at ordlyden af de begrundelser, som Hamas blev meddelt, var fuldt ud i overensstemmelse med den af Rådet vedtagne tekst. Da Hamas ikke gyldigt havde draget i tvivl, at disse begrundelser var autentiske, fastslog Domstolen, at Rådet skulle frifindes i det hele i søgsmålet anlagt af Hamas.

En anden afgørelse om restriktive foranstaltninger, som EU har vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, skal også nævnes i dette afsnit. Der er tale om dom af 22. juni 2021, **Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland)** (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#))⁴⁴³, hvori Domstolen tog stilling til, om et annullationssøgsmål anlagt af et tredjeland kan antages til realitetsbehandling.

443| Denne dom er omtalt i afsnit VI.2. »Annullationssøgsmål«.

C.

Arbejdet ved Domstolens Justitskontor i 2021

En kort oversigt over de vigtigste statistiske tendenser i det forgangne år

Ved **Marc-André Gaudissart**, assisterende justitssekretær

Som i 2020 blev den retlige aktivitet i det forgangne år stærkt påvirket af sundhedskrisen i forbindelse med covid-19-pandemien. Denne meget smitsomme virus med dens mange varianter har tvunget institutionen til endnu en gang at tilpasse sine regler eller sædvanlige praksis for at tage hensyn til de praktiske vanskeligheder, som både dens medlemmer og personale og parternes repræsentanter (befuldmægtigede, advokater eller rådgivere) er stødt på med at kunne deltage fuldt ud i sagerne ved Domstolen.

I 2021 tog Domstolen derfor endnu en gang de foranstaltninger i brug, som den havde indført i begyndelsen af sundhedskrisen, og som bl.a. bestod i at forlænge fristen for indgivelse af skriftlige bemærkninger i præjudicielle sager med en måned, at være mere velvillig over for anmodninger om forlængelse af fristerne for indgivelse af andre processkrifter, at give de parter, der ikke havde mulighed for at rejse til Luxembourg, mulighed for at deltage i retsmøder via videokonference og at erstatte nogle af disse retsmøder med spørgsmål til parterne med henblik på skriftlig besvarelse ¹. Alle disse foranstaltninger har gjort det muligt for Domstolen at opretholde et højt produktivetsniveau, selv om de uundgåeligt har haft en indvirkning på sagsbehandlingstiden. Den delvise fornyelse af Domstolens sammensætning i oktober 2021 har sammen med stigningen i antallet af sager, der er blevet anlagt, også påvirket resultaterne i det forgangne år, da der er behov for en kort tilpasnings- og indkøringsperiode, før de nye medlemmer finder sig til rette. I 2021 tiltrådte ikke færre end ni nye medlemmer (fem dommere og fire generaladvokater) deres hverv ved Domstolen.

I. Indbragte sager

Med hensyn til de sager, der blev indbragt for Domstolen i 2021, er det ikke overraskende, at der er sket en stigning i antallet af sager i forhold til det foregående år. Hvor der i 2020 blev anlagt 737 sager ved Domstolen (mod 966 i 2019, som var et rekordår), blev der registreret **838 nye sager** i det forgangne år. Denne stigning (13,7%) skyldes dels, at de nationale domstole igen har genoptaget deres normale funktion – antallet af anmodninger om præjudicielle afgørelser var faldet drastisk i de første måneder af sundhedskrisen – dels stigningen i antallet af appeller i forbindelse med en intensivering af Rettens aktiviteter. Da Retten afsluttede flere sager i 2021 (951) end i 2020 (748), afspejlede denne stigning sig logisk nok i antallet af appeller, der blev indgivet til Domstolen (232 mod 131 i 2020).

¹ For en mere fuldstændig oversigt over de foranstaltninger, som Domstolen har truffet for at imødegå sundhedskrisen, henvises til Årsrapporten 2020 (s. 205-207).

Denne stigning har imidlertid ikke grundlæggende ændret forholdet mellem antallet af de af Retten afsagte afgørelser, der kan appelleres, og antallet af afgørelser, der appelleres til Domstolen, idet appelprocenten i 2021 (29%) har ligget inden for det sædvanlige interval på 20-30% i mere end ti år. Dog er antallet af appeller, som Domstolen har antaget i det forgangne år, faldet markant.

Mens antallet af anmodninger om præjudicielle afgørelser og appeller er steget i løbet af det seneste år – disse to kategorier af sager tegner sig alene for mere end 95% af det samlede antal sager, der blev indbragt for Domstolen i 2021 – har antallet af direkte søgsmål nået et historisk lavt niveau. Med kun 29 nye sager, alle typer af klager taget under ét (annullation, passivitet eller traktatbrud), tegnede de direkte klager sig for knap 3,5% af retssagerne, mens antallet af særlige procedurer vedrørende bl.a. ansøgninger om retshjælp, anmodninger om fastsættelse af sagsomkostninger eller anmodninger om fortolkning, om ekstraordinær genoptagelse eller om behandling af et spørgsmål, med hensyn til hvilket Domstolen har undladt at træffe afgørelse, er forblevet stabilt (ti nye sager, som i 2020).

Når man ser på oplysningerne om sager, der blev indbragt for Domstolen i 2021, er der igen en høj grad af stabilitet. Med henholdsvis 106 og 84 sager var spørgsmål vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og intellektuel og industriel ejendomsret fortsat øverst på listen, men også beskatning, transport, forbrugerbeskyttelse og socialpolitik tegnede sig for en betydelig del af de sager, der blev indbragt for Domstolen i det forgangne år. Det samme gælder for sager om statsstøtte, især på grund af de foranstaltninger, som EU-institutionerne og de nationale myndigheder har truffet for at støtte den økonomiske aktivitet, som er blevet hårdt ramt af sundhedskrisen.

Derimod er der sket en betydelig ændring i den geografiske oprindelse af anmodninger om præjudicielle afgørelser. Selv om de tyske domstole stadig indgiver det største antal anmodninger om præjudicielle afgørelser, er dette antal faldet i løbet af det seneste år (fra 140 sager i 2020 til 106 sager i 2021), mens antallet af anmodninger fra flere stater, der tiltrådte EU i 2004 eller 2007, er mere end fordoblet i løbet af et år. Dette er bl.a. tilfældet for Slovenien, Litauen og Bulgarien, hvis antal anmodninger om præjudicielle afgørelser er steget fra henholdsvis 2, 7 og 28 anmodninger i 2020 til 7, 15 og 58 anmodninger i 2021. Med henholdsvis 11, 27 og 38 anmodninger om præjudicielle afgørelser registrerede Domstolen også en kraftig stigning i antallet af anmodninger fra de irske, nederlandske og rumænske domstole.

Som afslutning på denne oversigt er det værd at nævne det rekordstore antal ansøgninger om anvendelse af den fremskyndede procedure. I 2021 blev der fremsat ikke mindre end 60 sådanne ansøgninger, hvorimod anvendelsen af den præjudicielle hasteprocedure er blevet begæret eller foreslået i ca. 30 sager! I begge tilfælde er der tale om de højeste årlige tal, siden de to procedurer blev indført.

På grund af de betydelige ressourcer, de kræver, og de begrænsninger, de medfører for alle berørte aktører, er det imidlertid ikke alle disse anmodninger, der har ført til, at de nævnte procedurer faktisk er blevet indledt. På anmodning fra henholdsvis Polen og Europa-Parlamentet blev den fremskyndede procedure anvendt i tre direkte søgsmål, der rejste spørgsmål af stor betydning² – samt i to præjudicielle sager efter anmodning fra den forelæggende ret – mens den præjudicielle hasteprocedure ligesom i 2020 blev anvendt i ni tilfælde. De pågældende sager vedrørte fortolkningen af Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne³, den retlige prøvelse af betingelserne for frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse og fortolkningen af reglerne om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar, bl.a. i sager om ulovlig fjernelse af børn.

2] Sag C-121/21, *Tjekkiet mod Polen (Turów-minen)*, afsluttet ved kendelse af 4.2.2022 (EU:C:2022:82), samt sag C-156/21, *Ungarn mod Europa-Parlamentet og Rådet*, og sag C-157/21, *Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet*, begge afsluttet ved domme af 16.2.2022 (EU:C:2022:97 og EU:C:2022:98).

3] EFT 2002, 18.7.2002, L 190, s. 1.

II. Afsluttede sager

Som nævnt i indledningen til dette kapitel var Domstolen i stand til at opretholde et højt produktivetsniveau på trods af de vanskeligheder, der var forbundet med den fortsatte sundhedskrise. Med **772 afsluttede sager** i 2021 er Domstolen faktisk meget tæt på resultatet fra 2020, hvor 792 sager blev afsluttet, hvilket var et bemærkelsesværdigt resultat under de givne omstændigheder, da Domstolen med undtagelse af 2019 aldrig havde afgjort så mange sager på et år.

Antallet af domme afsagt af Domstolen var på nær en enkelt det samme som i 2020 (450 domme i 2021 mod 451 i 2020), mens antallet af kendelser vedtaget i det forgangne år (257) var lidt lavere end det samlede antal kendelser afsagt i 2020 (276). Det, der imidlertid vil vække læserens opmærksomhed, er den større andel af de såkaldte kendelser »med karakter af afgørelse« i 2021, dvs. kendelser, der afslutter sagen på anden måde end ved at slette, indstille eller henvise sagen til Retten. Disse udgjorde 14% af de præjudicielle sager, der blev afsluttet i 2021, og næsten halvdelen (47,3%) af de appeller, der blev afgjort sidste år, hvorimod tallene for 2020 var henholdsvis 12% og 37%. Denne stigning skyldes dels en øget anvendelse af de muligheder, der er fastsat i artikel 53, stk. 2, artikel 99 og 181 i Domstolens procesreglement, men også, og måske især, appelafdelingens store indsats. I løbet af det seneste år har appelafdelingen truffet ikke mindre end 48 afgørelser, hvoraf en af dem for første gang siden indførelsen af ordningen med forudgående bevilling af appeller har ført til, at ovennævnte afdeling har bevilget en appel ⁴.

I 2021 tog Domstolen stilling til Europa-Parlamentets anmodning om en udtalelse om valget af et passende retsgrundlag for EU's indgåelse af Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet ⁵. Nævnes skal tillige den dom, som Domstolens plenarforsamling afsagde den 30. september 2021 i en sag mellem Revisionsretten og et af dens tidligere medlemmer ⁶ i henhold til artikel 16, stk. 4, i protokollen om statuten for Den Europæiske Unions Domstol ⁷.

Bortset fra denne sag er der dog ingen andre sager, der krævede deltagelse af samtlige dommere i 2021. De fleste sager blev henvist til dommerkollegier med henholdsvis tre og fem dommere, mens Domstolens store afdeling fortsat spillede sin centrale rolle i udviklingen eller konsolideringen af EU-retten. I det forgangne år har Store Afdeling afsluttet ikke mindre end 83 sager – sammenlignet med 71 i 2020 – om så forskellige emner som overholdelse af grundlæggende retsstatslige regler og principper, såsom retsvæsenets uafhængighed, beskyttelse af personoplysninger, asylpolitik, bank- og valutaunionen, forbrugerret og miljøbeskyttelse.

Mens antallet af appeller indbragt for Domstolen i 2021 var betydeligt højere end året før – især i december, hvor ikke færre end 48 appeller blev indleveret til Justitskontoret, hvilket svarer til næsten en fjerdedel af det samlede antal appeller registreret i løbet af hele året – faldt antallet af appeller, som Domstolen gav medhold i, betydeligt. Hvor Rettens afgørelse blev annulleret helt eller delvist i 40 sager i 2020 (ud af i alt 204 appeller, der blev afsluttet det år), faldt antallet af ophævede afgørelser i 2021 til 23 (ud af i alt 183 appeller, der blev afsluttet af Domstolen), hvilket er en indikation af kvaliteten af de afgørelser, der blev truffet i første instans.

Endelig er sagsbehandlingstiden ved Domstolen blevet længere for alle sagstyper. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for præjudicielle afgørelser, direkte søgsmål og appelsager var således henholdsvis

4] Kendelse af 10.12.2021, *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

5] Domstolens udtalelse 1/19 (Store Afdeling) af 6.10.2021 ([EU:C:2021:832](#)).

6] Denne bestemmelse fastsætter, at når sager forelægges for Domstolen i henhold til artikel 286, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skal Domstolen sættes i plenum.

7] Domstolens dom (plenum) af 30.9.2021, *Revisionsretten mod Pinxten* (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

16,7 måneder, 21,8 måneder og 15,1 måneder i 2021 (mod 15,9 måneder, 19,2 måneder og 13,8 måneder i 2020). Denne stigning skyldes dels de foranstaltninger, som Domstolen har truffet for at tage hensyn til de vanskeligheder, som parternes repræsentanter har haft med at deltage effektivt i sagen under sundhedskrisen, hvilket bl.a. har ført til, at Domstolen har forlænget fristen for indgivelse af indlæg og skriftlige bemærkninger med en måned i alle de sager, der blev indbragt for Domstolen, og derefter kun i de præjudicielle sager, men det skyldtes også, mere specifikt, afslutningen af flere grupper af store sager på det konkurrenceretlige område, hvoraf nogle var blevet indbragt for Domstolen i 2016. Hvis man ser bort fra sidstnævnte sager, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2021 på 14,1 måneder, hvilket svarer meget godt til den tid, der blev brugt i 2020.

III. Verserende sager

Da antallet af sager, der er anlagt i det forgangne år, er højere end antallet af afsluttede sager, er antallet af verserende sager pr. **31. december 2021** højere end ved udgangen af 2020 og var på **1 113 sager**, som hovedsagelig består af anmodninger om præjudiciel afgørelse (792 sager) og appeller (246 sager). Med 69 verserende sager pr. 31. december 2021 udgjorde de direkte søgsmål kun 6,2% af Domstolens samlede arbejdsbyrde.

Under disse omstændigheder synes den mulighed, der blev overvejet på et tidspunkt – at overføre kompetencen til Retten til at træffe afgørelse i visse af disse sager – ikke at kunne aflaste Domstolen, især fordi de afgørelser, som Retten ville træffe i disse sager, stadig ville kunne appelleres. Hvis der skal træffes foranstaltninger for at gøre det muligt for Domstolen at fortsætte med at udføre sin opgave, er det snarere inden for præjudicielle forelæggelser og appelsager, at de skal træffes. De vil under alle omstændigheder indebære en dybtgående analyse af disse sagers karakter og særlige kendetegn, før de fører til mere konkrete forslag af lovgivningsmæssig eller regulerende karakter, der i givet fald indebærer en omdefinering af kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten.

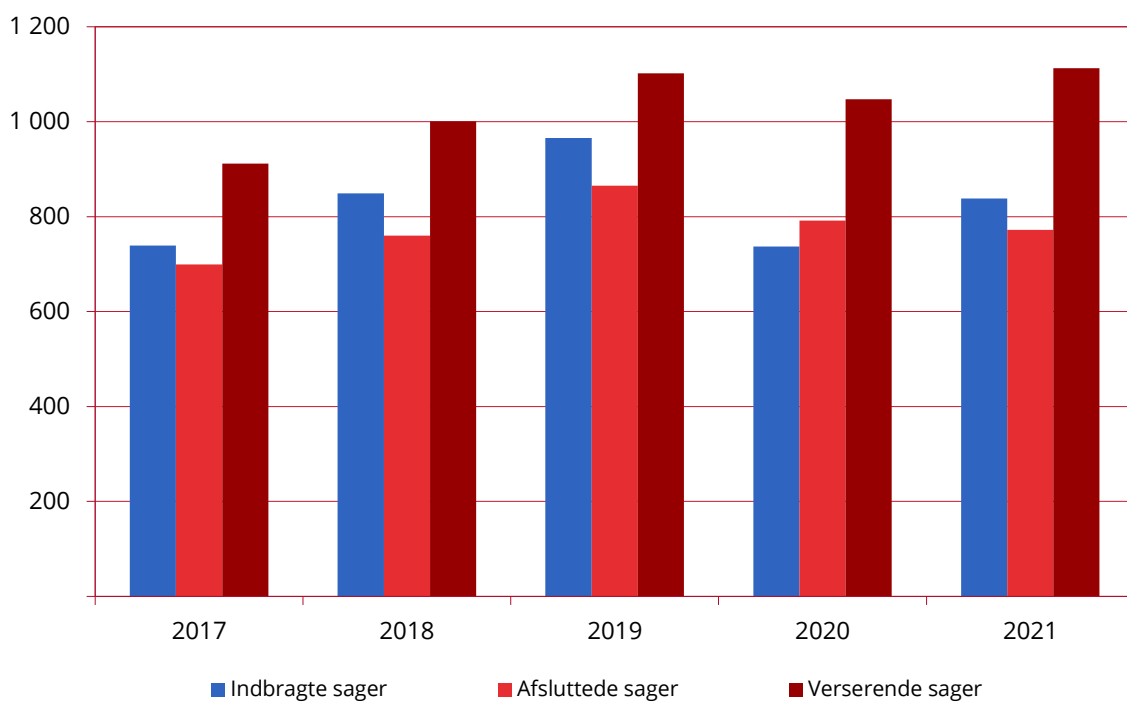
D.

Statistik over retssagerne ved Domstolen

I. Samlet oversigt for Domstolen – Indbragte, afsluttede, verserende sager (2017-2021)	224
II. Indbragte sager – sagstyper (2017-2021)	225
III. Indbragte sager – sagernes genstand (2017-2021)	226
IV. Indbragte sager – sagernes genstand (2021)	227
V. Indbragte sager – præjudicielle forelæggelser pr. medlemsstat (2017-2021)	228
VI. Indbragte sager – traktatbrudssøgsmål (2017-2021)	229
VII. Afsluttede sager – sagstyper (2017-2021)	230
VIII. Afsluttede sager – domme, udtalelser, kendelser (2021)	231
IX. Sager afsluttet ved dom, udtalelse eller kendelse med karakter af afgørelse – dommerkollegierne (2017-2021)	232
X. Sager afsluttet ved dom, udtalelse eller kendelse med karakter af afgørelse – sagernes genstand (2017-2021)	233
XI. Sager afsluttet ved dom, udtalelse eller kendelse med karakter af afgørelse – sagernes genstand (2021)	234
XII. Afsluttede sager – traktatbrudssøgsmål: sagernes udfald (2017-2021)	235
XIII. Afsluttede sager – appeller: sagernes udfald (2017-2021) (domme og kendelser med karakter af afgørelse)	236
XIV. Afsluttede sager – sagsbehandlingstid i måneder (2017-2021) (domme og kendelser med karakter af afgørelse)	237
XV. Verserende sager pr. 31. december – sagstyper (2017-2021)	238
XVI. Verserende sager pr. 31. december – dommerkollegierne (2017-2021)	239
XVII. Fremskyndede procedurer (2017-2021)	240
XVIII. Diverse – præjudicielle hasteprocedurer (2017-2021)	241
XIX. Sager om foreløbige forholdsregler (2017-2021)	242
XX. Appeller i henhold til artikel 58a i Statutten (2019-2021)	243

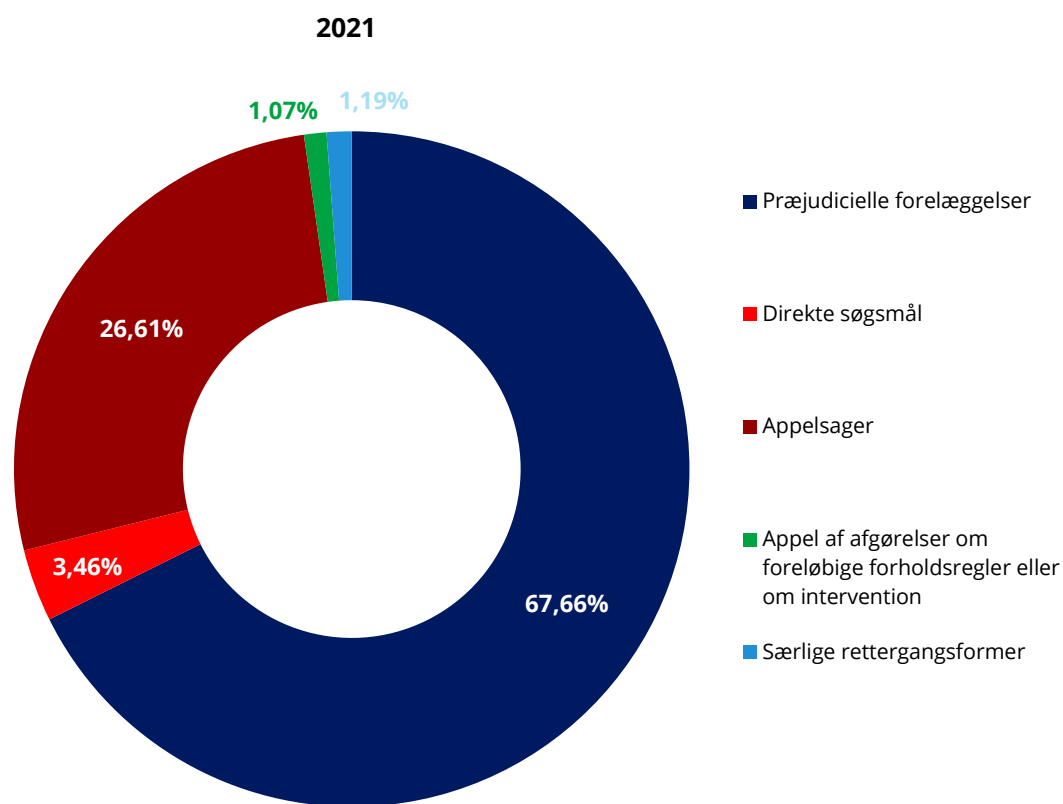
XXI.	Den generelle udvikling (1952-2021) – indbragte sager og domme eller udtalelser	244
XXII.	Den generelle udvikling (1952-2021) – Indbragte præjudicielle forelæggelser pr. medlemsstat og pr. år	246
XXIII.	Den generelle udvikling (1952-2021) – Indbragte præjudicielle forelæggelser pr. medlemsstat og pr. retsinstans I alt	248
XXIV.	Den generelle udvikling (1952-2021) – Indbragte traktatbrudssøgsmål mod medlemsstaterne	251
XXV.	Arbejdet ved Domstolens Justitskontor (2017-2021)	252

I. Samlet oversigt for Domstolen – Indbragte, afsluttede, verserende sager (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Indbragte sager	739	849	966	737	838
Afsluttede sager	699	760	865	792	772
Verserende sager	912	1 001	1 102	1 047	1 113

II. Indbragte sager – sagstyper (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Præjudicielle forelæggelser	533	568	641	557	567
Direkte søgsmål	46	63	41	38	29
Appelsager	141	193	256	125	223
Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller om intervention	6	6	10	6	9
Udtalelser	1		1	1	
Særlige rettergangsformer ¹	12	19	17	10	10
I alt	739	849	966	737	838
Begæring om foreløbige forholdsregler	3	6	6	3	8

1] »Særlige rettergangsformer« omfatter: retshjælp, fastsættelse af sagsomkostninger, berigtigelse af en dom, undladelse af at træffe afgørelse, begæring om genoptagelse af sager, hvori der er afsagt udeblivelsesdom, tredjemandsindsigelse, fortolkning af en dom, ekstraordinær genoptagelse, prøvelse af et af førstegeneraladvokaten fremsat forslag om fornyet prøvelse af en afgørelse, der er truffet af Retten, begæring om udlæg eller arrest og sager om immunitetsspørgsmål.

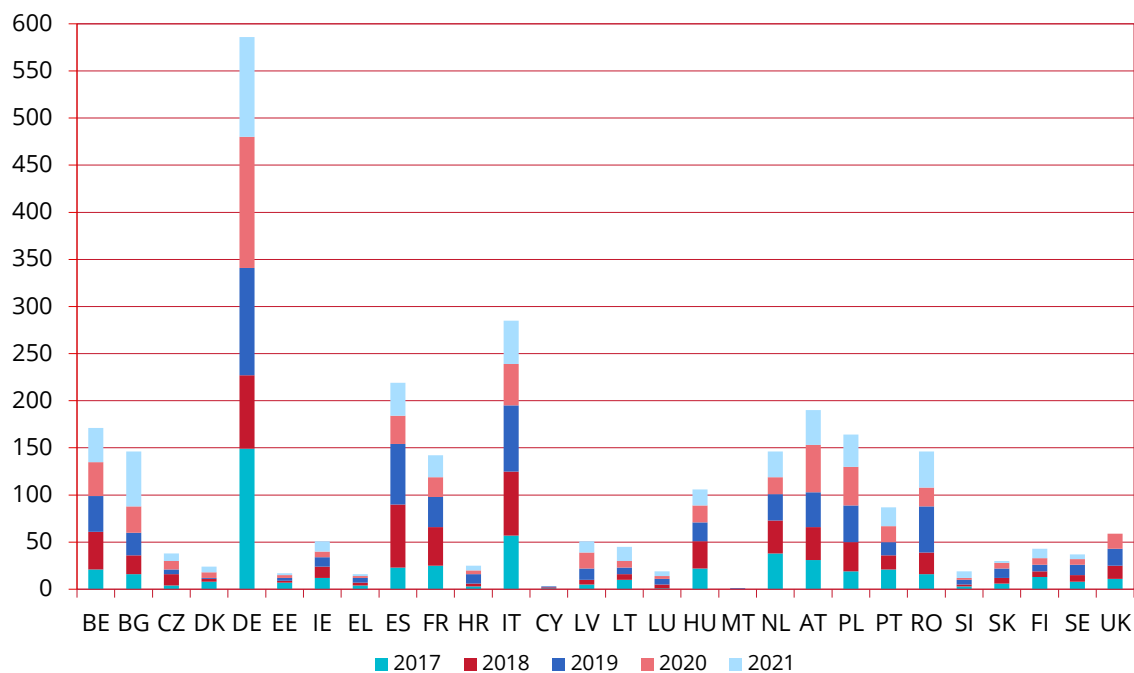
III. Indbragte sager – sagernes genstand (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aktindsigt	1	10	5	1	4
Beskæftigelse				1	1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	3	4	4	4	6
Energi	2	12	6	7	3
Etableringsfrihed	8	7	8	23	9
Fælles fiskeripolitik	1	1	1	2	2
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	6	7	19	1	6
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig, ...)	6	6	8	7	6
Fiskale bestemmelser	55	71	73	64	54
Folkesundhed	1	4	6	4	10
Forbrugerbeskyttelse	36	41	72	37	52
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	3	1			
Fri bevægelighed for personer	16	19	40	14	12
Fri udveksling af tjenesteydelser	18	37	12	10	11
Frie kapitalbevægelser	12	9	6	9	4
Frie varebevægelser	6	4	8	5	3
Grundlæggende EU-retlige principper	12	29	33	30	28
Handelspolitik	8	5	10	8	5
Industripolitik	6	4	7	1	1
Intellektuel og industriel ejendomsret	73	92	74	51	84
Konkurrence	8	25	42	16	26
Landbrug	14	26	24	15	19
Miljø	40	50	47	23	23
Nye staters tiltrædelse	1				
Offentlige kontrakter	23	28	27	13	21
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	98	82	107	96	106
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	2	1	3		5
Regler for institutionerne	26	34	38	27	39
Regler for virksomhederne	1	2	3	1	1
Social sikring af vandrede arbejdstagere	7	14	2	6	7
Socialpolitik	43	46	41	33	46
Statsstøtte	21	26	59	18	42
Tilnærmelse af lovgivningerne	41	53	30	35	63
Toldunion og fælles toldtarif	14	13	18	19	11
Traneuropæiske net					1
Transport	83	39	54	99	52
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	2				2
Unionsborgerskab	8	6	8	11	14
Voldgiftsklausuler	5	2	3	1	3
Økonomisk og monetær politik	7	3	11	12	12
Økonomisk, social og territorial samhørighed	2	1	1	2	3
TEUF	719	814	910	706	797
Sikkerhedskontrol		1			
Beskyttelse af befolkningen		1	1		
EA-traktaten		2	1		
Grundlæggende EU-retlige principper		1	1		
EU-traktaten		1	1		
Regler for institutionerne					2
Aftale om UK's udtræden					2
Privilegier og immuniteter		2	3	2	
Procedure	12	12	16	10	7
Regler for institutionerne		2			1
Tjenestemandsvedtægten	8	16	35	19	31
Diverse	20	32	54	31	39
I ALT	739	849	966	737	838

IV. Indbragte sager – sagernes genstand (2021)

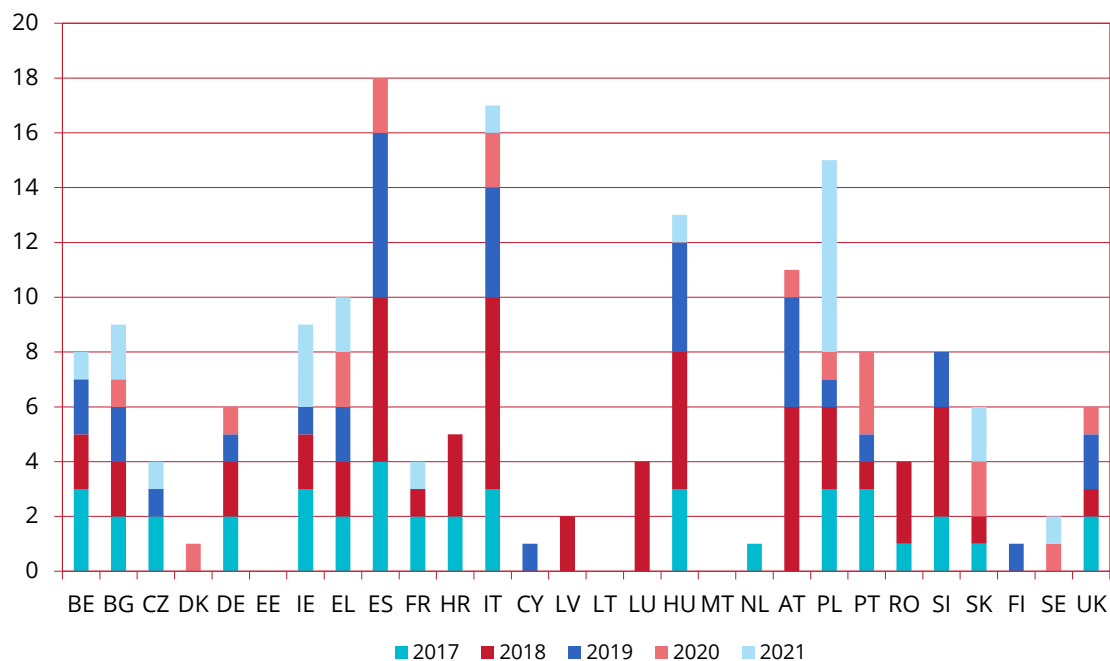
	Præjudicielle forelæggelser	Direkte søgsmål	Appelsager	Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller om intervention	Særlige rettergangsformer	I alt
Aktindsigt			4			4
Beskæftigelse	1					1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	2		4			6
Energi	2		1			3
Etableringsfrihed	9					9
Fælles fiskeripolitik	1	1				2
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	2		4			6
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig, ...)	4		2			6
Fiskale bestemmelser	52	2				54
Folkesundhed	3		6	1		10
Forbrugerbeskyttelse	50	1	1			52
Fri bevægelighed for personer	11	1				12
Fri udveksling af tjenesteydelser	11					11
Frie kapitalbevægelser	4					4
Frie varebevægelser	3					3
Grundlæggende EU-retlige principper	24	3	1			28
Handelspolitik			5			5
Industripolitik	1					1
Intellektuel og industriel ejendomsret	23		61			84
Konkurrence	15		10	1		26
Landbrug	15		3	1		19
Miljø	12	8	3			23
Offentlige kontrakter	18	1	1	1		21
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	102	4				106
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)			3	2		5
Regler for institutionerne	1	3	28	2	5	39
Regler for virksomhederne			1			1
Social sikring af vandrende arbejdstagere	7					7
Socialpolitik	46					46
Statsstøtte	6		35	1		42
Tilnærmelse af lovgivningerne	62	1				63
Toldunion og fælles toldtarif	11					11
Traneuropæiske net			1			1
Transport	50		2			52
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	1		1			2
Unionsborgerskab	10	3	1			14
Voldgiftsklausuler			3			3
Økonomisk og monetær politik	5		7			12
Økonomisk, social og territorial samhørighed	2		1			3
TEUF	566	28	189	9	5	797
Regler for institutionerne			2			2
Aftale om UK's udtræden			2			2
Procedure			2		5	7
Regler for institutionerne		1				1
Tjenestemandsvedtægten	1		30			31
Diverse	1	1	32		5	39
I ALT	567	29	223	9	10	838

V. Indbragte sager – præjudicielle forelæggelser pr. medlemsstat (2017-2021)



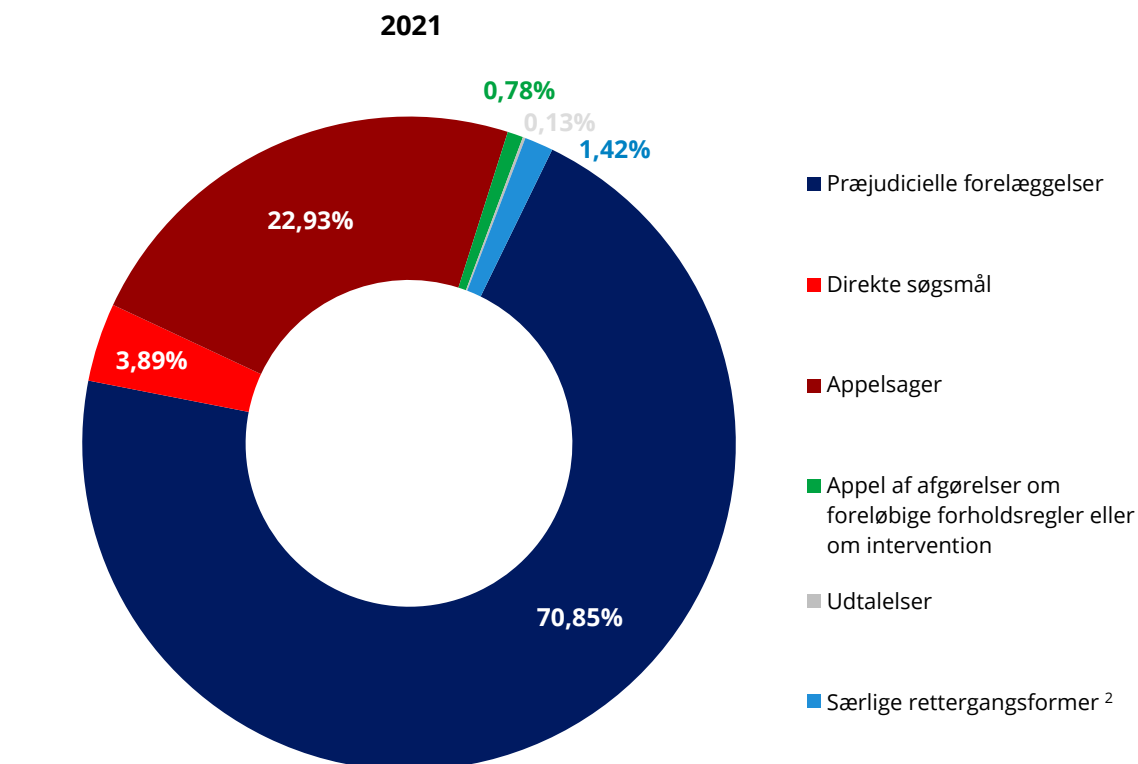
	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Belgien	21	40	38	36	36	171
Bulgarien	16	20	24	28	58	146
Tjekkiet	4	12	5	9	8	38
Danmark	8	3	1	6	6	24
Tyskland	149	78	114	140	106	587
Estland	7	2	3	3	2	17
Irland	12	12	10	5	11	50
Grækenland	4	3	5	2	2	16
Spanien	23	67	64	30	35	219
Frankrig	25	41	32	21	23	142
Kroatien	3	3	10	4	5	25
Italien	57	68	70	44	46	285
Cypern		1	1			2
Letland	5	5	12	17	12	51
Litauen	10	6	7	7	15	45
Luxembourg	1	4	6	3	5	19
Ungarn	22	29	20	18	17	106
Malta			1			1
Nederlandene	38	35	28	18	27	146
Østrig	31	35	37	50	37	190
Polen	19	31	39	41	34	164
Portugal	21	15	14	17	20	87
Rumænien	16	23	49	20	38	146
Slovenien	3	2	5	2	7	19
Slovakiet	6	6	10	6	2	30
Finland	13	6	7	7	10	43
Sverige	8	7	11	6	5	37
Det Forenede Kongerige	11	14	18	17		60
I alt	533	568	641	557	567	2 866

VI. Indbragte sager – traktatbrudssøgsmål (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Belgien	3	2	2		1	8
Bulgarien	2	2	2	1	2	9
Tjekkiet	2		1		1	4
Danmark				1		1
Tyskland	2	2	1	1		6
Estland						
Irland	3	2	1		3	9
Grækenland	2	2	2	2	2	10
Spanien	4	6	6	2		18
Frankrig	2	1			1	4
Kroatien	2	3				5
Italien	3	7	4	2	1	17
Cypern			1			1
Letland		2				2
Litauen						
Luxembourg		4				4
Ungarn	3	5	4		1	13
Malta						
Nederlandene	1					1
Østrig		6	4	1		11
Polen	3	3	1	1	7	15
Portugal	3	1	1	3		8
Rumænien	1	3				4
Slovenien	2	4	2			8
Slovakiet	1	1		2	2	6
Finland			1			1
Sverige				1	1	2
Det Forenede Kongerige	2	1	2	1		6
I alt	41	57	35	18	22	173

VII. Afsluttede sager – sagstyper (2017-2021) ¹

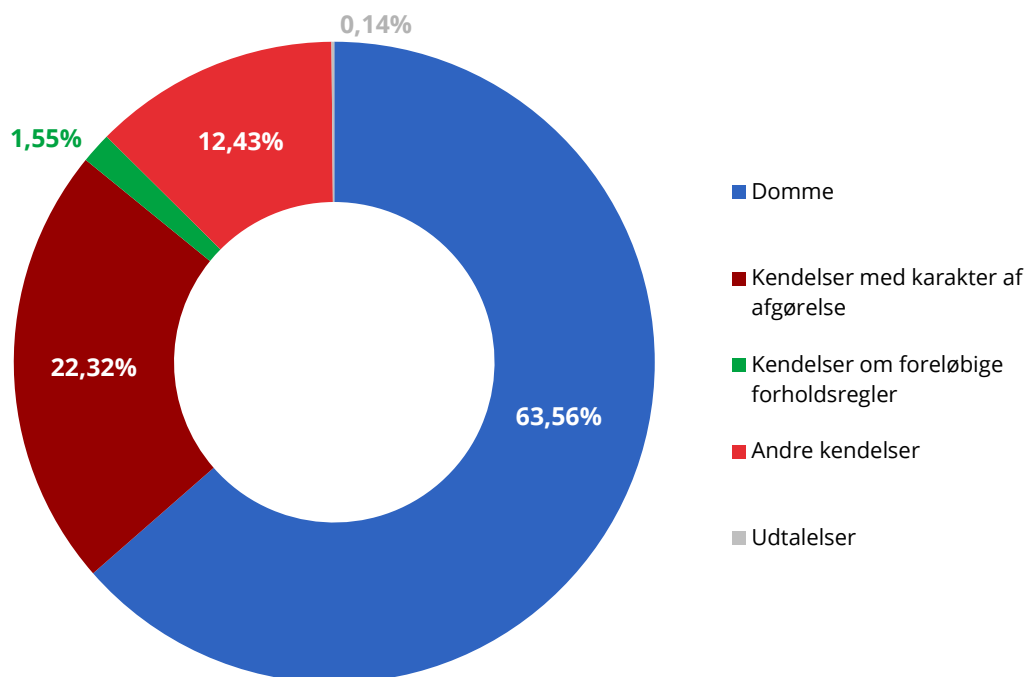


	2017	2018	2019	2020	2021
Præjudicielle forelæggelser	447	520	601	534	547
Direkte søgsmål	37	60	42	37	30
Appelsager	194	155	204	194	177
Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller om intervention	4	10	6	10	6
Udtalelser	3		1		1
Særlige rettergangsformer ²	14	15	11	17	11
I alt	699	760	865	792	772

¹ Tallene (bruttototal) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag).

² »Særlige rettergangsformer« omfatter: retshjælp, fastsættelse af sagsomkostninger, berigtigelse af en dom, undladelse af at træffe afgørelse, begæring om genoptagelse af sager, hvori der er afsagt udeblivelsesdom, tredjemandsindsigelser, fortolkning af en dom, ekstraordinær genoptagelse, prøvelse af et af førstegeneraladvokaten fremsat forslag om fornyet prøvelse af en afgørelse, der er truffet af Retten, begæring om udlæg eller arrest og sager om immunitetsspørgsmål.

VIII. Afsluttede sager – domme, udtalelser, kendelser (2021) ¹



	Domme	Kendelser med karakter af afgørelse ²	Kendelser om foreløbige forholdsregler ³	Andre kendelser ⁴	Udtalelser	I alt
Præjudicielle forelæggelser	338	69		81		488
Direkte søgsmål	26	1	3	3		33
Appelsager	86	78	2	3		169
Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller			6			6
Udtalelser					1	1
Særlige rettergangsformer		10		1		11
I alt	450	158	11	88	1	708

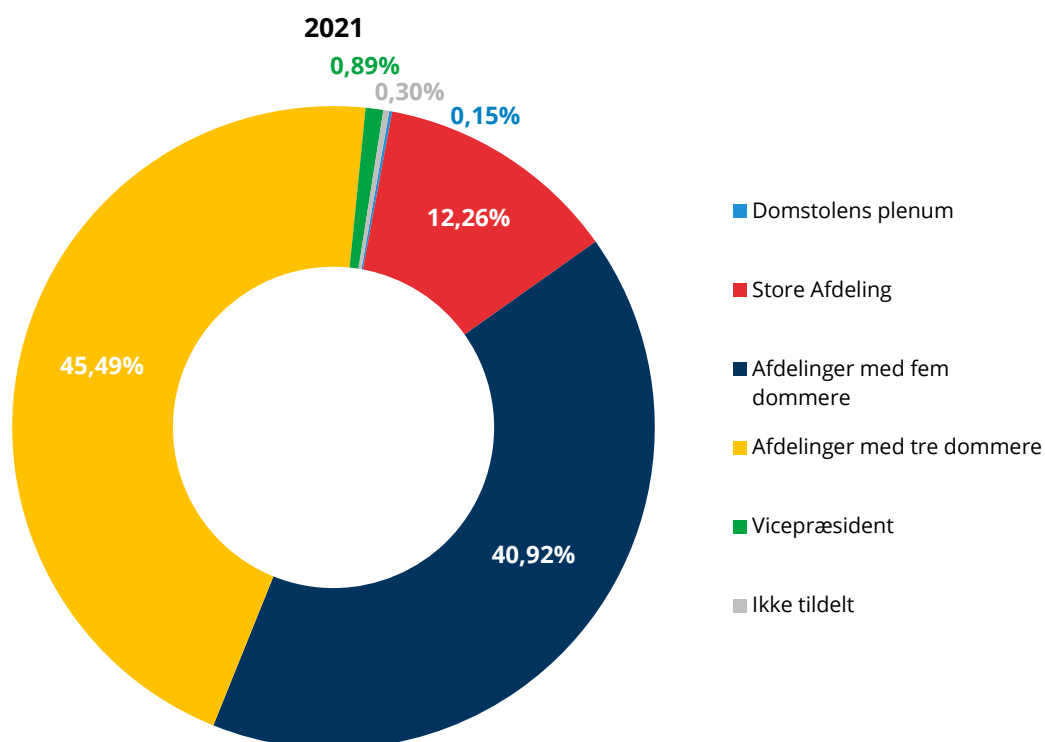
1] Tallene (nettotal) angiver antallet af sager under hensyntagen til, at visse sager er blevet forenet (en række forenede sager = en sag).

2] Kendelser om afslutning af sager på grund af slettelse, at stillingtagen til sagen er uforuden, eller hjemvisning til Retten.

3] Kendelser afsagt efter anmodning i henhold til artikel 278 TEUF, 279 TEUF eller 280 TEUF eller de tilsvarende bestemmelser i TEA eller efter appel til prøvelse af kendelse om foreløbige forholdsregler eller om intervention.

4] Kendelser om afslutning af sager på grund af slettelse, afgørelse af sagen uforuden eller hjemvisning til Retten.

IX. Sager afsluttet ved dom, udtalelse eller kendelse med karakter af afgørelse – dommerkollegierne (2017-2021) ¹



	2017			2018			2019			2020			2021		
	Domme/udtalelser	Kendelser ²	I alt	Domme/udtalelser	Kendelser ²	I alt	Domme/udtalelser	Kendelser ²	I alt	Domme/udtalelser	Kendelser ²	I alt	Domme/udtalelser	Kendelser ²	I alt
Domstolens plenum	1		1	1		1	1		1				1		1
Store Afdeling	46		46	76		76	77		77	70		70	83		83
Afdelinger med fem dommere	312	10	322	300	15	315	317	21	338	237	4	241	271	6	277
Afdelinger med tre dommere	151	105	256	153	93	246	163	176	339	191	142	333	154	154	308
Vicepræsident		3	3	7	7	7	6	6	6	10	10	10	6	6	6
Ikke tildelt							2	2	2	3	3	3	2	2	2
I alt	510	118	628	530	115	645	558	205	763	498	159	657	509	168	677

1] Tallene (bruttotall) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag).

2] Kendelser om afslutning af sager på grund af slettelse, at stillingtagen til sagen er uforholdsmæssig, eller hjemvisning til Retten.

X. Sager afsluttet ved dom, udtalelse eller kendelse med karakter af afgørelse – sagernes genstand (2017-2021) ¹

	2017	2018	2019	2020	2021
Aktindsigt	9	2	5	8	1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	1	3	4	3	3
Energi	2	1	9	8	4
Etableringsfrihed	10	13	5	6	7
Fælles fiskeripolitik	2	2	2		2
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	10	5	8	16	5
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig, ...)	7	2	6	5	5
Fiskale bestemmelser	62	58	68	58	63
Folkesundhed	5		6	3	5
Forbrugerbeskyttelse	20	19	38	36	39
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	2	3	1	1	
Fri bevægelighed for personer	17	24	25	21	18
Fri udveksling af tjenesteydelser	13	21	23	13	17
Frie kapitalbevægelser	1	13	8	5	8
Frie varebevægelser	2	6	2	8	2
Grundlæggende EU-retlige principper	14	10	17	18	34
Handelspolitik	14	6	11	4	7
Industripolitik	8	2	7	6	1
Intellectuel og industriel ejendomsret	60	74	92	76	61
Konkurrence	53	12	20	17	26
Landbrug	22	15	23	15	21
Miljø	27	33	50	32	22
Nye staters tiltrædelse		1			
Offentlige kontrakter	15	22	20	19	13
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	61	74	85	69	81
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	7	1	1		6
Regler for institutionerne	27	28	28	26	27
Regler for virksomhederne	4	1	1	3	2
Social sikring af vandrende arbejdstagere	6	10	12	6	3
Socialpolitik	26	42	36	25	37
Statsstøtte	33	29	20	28	31
Tilnærmelse af lovgivningerne	29	28	44	28	26
Toldunion og fælles toldtarif	19	12	12	16	18
Transport	17	38	25	22	26
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	2				
Unionsborgerskab	5	10	7	8	4
Voldgiftsklausuler		3	2	4	2
Økonomisk og monetær politik	2	3	7	3	17
Økonomisk, social og territorial samhørighed		1		1	2
TEUF	614	627	730	617	646
Beskyttelse af befolkningen			1		1
EA-traktaten			1		1
Grundlæggende EU-retlige principper			1	1	
EU-traktaten			1	1	
Privilegier og immuniteter		1		4	3
Procedure	13	10	11	13	8
Regler for institutionerne			2		
Tjenestemandsvedtægten	1	7	18	22	19
Diverse	14	18	31	39	30
I ALT	628	645	763	657	677

¹ Tallene (bruttototal) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag).

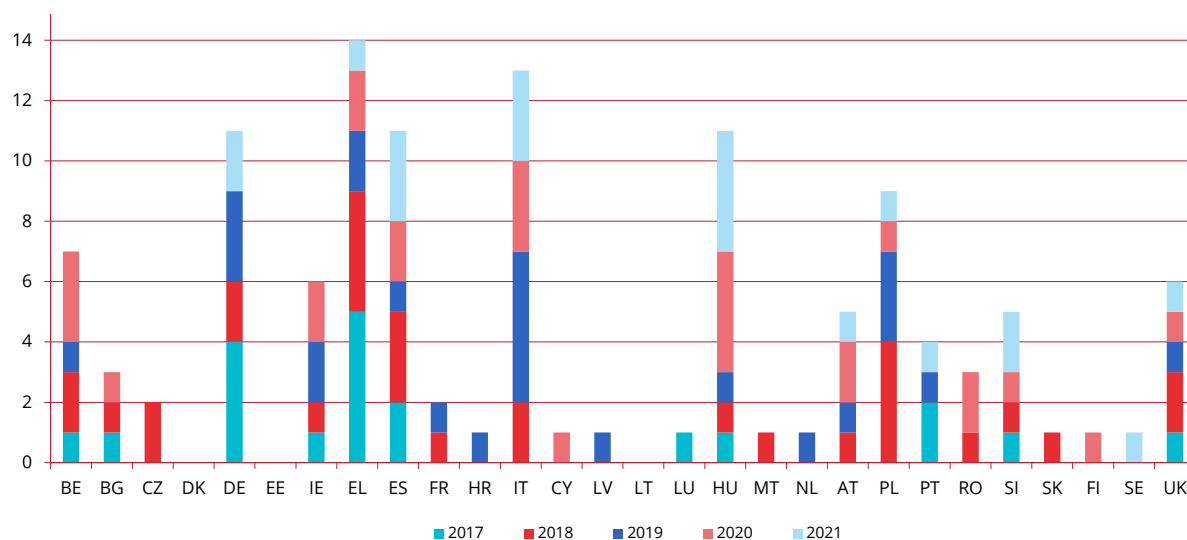
XI. Sager afsluttet ved dom, udtalelse eller kendelse med karakter af afgørelse – sagernes genstand (2021) ¹

	Domme/udtalelser	Kendelser ²	I alt
Aktindsigt	1		1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	3		3
Energi	3	1	4
Etableringsfrihed	7		7
Fælles fiskeripolitik	2		2
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	5		5
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig, ...)	4	1	5
Fiskale bestemmelser	55	8	63
Folkesundhed	4	1	5
Forbrugerbeskyttelse	27	12	39
Fri bevægelighed for personer	18		18
Fri udveksling af tjenesteydelser	13	4	17
Frie kapitalbevægelser	6	2	8
Frie varebevægelser	2		2
Grundlæggende EU-retlige principper	25	9	34
Handelspolitik	7		7
Industripolitik	1		1
Intellectuel og industriel ejendomsret	11	50	61
Konkurrence	23	3	26
Landbrug	17	4	21
Miljø	22		22
Offentlige kontrakter	11	2	13
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	70	11	81
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	4	2	6
Regler for institutionerne	14	13	27
Regler for virksomhederne	1	1	2
Social sikring af vandrende arbejdstagere	2	1	3
Socialpolitik	30	7	37
Statsstøtte	29	2	31
Tilnærmelse af lovgivningerne	21	5	26
Toldunion og fælles toldtarif	16	2	18
Transport	22	4	26
Unionsborgerskab	3	1	4
Voldgiftsklausuler	1	1	2
Økonomisk og monetær politik	11	6	17
Økonomisk og social samhørighed	1	1	2
TEUF	492	154	646
Beskyttelse af befolkningen	1		1
EA-traktaten	1		1
Privilegier og immuniteter	2	1	3
Procedure		8	8
Tjenestemandsvedtægten	14	5	19
Diverse	16	14	30
I ALT	509	168	677

1] Tallene (bruttototal) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag).

2] Kendelser om afslutning af sager på grund af slettelse, at stillingtagen til sagen er ufornøden, eller hjemvisning til Retten.

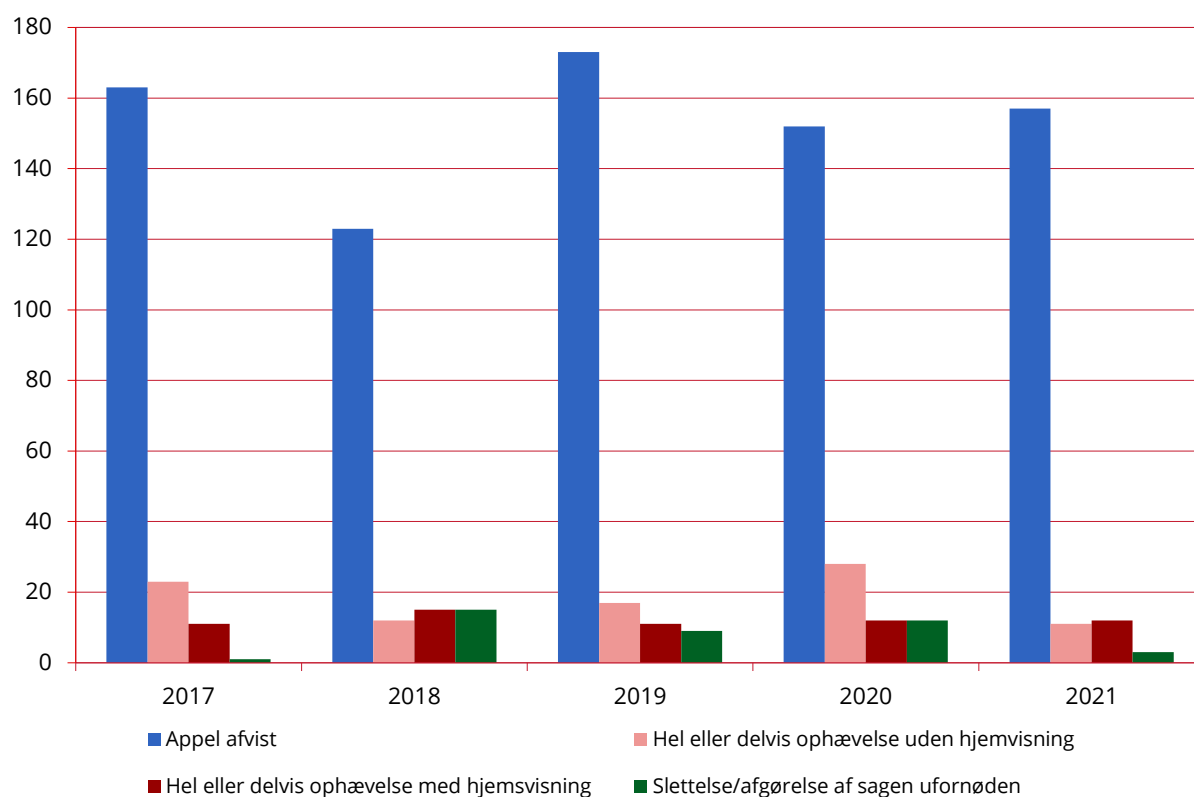
XII. Afsluttede sager – traktatbrudssøgsmål: sagernes udfald (2017-2021) ¹



	2017		2018		2019		2020		2021	
	Antaget	Frifindelse	Antaget	Frifindelse	Antaget	Frifindelse	Antaget	Frifindelse	Antaget	Frifindelse
Belgien	1		2		1		3			
Bulgarien	1		1				1			
Den Tjekkiske Republik			2			1				
Danmark				1						
Tyskland	4		2	1	3			1	2	
Estland										
Irland	1		1		2		2			
Grækenland	5		4		2		2		1	
Spanien	2		3		1	1	2		3	
Frankrig			1		1					
Kroatien					1			1		
Italien			2		5	1	3		3	1
Cypern							1			
Letland					1					
Litauen										
Luxembourg	1									
Ungarn	1		1		1		4		4	
Malta			1							
Nederlandene					1					
Østrig			1	1	1		2		1	1
Polen			4		3		1		1	
Portugal	2				1			1	1	
Rumænien			1				2			
Slovenien	1		1				1		2	
Slovakiet			1							
Finland							1			
Sverige									1	
Det Forenede Kongerige	1		2		1		1		1	
I alt	20		30	3	25	3	26	3	20	2

1| Tallene (nettotal) angiver antallet af sager under hensyntagen til, at visse sager er blevet forenet (en række forenede sager = en sag).

XIII. Afsluttede sager – appeller: sagernes udfald (2017-2021) ^{1, 2} (domme og kendelser med karakter af afgørelse)

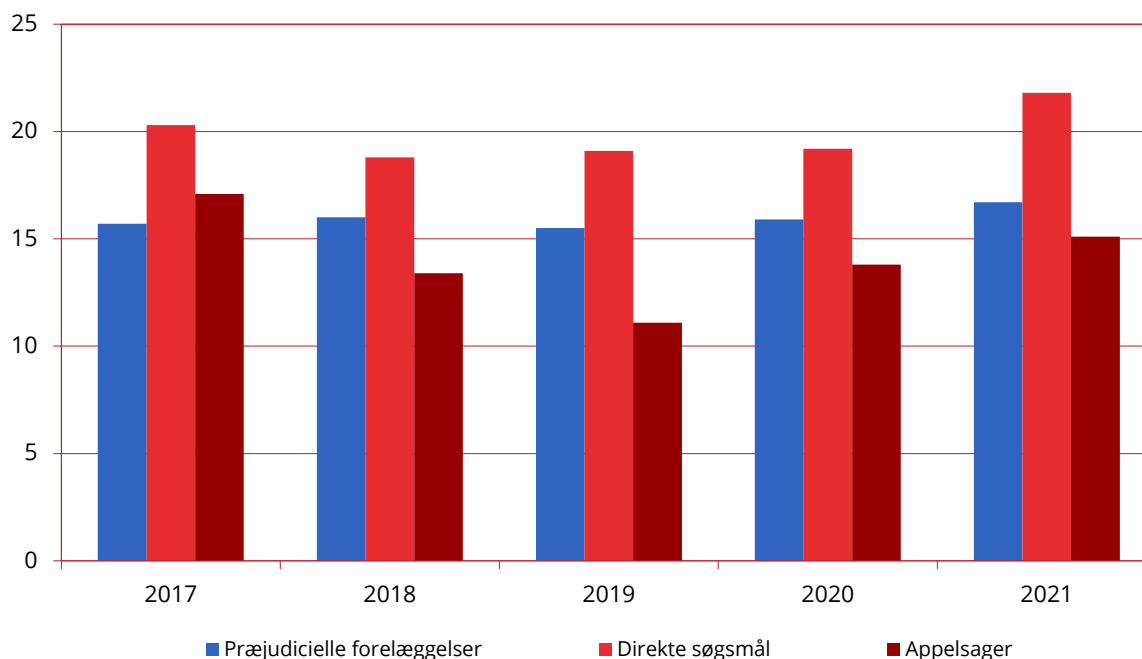


	2017			2018			2019			2020			2021		
	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt
Appel afvist	103	60	163	59	64	123	63	110	173	75	77	152	71	86	157
Hel eller delvis ophævelse uden hjemvisning	23		23	11	1	12	17		17	28		28	11		11
Hel eller delvis ophævelse med hjemvisning	11		11	14	1	15	9	2	11	12		12	12		12
Slettelse/afgørelse af sagen uforholden		1	1		15	15		9	9		12	12		3	3
I alt	137	61	198	84	81	165	89	121	210	115	89	204	94	89	183

1] Yderligere oplysninger om appeller af Rettens afgørelser findes i statistikkerne for denne jurisdiktion.

2] Tallene (bruttototal) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag). De omfatter ligeledes appeller i henhold til artikel 58a i protokollen vedrørende statuttten for Den Europæiske Unions Domstol, som er blevet afvist eller ikke er blevet admitteret i medfør af procesreglementets artikel 170a eller 170b. For nærmere oplysninger vedrørende mekanismen i statuttens artikel 58a, jf. tabel XX i nærværende rapport.

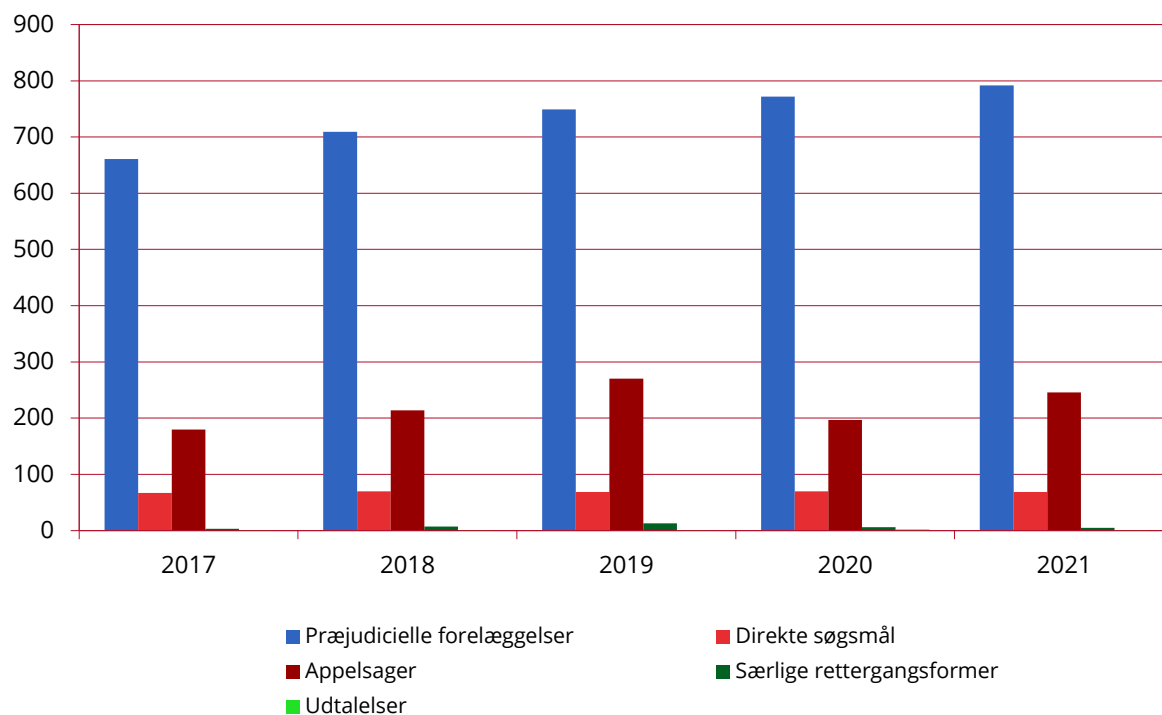
XIV. Afsluttede sager – sagsbehandlingstid i måneder (2017-2021) ¹ (domme og kendelser med karakter af afgørelse)



	2017	2018	2019	2020	2021
Præjudicielle forelæggelser	15,7	16	15,5	15,9	16,7
Præjudicielle hasteprocedurer	2,9	3,1	3,7	3,9	3,7
Fremskyndede procedurer	8,1	2,2	9,9		10,7
Direkte søgsmål	20,3	18,8	19,1	19,2	21,8
Fremskyndede procedurer		9	10,3		
Appelsager	17,1	13,4	11,1	13,8	15,1
Fremskyndede procedurer					8,4

¹ Undtaget fra beregningen af sagsbehandlingstiden er sager, hvori der er afsagt en mellemafgørelse, truffet en foranstaltning til sagens oplysning, afgivet udtalelse, sager, der indebærer en særlig rettergangsform (dvs. retshjælp, fastsættelse af sagsomkostninger, berigtigelse af en dom, undladelse af at træffe afgørelse, begæring om genoptagelse af sager, hvori der er afsagt udeblivelsesdom, tredjemandsindsigelse, fortolkning af en dom, ekstraordinær genoptagelse, prøvelse af et af førstegeneraladvokaten fremsat forslag om fornyet prøvelse af en afgørelse, der er truffet af Retten, begæring om udlæg eller arrest og sager om immunitetsspørgsmål); sager, der afsluttes ved en kendelse om slettelse, om, at det er ufornuddent at træffe afgørelse, eller om hjemvisning til Retten; sager om foreløbige retsmidler samt appelsager om foreløbige retsmidler eller intervention.

XV. Verserende sager pr. 31. december – sagstyper (2017-2021) ¹

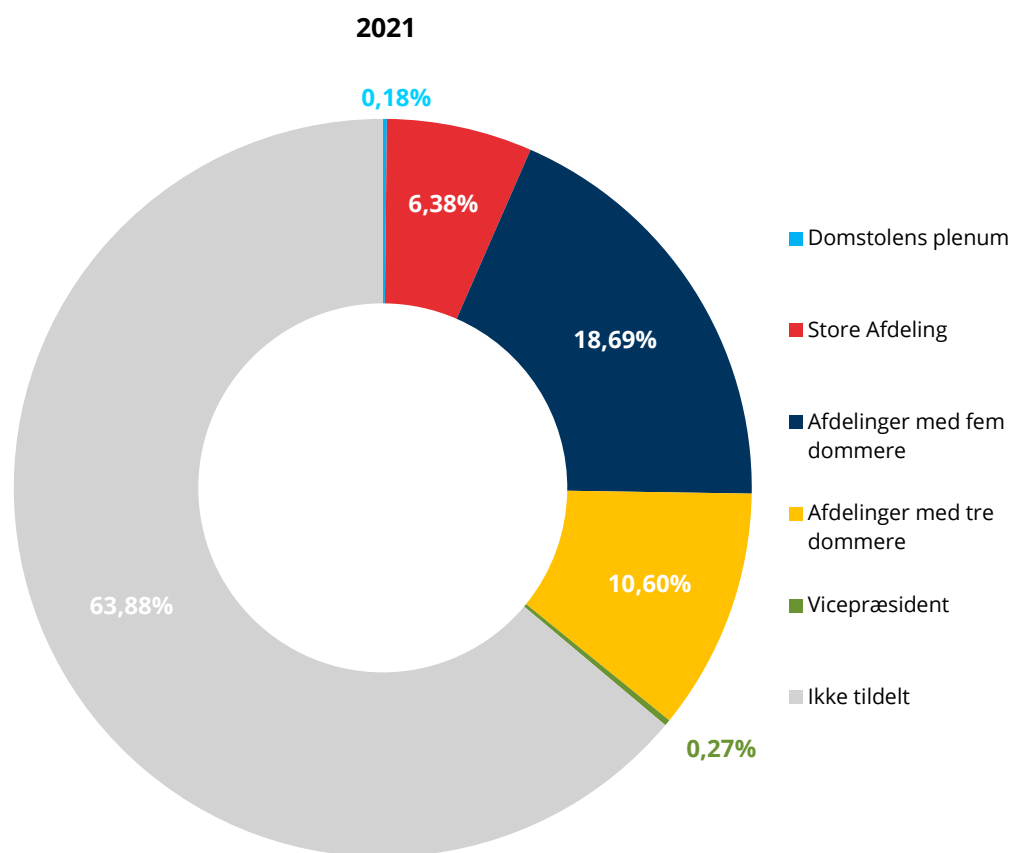


	2017	2018	2019	2020	2021
Præjudicielle forelæggelser	661	709	749	772	792
Direkte søgsmål	67	70	69	70	69
Appelsager	180	214	270	197	246
Særlige rettergangsformer ²	3	7	13	6	5
Udtalelser	1	1	1	2	1
I alt	912	1 001	1 102	1 047	1 113

¹ Tallene (bruttototal) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag).

² »Særlige rettergangsformer« omfatter: retshjælp, fastsættelse af sagsomkostninger, berigtigelse af en dom, undladelse af at træffe afgørelse, begæring om genoptagelse af sager, hvori der er afsagt udeblivelsesdom, tredjemandsindsigelse, fortolkning af en dom, ekstraordinær genoptagelse, prøvelse af et af førstegeneraladvokaten fremsat forslag om fornyet prøvelse af en afgørelse, der er truffet af Retten, begæring om udlæg eller arrest og sager om immunitetsspørgsmål.

XVI. Verserende sager pr. 31. december – dommerkollegierne (2017-2021) ¹



	2017	2018	2019	2020	2021
Domstolens plenum		1		1	2
Store Afdeling	76	68	65	74	71
Afdelinger med fem dommere	194	236	192	225	208
Afdelinger med tre dommere	76	77	130	103	118
Vicepræsident	4	1	4		3
Ikke tildelt	562	618	711	644	711
I alt	912	1 001	1 102	1 047	1 113

¹ Tallene (bruttototal) angiver det samlede antal sager, uanset om visse sager er blevet forenet på grund af deres konneksitet (et sagsnummer = en sag).

XVII. Fremskyndede procedurer (2017-2021)

Anmodninger om fremskyndet procedure ¹

	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Præjudicielle forelæggelser	30	33	50	40	56	209
Direkte søgsmål	1	3	3		3	10
Appelsager		1	4	2	1	8
Særlige rettergangsformer			1			1
I alt	31	37	58	42	60	228

Anmodninger om fremskyndet procedure – sagernes udfald ²

	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Antaget	4	9	3	3	6	25
Forkastet	30	17	56	34	56	193
Henlagt ³	1	3	1	3	2	10
Afventer afgørelse		8	6	8	4	26
I alt	35	37	66	48	68	254

- 1| Tallene i denne tabel henviser til antallet af indgivne anmodninger i det pågældende år, uanset hvilket år den sag, som anmodningen vedrører, er blevet indbragt.
- 2| Tallene i denne tabel henviser til antallet af trufne afgørelse i det pågældende år vedrørende anmodninger om anvendelse af den fremskyndede procedure, uanset hvilket år anmodningen er blevet indgivet.
- 3| Det har været uforholdende at træffe formel afgørelse om anmodningen som følge af, at sagen er blevet slettet eller er blevet afsluttet ved dom eller kendelse.

XVIII. Diverse – præjudicielle hasteprocedurer (2017-2021)

Anmodninger om hasteprocedure ¹

	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Retligt samarbejde i civile sager	5	5		2	1	13
Retligt samarbejde i straffesager	6	8	10	8	8	40
Politisamarbejde			4			4
Grænser, asyl og indvandring	4	5	5	6	8	28
Øvrige		1	1	1	14	17
I alt	15	19	20	17	31	102

Anmodninger om hasteprocedure – sagernes udfald ²

	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Antaget	4	12	11	11	9	47
Forkastet	11	7	7	8	20	53
Henlagt ³					3	3
Afventer afgørelse			2		1	3
I alt	15	19	20	19	33	106

- 1| Tallene i denne tabel henviser til antallet af indgivne anmodninger i det pågældende år, uanset hvilket år den sag, som anmodningen vedrører, er blevet indbragt.
- 2| Tallene i denne tabel henviser til antallet af truffede afgørelse i det pågældende år vedrørende anmodninger om anvendelse af hasteproceduren, uanset hvilket år anmodningen er blevet indgivet.
- 3| Det har været uforholdende at træffe formel afgørelse om anmodningen som følge af, at anmodningen er blevet trukket tilbage, sagen er blevet slettet eller er blevet afsluttet ved dom eller kendelse.

XIX. Sager om foreløbige forholdsregler (2017-2021)

Anmodning om foreløbige forholdsregler ¹

	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Energi					1	1
Forskning, teknologisk udvikling og rummet					1	1
Grundlæggende EU-retlige principper		1		1	1	3
Industripolitik	1					1
Konkurrence		1	3			4
Landbrug			1		1	2
Miljø	1				1	2
Offentlige kontrakter	1					1
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)			1			1
Regler for institutionerne		2			1	3
Statsstøtte		2	1	1	1	5
Transport				1	1	2
I alt	3	6	6	3	8	26

Sager om foreløbige forholdsregler – sagernes udfald ²

	2017	2018	2019	2020	2021	I alt
Antaget	1	5	1	1	2	10
Forkastet		3	4	1	4	12
Henlagt ³				1	2	3
Afventer afgørelse	2		1	1	1	5
I alt	3	8	6	4	9	30

1| Tallene i denne tabel henviser til antallet af indgivne anmodninger i det pågældende år, uanset hvilket år den sag, som anmodningen vedrører, er blevet indbragt.

2| Tallene i denne tabel henviser til antallet af trufne afgørelse i det pågældende år vedrørende anmodninger om foreløbige forholdsregler, uanset hvilket år anmodningen er blevet indgivet.

3| Det har været uforholdende at træffe formel afgørelse om anmodningen som følge af, at anmodningen er blevet trukket tilbage, sagen er blevet slettet eller er blevet afsluttet ved dom eller kendelse.

XX. Appeller i henhold til artikel 58a i Statutten (2019-2021)

Appeller af Rettens afgørelse vedrørende afgørelse truffet af et uafhængigt appelkammer

	2019	2020	2021	I alt
Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret	36	40	58	134
EF-Sortsmyndigheden	2			2
I alt	38	40	58	136

Afgørelser om bevilling af appel¹

	2019	2020	2021	I alt
Antaget			1	1
Ikke antaget	27	37	47	111
Afvist	2	3		5
Ingen afgørelse		1		1
I alt	29	41	48	118

¹ Tallene angivet i denne tabel henviser til antallet af afgørelser truffet i løbet af det pågældende år, uafhængigt af, hvilket år anmodningen om bevilling af appel blev indgivet.

**XXI. Den generelle udvikling (1952-2021) –
indbragte sager og domme eller udtalelser**

År	Indbragte sager ¹							Domme/udtalelser ²
	Præjudicielle forelæggelser	Direkte søgsmål	Appelsager	Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller om intervention	Anmodninger om udtalelse	I alt	Begæringer om foreløbige forholdsregler	
1953		4				4		
1954		10				10		2
1955		9				9	2	4
1956		11				11	2	6
1957		19				19	2	4
1958		43				43		10
1959		46			1	47	5	13
1960		22			1	23	2	18
1961	1	24			1	26	1	11
1962	5	30				35	2	20
1963	6	99				105	7	17
1964	6	49				55	4	31
1965	7	55				62	4	52
1966	1	30				31	2	24
1967	23	14				37		24
1968	9	24				33	1	27
1969	17	60				77	2	30
1970	32	47				79		64
1971	37	59				96	1	60
1972	40	42				82	2	61
1973	61	131				192	6	80
1974	39	63				102	8	63
1975	69	61			1	131	5	78
1976	75	51			1	127	6	88
1977	84	74				158	6	100
1978	123	146			1	270	7	97
1979	106	1 218				1 324	6	138
1980	99	180				279	14	132
1981	108	214				322	17	128
1982	129	217				346	16	185
1983	98	199				297	11	151
1984	129	183				312	17	165
1985	139	294				433	23	211
1986	91	238				329	23	174

>>>

År	Indbragte sager ¹							Domme/udtalelser ²
	Præjudicielle forelæggelser	Direkte søgsmål	Appelsager	Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller om intervention	Anmodninger om udtalelse	I alt	Begæringer om foreløbige forholdsregler	
1987	144	251				395	21	208
1988	179	193				372	17	238
1989	139	244				383	19	188
1990	141	221	15	1		378	12	193
1991	186	140	13	1	2	342	9	204
1992	162	251	24	1	2	440	5	210
1993	204	265	17			486	13	203
1994	203	125	12	1	3	344	4	188
1995	251	109	46	2		408	3	172
1996	256	132	25	3		416	4	193
1997	239	169	30	5		443	1	242
1998	264	147	66	4		481	2	254
1999	255	214	68	4		541	4	235
2000	224	197	66	13	2	502	4	273
2001	237	187	72	7		503	6	244
2002	216	204	46	4		470	1	269
2003	210	277	63	5	1	556	7	308
2004	249	219	52	6	1	527	3	375
2005	221	179	66	1		467	2	362
2006	251	201	80	3		535	1	351
2007	265	221	79	8		573	3	379
2008	288	210	77	8	1	584	3	333
2009	302	143	105	2	1	553	1	376
2010	385	136	97	6		624	3	370
2011	423	81	162	13		679	3	370
2012	404	73	136	3	1	617		357
2013	450	72	161	5	2	690	1	434
2014	428	74	111		1	614	3	416
2015	436	48	206	9	3	702	2	399
2016	470	35	168	7		680	3	412
2017	533	46	141	6	1	727	3	466
2018	568	63	193	6		830	6	462
2019	641	41	256	10	1	949	6	491
2020	557	38	125	6	1	727	3	451
2021	567	29	223	9		828	8	450
I alt	12 482	9 201	3 001	159	29	24 872	390	13 344

1] Tallene i denne tabel omfatter samtlige sager indbragt for Domstolen med udtagelse af særlige rettergangsformer.

2] Tallene i denne kolonne henviser til antallet af Domstolens domme eller udtalelser, efter forening på grund af sammenhæng (en række forenede sager = én sag).

XXII. Den generelle udvikling (1952-2021) -

Indbragte præjudicielle forelæggelser pr. medlemsstat og pr. år

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Andet ¹	I alt
1961																			1											1
1962																			5											5
1963																	1		5											6
1964												2							4											6
1965					4					2									1											7
1966																			1											1
1967	5				11					3						1			3											23
1968	1				4					1		1							2											9
1969	4				11					1						1														17
1970	4				21					2		2							3											32
1971	1				18					6		5				1			6											37
1972	5				20					1		4							10											40
1973	8				37					4		5				1			6											61
1974	5				15					6		5							7								1			39
1975	7			1	26					15		14				1			4								1			69
1976	11				28					8		12							14								1			75
1977	16			1	30					14		7							9								5			84
1978	7			3	46					12		11							38								5			123
1979	13			1	33					18		19				1			11								8			106
1980	14			2	24					14		19							17								6			99
1981	12			1	41					17		11				4			17								5			108
1982	10			1	36					39		18							21								4			129
1983	9			4	36					15		7							19								6			98
1984	13			2	38					34		10							22								9			129
1985	13				40					45		11				6			14								8			139
1986	13			4	18					19		5				1			16								8			91
1987	15			5	32					36		5				3			19								9			144
1988	30			4	34					38		28				2			26								16			179
1989	13			2	47					28		10				1			18			1					14			139
1990	17			5	34					21		25				4			9			2					12			141
1991	19			2	54					29		36				2			17			3					14			186
1992	16			3	62					15		22				1			18			1					18			162

>>>

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Andet ¹	I alt
1993	22			7	57		1	5	7	22		24				1			43			3						12		204
1994	19			4	44		2		13	36		46				1			13			1						24		203
1995	14			8	51		3	10	10	43		58				2			19	2		5					6	20		251
1996	30			4	66			4	6	24		70				2			10	6		6				3	4	21		256
1997	19			7	46		1	2	9	10		50				3			24	35		2				6	7	18		239
1998	12			7	49		3	5	55	16		39				2			21	16		7				2	6	24		264
1999	13			3	49		2	3	4	17		43				4			23	56		7				4	5	22		255
2000	15			3	47		2	3	5	12		50							12	31		8				5	4	26	1	224
2001	10			5	53		1	4	4	15		40				2			14	57		4				3	4	21		237
2002	18			8	59			7	3	8		37				4			12	31		3				7	5	14		216
2003	18			3	43		2	4	8	9		45				4			28	15		1				4	4	22		210
2004	24			4	50		1	18	8	21		48				1	2		28	12		1				4	5	22		249
2005	21		1	4	51		2	11	10	17		18				2	3		36	15	1	2				4	11	12		221
2006	17		3	3	77		1	14	17	24		34			1	1	4		20	12	2	3			1	5	2	10		251
2007	22	1	2	5	59	2	2	8	14	26		43			1	2			19	20	7	3	1		1	5	6	16		265
2008	24		1	6	71	2	1	9	17	12		39	1	3	3	4	6		34	25	4	1				4	7	14		288
2009	35	8	5	3	59	2		11	11	28		29	1	4	3		10	1	24	15	10	3	1	2	1	2	5	28	1	302
2010	37	9	3	10	71		4	6	22	33		49		3	2	9	6		24	15	8	10	17	1	5	6	6	29		385
2011	34	22	5	6	83	1	7	9	27	31		44		10	1	2	13		22	24	11	11	14	1	3	12	4	26		423
2012	28	15	7	8	68	5	6	1	16	15		65		5	2	8	18	1	44	23	6	14	13		9	3	8	16		404
2013	26	10	7	6	97	3	4	5	26	24		62	3	5	10		20		46	19	11	14	17	1	4	4	12	14		450
2014	23	13	6	10	87		5	4	41	20		52	2	7	6		23		30	18	14	8	28	4	3	8	3	12		428
2015	32	5	8	7	79	2	8	2	36	25	5	47		9	8	7	14		40	23	15	8	18	5	5	4	7	16	1	436
2016	26	18	5	12	84	1	6	6	47	23	2	62		9	8	1	15	1	26	20	19	21	14	3	6	7	5	23		470
2017	21	16	4	8	149	7	12	4	23	25	3	57		5	10	1	22		38	31	19	21	16	3	6	13	8	11		533
2018	40	20	12	3	78	2	12	3	67	41	3	68	1	5	6	4	29		35	35	31	15	23	2	6	6	7	14		568
2019	38	24	5	1	114	3	10	5	64	32	10	70	1	12	7	6	20	1	28	37	39	14	49	5	10	7	11	18		641
2020	36	28	9	6	140	3	5	2	30	21	4	44		17	7	3	18		18	50	41	17	20	2	6	7	6	17		557
2021	36	58	8	6	106	2	11	2	35	23	5	46		12	15	5	17		27	37	34	20	38	7	2	10	5			567
I alt	991	247	91	208	2 887	35	141	194	656	1 096	33	1 673	9	106	90	110	242	4	1 121	680	272	240	269	36	68	145	163	672	3	12 482

1| Sag C-265/00, **Campina Melkunie** (Cour de justice Benelux / Benelux Gerechtshof).
Sag C-196/09, **Miles m.fl.** (Europaskolernes Klagenævn).
Sag C-169/15, **Montis Design** (Cour de justice Benelux / Benelux Gerechtshof).

XXIII. Den generelle udvikling (1952-2021) –

Indbragte præjudicielle forelæggelser pr. medlemsstat og pr. retsinstans i alt

			I alt
Belgien	Cour constitutionnelle	45	
	Cour de cassation	106	
	Conseil d'État	110	
	Øvrige retsinstanser	730	991
Bulgarien	Върховен касационен съд (Varhoven kasatsionen sad)	8	
	Върховен административен съд (Varhoven administrativen sad)	36	
	Øvrige retsinstanser	203	247
Tjekkiet	Ústavní soud		
	Nejvyššího soudu	13	
	Nejvyšší správní soud	38	
	Øvrige retsinstanser	40	91
Danmark	Højesteret	37	
	Øvrige retsinstanser	171	208
Tyskland	Bundesverfassungsgericht	2	
	Bundesgerichtshof	274	
	Bundesverwaltungsgericht	159	
	Bundesfinanzhof	351	
	Bundesarbeitsgericht	59	
	Bundessozialgericht	77	
	Øvrige retsinstanser	1 965	2 887
Estland	Riigikohus	16	
	Øvrige retsinstanser	19	35
Irland	Supreme Court	44	
	High Court	51	
	Øvrige retsinstanser	46	141
Grækenland	Άρειος Πάγος (Arios Pagos)	14	
	Συμβούλιο της Επικρατείας (Symvulio tis Epikratias)	62	
	Øvrige retsinstanser	118	194
Spanien	Tribunal Constitucional	1	
	Tribunal Supremo	114	
	Øvrige retsinstanser	541	656
Frankrig	Conseil constitutionnel	1	
	Cour de cassation	156	
	Conseil d'État	160	
	Øvrige retsinstanser	779	1 096
Kroatien	Ustavni sud		
	Vrhovni sud	2	
	Visoki upravni sud	1	
	Visoki prekršajni sud		
	Øvrige retsinstanser	30	33

>>>

Italien	Corte Costituzionale	7	
	Corte suprema di Cassazione	180	
	Consiglio di Stato	241	
	Øvrige retsinstanser	1 245	1 673
Cypern	Ανώτατο Δικαστήριο (Anotato Dikastirio)	4	
	Øvrige retsinstanser	5	9
Letland	Augstākā tiesa (Senāts)	21	
	Satversmes tiesa	6	
	Øvrige retsinstanser	79	106
Litauen	Konstitucinis Teismas	2	
	Lietuvos Aukščiausiasis	28	
	Vyriausiasis administracinis Teismas	39	
	Øvrige retsinstanser	21	90
Luxembourg	Cour constitutionnelle	1	
	Cour de cassation	31	
	Cour administrative	33	
	Øvrige retsinstanser	45	110
Ungarn	Kúria	38	
	Fővárosi Ítéltábla	8	
	Szegedi Ítéltábla	5	
	Øvrige retsinstanser	191	242
Malta	Qorti Kostituzzjonali		
	Qorti ta' l- Appel		
	Øvrige retsinstanser	4	4
Nederlandene	Hoge Raad	307	
	Raad van State	140	
	Centrale Raad van Beroep	71	
	College van Beroep voor het Bedrijfsleven	168	
	Tariefcommissie	35	
	Øvrige retsinstanser	400	1 121
Østrig	Verfassungsgerichtshof	5	
	Oberster Gerichtshof	164	
	Verwaltungsgerichtshof	123	
	Øvrige retsinstanser	388	680
Polen	Trybunał Konstytucyjny	1	
	Sąd Najwyższy	45	
	Naczelny Sąd Administracyjny	60	
	Øvrige retsinstanser	166	272
Portugal	Supremo Tribunal de Justiça	18	
	Supremo Tribunal Administrativo	78	
	Øvrige retsinstanser	144	240
Rumænen	Înalta Curte de Casație și Justiție	27	
	Curtea de Apel	131	
	Øvrige retsinstanser	111	269

>>>

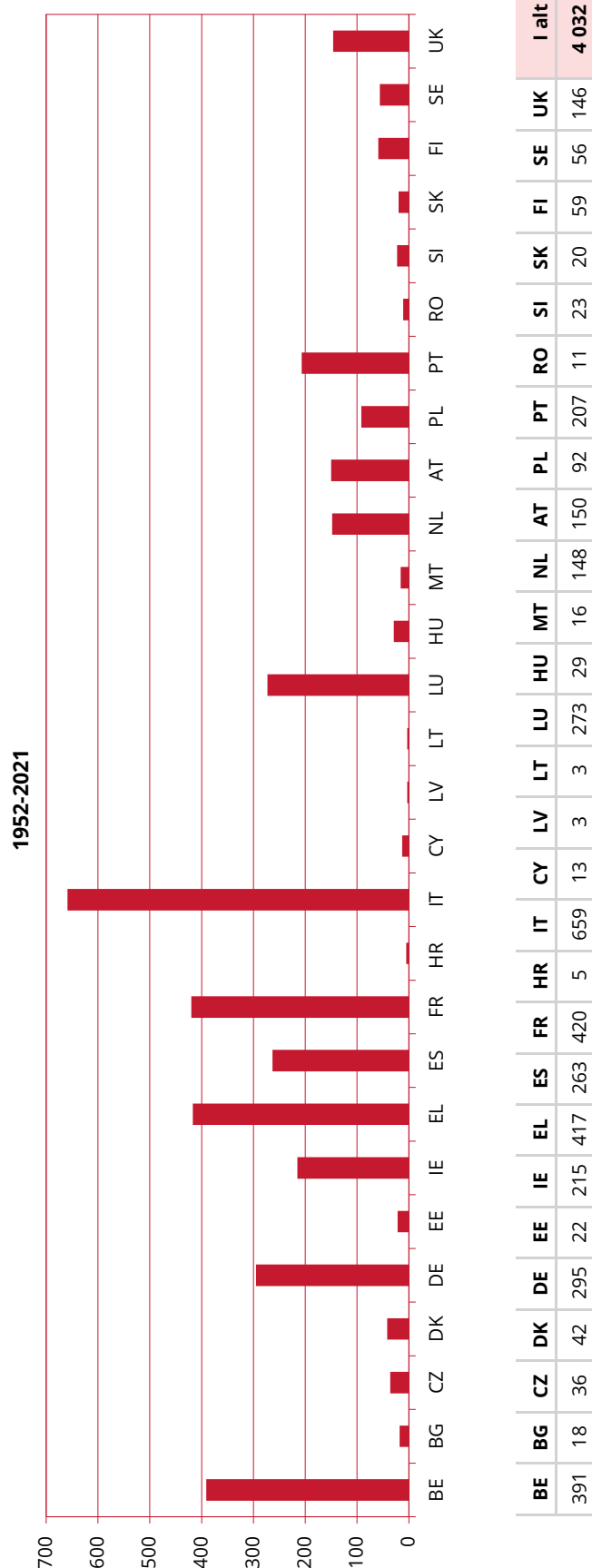
Slovenien	Ustavno sodišče	3	
	Vrhovno sodišče	22	
	Øvrige retsinstanser	11	36
Slovakiet	Ústavný Súd	1	
	Najvyšší súd	25	
	Øvrige retsinstanser	42	68
Finland	Korkein oikeus	32	
	Korkein hallinto-oikeus	71	
	Työtuomioistuin	5	
	Øvrige retsinstanser	37	145
Sverige	Högsta Domstolen	28	
	Högsta förvaltningsdomstolen	40	
	Marknadsdomstolen	5	
	Arbetsdomstolen	4	
	Øvrige retsinstanser	86	163
Det Forenede Kongerige	House of Lords	40	
	Supreme Court	19	
	Court of Appeal	94	
	Øvrige retsinstanser	519	672
Øvrige	Cour de justice Benelux/Benelux Gerechtshof ¹	2	
	Europaskolernes Klagenævn ²	1	3
I alt			12 482

1| Sag C-265/00, **Campina Melkunie**.

Sag C-169/15, **Montis Design**.

2| Sag C-196/09, **Miles m.fl.**

**XXIV. Den generelle udvikling (1952-2021) –
Indbragte traktatbrudssøgsmål mod medlemsstaterne**



XXV. Arbejdet ved Domstolens Justitskontor (2017-2021)

Aktivitet	2017	2018	2019	2020	2021
Processkrifter i Justitskontorets register	99 266	108 247	113 563	107 697	116 340
Antal sider indgivet via e-Curia ¹	–	153 977	217 687	166 614	270 236
Processkrifter indleveret via e-Curia (i procent)	73%	75%	80%	79%	85%
Indkaldte og afholdte mundtlige forhandlinger	263	295	270	157	107
Indkaldte og afholdte retsmøder med fremsættelse af forslag til afgørelse	301	305	296	269	283
Domme, udtalelser og kendelser, hvorved sagen afsluttes, forkyndt for parterne	654	684	785	726	703
Retsmødeprotokoller (mundtlige forhandlinger, forslag til afgørelse og domme)	1 033	1 062	1 058	877	841
Meddelelser i EUT vedrørende indbragte sager	679	695	818	601	676
Meddelelser i EUT vedrørende afsluttede sager	637	661	682	759	690

¹ Pålidelige oplysninger for 2017 foreligger ikke.



E.

Domstolens sammensætning



(Sammensætning efter rangfølge pr. 31. december 2021)

Første række, fra venstre mod højre:

Førstegeneraladvokat M. Szpunar, afdelingsformændene C. Lycourgos og A. Prechal, vice-præsident L. Bay Larsen, præsident K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe, E. Regan og S. Rodin

Anden række, fra venstre mod højre:

Dommerne T. von Danwitz og M. Ilešič, afdelingsformændene J. Passer, N. Jääskinen, I. Jarukaitis og I. Ziemele, generaladvokat J. Kokott, dommer J.-C. Bonichot

Tredje række, fra venstre mod højre:

Generaladvokat P. Pikamäe, dommerne L. S. Rossi, P. G. Xuereb, F. Biltgen og M. Safjan, generaladvokat M. Campos Sánchez-Bordona, dommer N. J. Piçarra, generaladvokat G. Pitruzzella

Fjerde række, fra venstre mod højre:

Dommer M. L. Arastey Sahún, generaladvokat A. Rantos, dommerne N. Wahl og A. Kumin, generaladvokat J. Richard de la Tour, dommer D. Gratsias, generaladvokat A. M. Collins

Femte række, fra venstre mod højre:

Generaladvokat L. Medina, dommer O. Spineanu-Matei, generaladvokat N. Emiliou, dommerne M. Gavalec og Z. Csehi, generaladvokat T. Čapeta, justitssekretær A. Calot Escobar

I. Ændringer i Domstolens sammensætning i 2021

Højtideligt retsmøde den 7. oktober 2021

Ved afgørelser af 2. september 2020 og af 19. februar, 21. april, 2. juni og 7. juli 2021 har repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forlænget embedsperioden for syv dommere ved Domstolen for perioden fra den 7. oktober 2021 til den 6. oktober 2027, nemlig Koen Lenaerts, Lars Bay Larsen, Niilo Jääskinen, Eugene Regan, Siniša Rodin, François Biltgen og Küllike Jürimäe.

Ved afgørelser af 19. februar, 21. april og 7. juli 2021 har repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ligeledes forlænget mandatet for tre generaladvokater ved Domstolen, nemlig Juliane Kokott, Athanasios Rantos og Manuel Campos Sánchez-Bordona, for samme periode.

Ved afgørelser af 19. februar, 21. april, 2. juni og 7. juli 2021 er følgende udnævnt til dommere ved Domstolen for perioden fra den 7. oktober 2021 til den 6. oktober 2027: Miroslav Gavalec, som efterfølger for Daniel Šváby, Octavia Spineanu-Matei, som efterfølger for Camelia Toader, Dimitrios Gratsias, som efterfølger for Michail Vilaras, Zoltán Csehi, som efterfølger for Endre Juhász, og Maria Lourdes Arastey Sahún, som efterfølger for Rosario Silva de Lapuerta.

Ved afgørelser af 21. april, 7. juli og 8. september 2021 blev Anthony Michael Collins udnævnt til generaladvokat ved Domstolen for perioden fra den 7. oktober 2021 til den 6. oktober 2024 som efterfølger for Gerard Hogan, og Nicholas Emiliou, Tamara Čapeta og Laila Medina blev udnævnt til generaladvokat for perioden fra den 7. oktober 2021 til den 6. oktober 2027 som efterfølgere for henholdsvis Michal Bobek, Evgeni Tanchev og Henrik Saugmandsgaard Øe.

I anledning dels af fratrædelsen af Rosario Silva de Lapuerta, Camelia Toader, Michail Vilaras, Endre Juhász, Daniel Šváby, Henrik Saugmandsgaard Øe, Michal Bobek, Evgeni Tanchev og Gerard Hogan og dels tiltrædelsen af de nye medlemmer af institutionen, der har aflagt ed og er tiltrådt deres embede, blev der afholdt et højtideligt møde den 7. oktober 2021 i Domstolen.

Valg af præsident, vice-præsident, førstegeneraladvokat og afdelingsformænd

Efter den delvise fornyelse af Domstolens medlemmer blev Koen Lenaerts genvalgt af sine kolleger den 8. oktober 2021 som Domstolens præsident for perioden fra den 8. oktober 2021 til den 6. oktober 2024. Samme dag blev Lars Bay Larsen valgt som vice-præsident for Domstolen for samme periode. Han efterfølger Rosario Silva de Lapuerta, hvis mandatperiode er udløbet.

Domstolens dommere har ligeledes for en periode på tre år valgt formændene for afdelingerne med fem dommere, nemlig Alexander Arabadjiev, Alexandra Prechal, Küllike Jürimäe, Constantinos Lycourgos og Eugene Regan. Den 8. oktober genvalgte generaladvokaterne Maciej Szpunar som førstegeneraladvokat ved Domstolen for perioden fra den 8. oktober 2021 til den 6. oktober 2024.

Endelig har Domstolens dommere den 11. oktober 2021 blandt deres midte for en periode på et år valgt formændene for afdelingerne med tre dommere, nemlig Siniša Rodin, Irmantas Jarukaitis, Niilo Jääskinen, Ineta Ziemele og Jan Passer.

II. Sammensætning efter rangfølge pr. 31. december 2021

K. LENAERTS, præsident
L. BAY LARSEN, vice-præsident
A. ARABADJIEV, formand for Første Afdeling
A. PRECHAL, formand for Anden Afdeling
K. JÜRIMÄE, formand for Tredje Afdeling
C. LYCOURGOS, formand for Fjerde Afdeling
E. REGAN, formand for Femte Afdeling
M. SZPUNAR, førstegeneraladvokat
S. RODIN, formand for Niende Afdeling
I. JARUKAITIS, formand for Tiende Afdeling
N. JÄÄSKINEN, formand for Ottende Afdeling
I. ZIEMELE, formand for Sjette Afdeling
J. PASSER, formand for Syvende Afdeling
J. KOKOTT, generaladvokat
M. ILEŠIČ, dommer
J.-C. BONICHOT, dommer
T. von DANWITZ, dommer
M. SAFJAN, dommer
F. BILTGEN, dommer
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, generaladvokat
P. G. XUEREB, dommer
N. PIÇARRA, dommer
L. S. ROSSI, dommer
G. PITRUZZELLA, generaladvokat
P. PIKAMÄE, generaladvokat
A. KUMIN, dommer
N. WAHL, dommer
J. RICHARD DE LA TOUR, generaladvokat
D. RANTOS, generaladvokat
D. GRATSIAS, dommer
M. L. ARASTEY SAHÚN, dommer
A. M. COLLINS, generaladvokat
M. GAVALEC, dommer
N. EMILIOU, generaladvokat
Z. CSEHI, dommer
O. SPINEANU-MATEI, dommer
T. ČAPETA, generaladvokat
L. MEDINA, generaladvokat

A. CALOT ESCOBAR, justitssekretær



The background of the slide is a photograph of a cityscape. In the foreground, a modern building with a grid-like facade and large windows is visible. A yellow construction crane stands to the left of the building. In the background, a city with various buildings and a hilly landscape under a clear sky can be seen.

2

Kapitel II Retten

A.

Rettens virksomhed i 2021

Af **Marc van der Woude**, præsident for Retten

Året 2021 var igen præget af pandemien. Men med de erfaringer, der blev gjort i 2020, herunder udviklingen af effektive retsmøder via videokonferencer og fjernarbejdsfaciliteter, var Retten i stand til at fungere næsten normalt og opnå fremragende resultater. Retsmøderne, som ikke kunne afholdes i flere uger i 2020, kunne afholdes uden større problemer i år under nøje overholdelse af sundhedsprotokollerne. Der skal især nævnes retsmødet i Google Android-sagen (T-604/18), som varede en hel uge. Selv om hindringer for personers bevægelighed undertiden tvang Retten til at udsætte retsmøderne, tilpassede parternes repræsentanter og institutionens personale sig situationen for at sikre kontinuiteten i behandlingen af sagerne.

Disse bestræbelser har båret frugt. Retten kunne afvikle 951 sager og dermed reducere sit efterslæb med 69 sager. Samtidig bekræfter antallet af henvisninger af sager til udvidede dommerkollegier den tendens, der blev indledt i 2018, og hvorefter Retten i højere grad sættes i dommerkollegier med fem dommere, hvilket giver mulighed for, at sagerne kan blive behandlet af et større antal dommere. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steg en smule i 2021, men denne stigning er konjunkturbestemt og skyldes hovedsagelig udsættelse af retsmøder i det forgangne år. Under alle omstændigheder bekræfter de resultater, der er opnået i 2021, endnu en gang, at reformen af Retten, som er fastsat i forordning 2015/2422¹, har gjort det muligt at reducere sagsbehandlingstiden betydeligt.

Disse resultater er så meget desto mere tilfredsstillende, som de blev opnået i en situation, der var præget af stor ustabilitet i Rettens sammensætning. For det første modtog Retten i august 2021 den triste nyhed om dommer Berkes død. Retten har således mistet en stor dommer, der var meget værdsat af sine kolleger. Derefter forlod fire dommere Retten for at tiltræde Domstolen den 7. oktober 2021, hvor dommerne O. Spineanu-Matei, D. Gratsias og Z. Csehi samt generaladvokat A. M. Collins aflagde ed. Samtidig kunne Retten byde flere nye medlemmer velkommen. Dommerne D. Petrík, M. Brkan og P. Žilgalvis, samt I. Gâlea og K. A. Kecsmár aflagde ed henholdsvis den 1. marts, den 6. juli, den 27. september og den 27. oktober 2021. De mange udtrædener og tiltrædener i løbet af 2021 har gjort det nødvendigt at foretage en lang række ændringer i sammensætningen af afdelingerne og ændringer i dommernes porteføljer.

Foruden den vedvarende mængde af retslig aktivitet og på trods af den sundhedsmæssige situation behandlede Retten også en række sager af tværgående karakter. Der er for det første tale om fortsættelsen af den refleksionscyklus, der blev indledt i 2020 i forbindelse med vedtagelsen af Domstolens rapport om Rettens funktion, jf. artikel 3 i forordning 2015/2422. Status over disse overvejelser fremgår af nedenstående afsnit. Desuden har Retten vedtaget en række forslag til ændring af flere bestemmelser i sit procesreglement. Disse forslag har til formål at fremme en proaktiv sagsbehandling, at ledsage specialiseringen af afdelingerne, at opfylde visse lovgivningsmæssige krav, navnlig med hensyn til beskyttelse af personoplysninger, og at tage hensyn til erfaringerne fra sundhedskrisen, navnlig med hensyn til brugen af videokonferencer under retsmøder. Disse forslag blev fremsendt til Domstolen i overensstemmelse med artikel 254 i TEUF den 15. november 2021. Endelig har Retten også forenklet de vedtægtsmæssige regler for sine tjenestemænd

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2015, L 341, s. 14).

og øvrige ansatte ved at kodificere de relevante tekster. Hvad angår personale, har Retten oprettet en enhed bestående af tre referendarer, som kan bistå dommerkabinetterne, når de skal håndtere langvarigt fravær blandt deres medarbejdere, eller når de skal behandle ekstraordinært store sagskomplekser.

Som det fremgår af vicepræsidentens forord til Rettens praksis, har Retten i år truffet afgørelser af stor samfundsmæssig betydning, bl.a. inden for statsstøtte til luftfartsselskaber til imødegåelse af sundhedskrisen, inden for konkurrenceregler for store digitale operatører og inden for intellektuel ejendomsret. I disse sager har Retten i nogle tilfælde fundet, at behovet for at opnå en rettidig afgørelse berettigede anvendelsen af den fremskyndede procedure (procesreglementets artikel 151 og 152). Ved således at levere en retspleje af høj kvalitet inden for korte frister kunne Retten i løbet af 2021 bevise, at den var i stand til at opfylde de forventninger, som lovgiver gav udtryk for ved vedtagelsen af forordning 2015/2422.

Vi er dog endnu ikke helt tilfredse med disse gode resultater. Det kræver en utrættelig indsats fra enhver retsinstans at sikre en retspleje af høj kvalitet, der leveres rettidigt og er tilpasset sagens omstændigheder. Det gælder ligeledes for Retten. Der skal således udvises særlig opmærksomhed, især når der er tale om store grupper af sager, der er kendetegnet ved lange suspensionsperioder, eller når der er tale om visse sager af stor faktuel og teknisk kompleksitet. I 2022 bør man derfor fortsætte den indsats, der blev gjort i 2021 i denne henseende.

Den rapport, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning 2015/2422

Den 16. december 2015 vedtog EU-lovgiver en reform af EU's retlige arkitektur, der består i en fordobling i tre på hinanden følgende faser af antallet af dommere ved Retten. Som led i gennemførelsen af denne reform blev Domstolen i henhold til artikel 3 i forordning 2015/2422¹ anmodet om at forelægge to rapporter for Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen. Den første rapport, der blev forelagt den 14. december 2017, fokuserede bl.a. på mulige ændringer i kompetencefordelingen mellem de to retsinstanser, der udgør Den Europæiske Unions Domstol. Den anden rapport, der blev forelagt den 21. december 2020, vedrørte Rettens funktion efter gennemførelsen af reformen (i det følgende benævnt »rapporten om Domstolen«). Dette afsnit i institutionens årsrapport for 2021 indeholder en status over opfølgningen af henstillingerne i den rapport, der blev forelagt den 21. december 2020.

Den tredje og sidste fase af reformen blev afsluttet i september 2019. Siden da er sagsbehandlingstiden blevet reduceret fra 20,6 måneder i 2015 til 15,4 måneder pr. 31. december 2020, hvilket er et af de vigtigste mål, der følges, som forklaret i femte betragtning til forordning 2015/2422. Den lille stigning til 17,3 måneder i 2021 skyldes i vid udstrækning sundhedskrisen, bl.a. vanskelighederne med at tilrettelægge retsmøder i flere måneder i 2020. Desuden er den hurtigere behandling af sagerne blevet ledsaget af en stigning i antallet af sager, der henvises til udvidede dommerkollegier, og dermed af en indgående domstolsprøvelse. Mens kun 11 sager blev behandlet af et dommerkollegium med fem dommere i 2015, blev der behandlet 111 sager i 2020 og 87 sager i 2021 i et sådant kollegium. Disse positive tendenser er blevet hilst velkommen i Domstolens rapport.

Retten var involveret i det forberedende arbejde og støttede konklusionerne i Domstolens rapport i sine bemærkninger, der er vedlagt som bilag til denne rapport. Da de skitserede diagnoser og udviklingsperspektiver i vid udstrækning er sammenfaldende, overlapper de anbefalinger, der er indeholdt i denne rapport, samt de foranstaltninger til forbedring, der er identificeret, og de arbejdsområder, som Retten selv tidligere har åbnet.

I efteråret 2020 indledte Retten en ambitiøs refleksionscyklus med henblik på at forbedre sin organisation og arbejdsform. I den forbindelse fandt der indgående drøftelser sted i slutningen af 2020 og i hele 2021 af et stort antal indbyrdes forbundne temaer: suspenderede sager, den proaktive forvaltning af sagerne, fordelingen af sagerne og den dynamiske afbalancering af dommernes arbejdsbyrde, de specialiserede afdelingers funktion og valget af dommerkollegier. Der er blevet vedtaget flere foranstaltninger som følge af disse udvekslinger, og andre er stadig under overvejelse. Det skal bemærkes, at alle disse overvejelser har fundet sted på trods af den sundhedsmæssige situation.

De udviklingsperspektiver vedrørende »en tidlig, aktiv og smidig sagsbehandling«, som Domstolen fremlægger i sin rapport, er helt i overensstemmelse med Rettens ønske om at foretage en proaktiv sagsbehandling på et tidligt tidspunkt i retsforhandlingernes skriftlige del inden for de rammer, der er fastsat i procesreglementet.

I denne forbindelse er der opstået enighed om, at dommerkollegierne bør sikre, at de sager, der skal foreslås henvist til et udvidet dommerkollegium i henhold til forretningsordenens artikel 28, identificeres så hurtigt som muligt. Dommerne er ligeledes enige om aktivt at anvende de muligheder, der er fastsat i procesreglementets artikel 83, vedrørende undersøgelsen af behovet for en yderligere skriftveksling og muligheden for at målrette

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2015, L 341, s. 14).

denne yderligere skriftveksling til visse specifikke spørgsmål, navnlig i sager, hvor retspraksis generelt er veletableret.

Disse foranstaltninger, sammen med nogle få andre, afspejler Rettens klare ønske om at foretage et paradigmeskift, der ikke blot tager sigte på at fremskynde behandlingen af sagerne, men også på en mere målrettet undersøgelse og dermed en højere kvalitet af de afgørelser, der træffes, samtidig med at der ydes endnu mere støtte til den retsundergivne under hele retssagen.

Hvad angår de suspendede sager er der blevet iværksat flere foranstaltninger med henblik på at optimere forvaltningen af store grupper af sager, navnlig ved at behandle flere »pilot«-sager parallelt og prioritere dem. Fra nu af vil dommerkollegierne også systematisk undersøge mulighederne for at behandle sager, der tilhører en gruppe af sager, parallelt, om nødvendigt af flere refererende dommere inden for samme dommerkollegium. De dommere, der har ansvaret for grupper af sager, vil i givet fald kunne få en reduktion af deres arbejdsbyrde, så de kan koncentrere sig fuldt ud om en hurtig behandling af gruppen af sager. Den proaktive tilgang til sagerne bør i princippet omfatte alle de sager, som Retten skal behandle, først og fremmest de pilotsager, der er identificeret i en gruppe af sager. En reduktion af antallet af suspendede sager er et centralt mål for Retten og for institutionen som helhed, da suspensionens varighed i et stort antal sager afhænger af udfaldet af appelproceduren ved Domstolen i pilotsager.

Et andet vigtigt element i Rettens arbejde har været optimering af sagsfordelingsprocessen i overensstemmelse med kriterierne i Rettens afgørelse, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, og en bedre fordeling af arbejdsbyrden mellem dommerne, hvilket er en vigtig produktivitetsfaktor. I den forbindelse er tildelingsprocessen blevet forbedret for at muliggøre en meget tidlig tildeling af sager inden for to specifikke områder, nemlig tjenestemandssager og intellektuel ejendomsret, hvor der er sket en specialisering inden for Retten. Sideløbende hermed blev de interne værktøjer til vurdering af arbejdsbyrden i vid udstrækning omdesignet og koblet mere systematisk sammen med sagsfordelingen (og omfordelingen). Stadig med henblik på en afbalanceret fordeling af arbejdsbyrden blandt dommerne blev der også indført mulighed for målrettede støtteforanstaltninger for dommere, der behandler særligt komplekse sager eller store grupper af sager.

Med hensyn til driften af de specialiserede afdelinger for tjenestemandssager og sager om intellektuel ejendomsret blev der i første kvartal af 2021 foretaget en foreløbig evaluering med henblik på at vurdere, hvorledes man kan udbyde den proaktive forvaltning af sagerne inden for disse specifikke sagsområder, reducere sagsbehandlingstiden (især i tjenestemandssager) og sikre sammenhængen i afgørelserne, hvilket er en stor udfordring i betragtning af det store antal sager, der anlægges hvert år. Blandt de vedtagne foranstaltninger skal det bemærkes, at fristen for indgivelse af den foreløbige rapport i tjenestemandssager er blevet forkortet.

Endelig skal det nævnes, at Retten har afsluttet en intern evaluering af længden og læsbarheden af sine afgørelser, og at plenarforsamlingen på baggrund af denne evaluering vedtog en række anbefalinger til dommerkollegierne.

Det fremgår af ovenstående, at reformen allerede delvist har båret frugt på trods af den aktuelle sundhedskrise. Der er vedtaget mange foranstaltninger med fuld støtte fra Rettens Justitskontor og institutionens fælles tjenestegrene for at følge op på Domstolens rapport. Retten har foretaget alle disse overvejelser med ambition og entusiasme på trods af den vanskelige situation. Den fulde virkning af disse beslutninger kan dog først mærkes på mellemlang sigt.

For at afslutte denne øvelse skal visse overvejelser uddybes i løbet af 2022, hvoraf de vigtigste er oprettelsen af en afdeling mellem dommerkollegiet med fem dommere og Store Afdeling, den automatiske henvisning af visse sager til dommerkollegier med fem dommere og endelig den mulige udvidelse af afdelingernes specialisering til andre sagstyper.

B.

Rettens praksis i 2021

Retslige nyskabelser

Af **Savvas Papasavvas**, vicepræsident

Ligesom året forinden vil 2021 få en særlig plads i Den Europæiske Unions Rets hukommelse. Hvis 2020 var en prøve på denne retsinstans' evne til at mobilisere sine ressourcer og tilpasse både sine arbejdsmetoder og sin organisation til de begrænsninger, som covid-19-pandemien medførte, så var det i 2021, at sundhedskrisen indtog Rettens praksis og satte sit præg på den. Retten har i lighed med mange andre nationale domstole i denne periode behandlet de nye spørgsmål, som denne særlige sagstype rejser i en hidtil uset kontekst, effektivt og pragmatisk.

Det var især på statsstøtteområdet, at Retten skulle forholde sig til følgerne af covid-19-pandemien, idet den skulle prøve lovligheden af flere støtteordninger, der var vedtaget i denne forbindelse, i lyset af artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF. De to første sager blev afgjort i et udvidet dommerkollegium og efter en fremskyndet procedure og gav Retten lejlighed til at afklare forholdet mellem statsstøttereglerne og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, der er knæsat i artikel 18, stk. 1, i TEUF, og princippet om fri udveksling af tjenesteydelser. I dommen af 17. februar 2021, **Ryanair mod Kommissionen** (T-238/20, [EU:T:2021:91](#)), fastslog Retten således, at den lånegarantiordning, som Sverige havde indført for at støtte svenske luftfartsselskaber med licens i forbindelse med covid-19-pandemien, og som havde til formål at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse af den pågældende medlemsstats økonomi, var i overensstemmelse med EU-retten. Tilsvarende fastslog Retten i sin dom af 17. februar 2021, **Ryanair mod Kommissionen** (T-259/20, [EU:T:2021:92](#)), at det betalingsmoratorium for afgiften for civil luftfart og solidaritetsafgiften på flybilletter til månedlig betaling i perioden fra marts til december 2020, som Frankrig havde indført for at støtte luftfartsselskaber, der har en fransk licens, i forbindelse med covid-19-pandemien, også var i overensstemmelse med EU-retten.

Heldigvis var året 2021 ikke begrænset til denne sundhedskrise, og Retten fortsatte med at opbygge sin retspraksis med flere nye og innovative afgørelser.

Ud over spørgsmålene vedrørende covid-19-pandemien blev statsstøttesagen således beriget af det særligt tekniske spørgsmål om de tax rulings, som Luxembourg har meddelt selskaberne i Engie-koncernen. I sin dom af 12. maj 2021, **Luxembourg m.fl. mod Kommissionen** (T-516/18 og T-525/18, [EU:T:2021:251](#)), godkendte Retten Europa-Kommissionens fremgangsmåde, som i forbindelse med en kompleks virksomhedskonstruktion og finansiell konstruktion bestod i at vurdere den økonomiske og skattemæssige virkelighed frem for en formalistisk fremgangsmåde, der bestod i at isolere hver enkelt transaktion i konstruktionen. Desuden fastslog Retten, at Kommissionen med rette havde fundet, at der var blevet indrømmet en selektiv fordel ved ikke at anvende de nationale bestemmelser om misbrug af rettigheder.

På området misbrug af dominerende stilling skulle Retten træffe afgørelse i en sag, der var bemærkelsesværdig både på grund af de kendte protagonister og på grund af de ekstremt store økonomiske summer, der var

på spil. I sin dom af 10. november 2021, **Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)), forkastede Retten i det væsentlige Googles appel af Kommissionens afgørelse, hvori den fastslog, at Google havde misbrugt sin dominerende stilling på det generelle marked for internetsøgning ved at begunstige sit eget sammenligningsprodukt, en specialiseret søgetjeneste, i forhold til konkurrerende sammenligningsprodukter og ved at fravige konkurrencen på ydelser. Retten tiltrådte den bøde på 2,42 mia. EUR, som Google var blevet pålagt.

På et andet område førte Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union til, at Retten i kendelse af 8. juni 2021, **Silver m.fl. mod Rådet** (T-252/20, [EU:T:2021:347](#)), og i kendelse af 8. juni 2021, **Shindler m.fl. mod Rådet** (T-198/20, [EU:T:2021:348](#)), for første gang fastslog, at en afgørelse om godkendelse af indgåelsen af en international aftale – i det foreliggende tilfælde afgørelsen om godkendelse af indgåelsen af aftalen om de nærmere bestemmelser for Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen – ikke udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Retten afviste følgelig de to søgsmål, idet sagsøgerne ikke havde søgsmålskompetence i forhold til en sådan afgørelse.

Hvad angår aktindsigt i dokumenter, fastslog Retten i sin dom af 14. juli 2021, **Public.Resource.Org og Right to Know mod Kommissionen** (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)), at det påhviler den myndighed, til hvilken der er indgivet en anmodning om aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra tredjemand, når der gøres krav på ophavsretlig beskyttelse af disse dokumenter, navnlig at identificere objektive og samstemmende beviser, der kan bekræfte eksistensen af den ophavsret, som den berørte tredjemand påberåber sig. Ifølge Retten opfylder en sådan kontrol nemlig de krav, der er uadskilleligt forbundet med kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne på det ophavsretlige område.

Hvad angår tjenestemandssager har Retten i sin dom af 28. april 2021, **HR mod EØSU** (T-843/19, [EU:T:2021:221](#)) vedrørende spørgsmålet om ændret indplacering af midlertidigt ansatte for første gang fastslået, at manglen på klare, objektive og gennemsigtige kriterier eller elementer af sammenlignende analyser kan være til skade for principperne om ligebehandling og retssikkerhed og dermed for rettighederne for de midlertidigt ansatte, der er ansat ved Unionens institutioner, organer og agenturer, og hvis indplacering kan ændres. I sin dom af 3. marts 2021, **Barata mod Parlamentet** (T-723/18, [EU:T:2021:113](#)), præciserede Retten ligeledes Unionens retspraksis for så vidt angår fastsættelsen af begyndelsestidspunktet for søgsmålsfristerne i de tvister, der er reguleret af vedtægten, når en individuel afgørelse er sendt med anbefalet brev med modtagelsesbevis uden dog at blive afhentet af adressaten. Retten fastslog, at eftersom de gældende retsakter intet indeholder herom, var retssikkerhedsprincippet og nødvendigheden af at undgå enhver form for forskelsbehandling og enhver vilkårlighed i retsplejen til hinder for, at en formodning for, at der er foretaget meddelelse, fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

Endelig har Retten på området restriktive foranstaltninger behandlet et søgsmål til prøvelse af de retsakter, som Rådet for Den Europæiske Union vedtog den 5. marts 2014. Genstanden for disse retsakter er bl.a. indefrysning af midler hos de personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af statsmidler. I sin dom af 21. december 2021, **Klymenko mod Rådet** (T-195/21, [EU:T:2021:925](#)), bemærkede Retten, at det påhviler Rådet, når det baserer restriktive foranstaltninger på afgørelser truffet af et tredjeland, at sikre sig, at de rettigheder, der er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og navnlig retten til forsvar og retten til effektiv retsbeskyttelse for den person, der er berørt af disse foranstaltninger, er overholdt, når disse afgørelser er truffet af myndighederne i det pågældende tredjeland.

Denne ikke-udtømmende oversigt over de vigtigste afgørelser, som Retten har truffet i 2021, er endnu et bevis på Rettens evne til at tilpasse sig de begrænsninger, der er forbundet med dens funktion og organisation, samtidig med at den udvikler og beriger sin retspraksis.

I. Proceduren for Retten

1. Begrebet retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål

Dom af 10. marts 2021, ViaSat mod Kommissionen (T-245/17, [EU:T:2021:128](#)) ¹

Ved en indkaldelse af ansøgninger ² iværksatte Europa-Kommissionen en procedure for udvælgelse af operatører af fælleseuropæiske systemer, der leverer mobile satellittjenester (MSS) ³ i 2 GHz-frekvensbåndet, hvis betingelser for anvendelse og tilgængelighed var blevet harmoniseret ved en beslutning fra Kommissionen ⁴. Efter afslutningen af denne procedure udvalgte Kommissionen to ansøgere, nemlig Inmarsat Ventures Ltd (herefter »Inmarsat«) og Solaris Mobile Ltd (nu EchoStar Mobile Ltd).

Inmarsat ansøgte om de nødvendige tilladelser hos de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på at udnytte systemet European Aviation Network (EAN-systemet) under anvendelse af den frekvens, som selskabet blev tildelt ved udvælgelsesbeslutningen.

Den 2. august 2016 tilstillede sagsøgeren, ViaSat, Inc., Kommissionen en skrivelse, hvorved selskabet opfordrede den til at handle for at forhindre de nationale tilsynsmyndigheder i at indrømme Inmarsat de pågældende tilladelser uden en ny indkaldelse af ansøgninger efter en procedure for fælles udvælgelse. Sagsøgeren, som ikke deltog i udvælgelsesproceduren, ønskede at levere navnlig tjenester med forbindelsesmuligheder ombord på luftfartøjer gennem et joint venture, som det i 2016 oprettede med Eutelsat SA, i hele Unionen samt på de væsentligste flyforbindelser mellem Nordamerika og Europa.

Ved e-mail af 31. oktober 2016 besvarede Kommissionen sagsøgerens skrivelse og meddelte, at den ikke havde truffet nogen afgørelse om en ansøgning om tilladelse til en af de udvalgte operatørers anvendelse af 2 GHz-frekvensbåndet til MSS, idet dette spørgsmål under alle omstændigheder skulle behandles af de kompetente nationale myndigheder.

Eftersom sagsøgeren ikke var tilfreds med Kommissionens svar, tilstillede selskabet den 22. december 2016 denne institution en skrivelse, hvorved sagsøgeren anmodede nævnte institution om at tage stilling til opfordringen i sagsøgerens skrivelse af 2. august 2016 med henblik på at opfylde sin handlingsforpligtelse ⁵.

Kommissionen besvarede denne skrivelse ved skrivelser af 14. og 21. februar 2017.

¹ Jf. ligeledes vedrørende begrebet »retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål«, dom af 10.11.2021, *Rumænien mod Kommissionen* (T-495/19, under appel, [EU:T:2021:781](#)), nævnt i afsnit II.3. »Europæisk borgerinitiativ«, og dom af 28.4.2021, *Correia mod EØSU* (T-843/19, [EU:T:2021:221](#)), nævnt i afsnit XIII.3. »Omklassificering af midlertidigt ansatte«.

² EUT 2008, C 201, s. 4.

³ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 626/2008/EF af 30.6.2008 om udvælgelse af og udstedelse af tilladelser til systemer, som leverer mobile satellittjenester (mobile satellite services, MSS) (EUT 2008, L 172, s. 15, herefter »MSS-beslutningen«), afsnit II.

⁴ Beslutning 2007/98/EF af 14.2.2007 om samordnet anvendelse af frekvensressourcer i 2 GHz-båndet med sigte på indførelse af systemer, som leverer mobile satellittjenester (EUT 2007, L 43, s. 32, herefter »samordningsbeslutningen«).

⁵ I medfør af artikel 17 TEU, MSS-beslutningens artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, og 22. betragtning hertil, 24. og 35. betragtning til og artikel 5, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»tilladelsesdirektivet«) (EFT 2002, L 108, s. 21) samt artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»rammedirektivet«) (EFT 2002, L 108, s. 33).

Eftersom sagsøgeren fortsat ikke var tilfreds med Kommissionens svar, anlagde selskabet sag for Retten med påstand om, at denne institution havde udvist passivitet ⁶, og, subsidiært, om hel eller delvis annullation af dennes afgørelse, som var indeholdt i de nævnte skrivelser.

Retten frifandt i en udvidet afdeling Kommissionen i det hele.

Rettens bemærkninger

Hvad angår muligheden for at antage passivitetssøgsmålet til realitetsbehandling fremhævede Retten, at det fremgik af de nævnte skrivelser, at Kommissionen, eftersom den savnede kompetence til at handle, ikke kunne handle på sagsøgerens opfordring til den om at vedtage foranstaltninger med henblik på at hindre de nationale tilsynsmyndigheder i at indrømme Inmarsat tilladelser til at anvende 2 GHz-frekvensbåndet til at drive EAN-systemet, således at det indre marked for MSS, der følger af harmoniseringen af anvendelsen af dette frekvensbånd, bevares. Der er således tale om et afslag på at handle, som bragte den foreholdte passivitet til ophør inden anlæggelsen af søgsmålet. Følgelig afviste Retten passivitetssøgsmålet.

Hvad angår muligheden for at antage påstanden om annullation af den afgørelse, der er indeholdt i de pågældende skrivelser, til realitetsbehandling, bemærkede Retten, at det for at vurdere, om den pågældende påstand om annullation kunne antages til realitetsbehandling, skulle undersøges, om den retsakt, som Kommissionen blev opfordret til at vedtage, i sig selv udgjorde en retsakt, hvis lovlighed kunne prøves af Retten. Dette spørgsmål er forbundet med spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har kompetence til at vedtage en sådan retsakt.

- Kommissionens udtrykkelige kompetence

For det første bemærkede Retten, at retsreglerne om forvaltningen af radiofrekvenser ⁷ og MSS foreskriver en klar kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Mens Kommissionen i denne henseende har kompetence med henblik på at fastlægge tilgængeligheden og formålet med anvendelsen af visse frekvensbånd samt til at udvælge MSS-operatørerne på 2 GHz-frekvensbåndet, hvoraf formålet med anvendelsen til MSS er blevet harmoniseret, har de nationale tilsynsmyndigheder ikke nogen skønsmargen ved indrømmelsen af tilladelser, således at de ikke kan nægte tilladelserne, hvis ansøgningen kommer fra en operatør, som Kommissionen har udvalgt. Retten bemærkede ligeledes, at medlemsstaterne er blevet tillagt kompetence til at føre tilsyn med overholdelsen af de fælles betingelser, hvorunder tilladelserne ⁸ hører, og de tilsagn, som den pågældende operatør afgiver som led i udvælgelsesproceduren ⁹, samt kompetencen til at pålægge sanktioner for eventuelle overtrædelser, og at Kommissionen kun har en kompetence til samordning i denne forbindelse ¹⁰.

Hvad angår Kommissionens kompetence som led i overvågnings- og håndhævelsesproceduren fremhævede Retten, at Kommissionen bør have ret til om nødvendigt at tage spørgsmål om håndhævelse op i forbindelse

6] På grundlag af artikel 265 TEUF.

7] Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 676/2002/EF af 7.3.2002 om et frekvenspolitisk regelsæt i [Den Europæiske Union] (»frekvenspolitikbeslutningen«) (EFT 2002, L 108, s. 1).

8] MSS-beslutningens artikel 7, stk. 2, og artikel 8, stk. 3.

9] MSS-beslutningens artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 7, stk. 1, artikel 7, stk. 2, litra a) og c), og artikel 8, stk. 3, litra a).

10] MSS-beslutningens artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, og artikel 10.

med operatørers opfyldelse af fælles tilladelsesbetingelser ved at fremsætte en henstilling eller udtalelse til de kompetente nationale myndigheder ¹¹.

Følgelig tillægger MSS-beslutningen ikke Kommissionen udtrykkelige kompetencer til at vurdere, om EAN-systemet er foreneligt med udvælgelsesbeslutningen eller med de gældende retsregler for MSS, eller til herefter at vedtage en anfægtelig retsakt med henblik på at hindre de nationale tilsynsmyndigheder i at indrømme Inmarsat tilladelser eller forpligte dem til at ophæve de indrømmede tilladelser.

For det andet bemærkede Retten hvad angår Kommissionens kompetencer i medfør af rammedirektivet, at de afgørelser, som Kommissionen har kompetence til at vedtage ¹², der ville have bindende karakter, har et begrænset indhold. Afgørelserne kan nemlig kun omfatte fastlæggelse af en harmoniseret eller koordineret fremgangsmåde med henblik på at behandle de spørgsmål, der er opregnet i den relevante bestemmelse ¹³. Disse spørgsmål omfatter ikke spørgsmålet om en harmoniseret fremgangsmåde vedrørende de tilladelser, som en operatør, der er blevet udvalgt under den fælles procedure, skal indrømmes, efter at anvendelsen af en frekvens er blevet harmoniseret.

For det tredje bemærkede Retten hvad angår Kommissionens kompetence til at ændre formålet med anvendelsen af 2 GHz-frekvensbåndet, at Kommissionen i henhold til harmoniseringsbeslutningen kan vedtage en ny afgørelse, som fastsætter en harmonisering af betingelserne for anvendelse af og adgang til 2 GHz-frekvensbåndet til andre formål end driften af systemer, der leverer MSS, hvorved den således ophæver den gældende samordningsbeslutning. Endvidere giver samordningsbeslutningen ¹⁴ Kommissionen kompetence til at ændre denne. Selv om en sådan retsakt fra Kommissionen ville kunne skabe de af sagsøgeren ønskede virkninger, ville selskabet imidlertid ikke have kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af en sådan retsakt, eftersom det savner søgsmålskompetence.

Hvad angår Kommissionens kompetence i henhold til tilladelsesdirektivet fremhævede Retten endelig, at de nationale tilsynsmyndigheders kompetencer vedrørende tilladelser hovedsageligt er de i MSS-beslutningen fastsatte og ikke de i tilladelsesdirektivet fastsatte. Kommissionens eventuelle kompetencer i forbindelse med de nationale tilsynsmyndigheders anvendelse af den således fastsatte tilladelsesordning henhører følgelig under denne beslutning og består i koordinering af procedurerne for overvågning og håndhævelse af de fælles betingelser, som disse tilladelser er underlagt ¹⁵.

- Kommissionens implicitte kompetence

Retten bemærkede i denne forbindelse, at eksistensen af en implicit kompetence, som udgør en undtagelse fra kompetencefordelingsprincippet ¹⁶, skal fortolkes strengt. En sådan implicit kompetence anerkendes således kun undtagelsesvis i retspraksis, og for at blive anerkendt skal den være nødvendig for at sikre den tilsigtede virkning af traktatbestemmelserne eller den berørte grundforordning. Retten bemærkede, at Kommissionen ikke kan indrømmes implicitte kompetencer vedrørende tilladelser, idet dette risikerer at rejse tvivl om de kompetencer, som lovgiver udtrykkeligt har indrømmet medlemsstaterne, og at den heller

¹¹| 22. betragtning til og artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i MSS-beslutningen.

¹²| Rammedirektivets artikel 19, stk. 1.

¹³| Rammedirektivets artikel 19, stk. 3.

¹⁴| 12. betragtning til og artikel 4 i samordningsbeslutningen.

¹⁵| MSS-beslutningens artikel 9.

¹⁶| Artikel 5, stk. 1, TEU.

ikke kan indrømmes implicitte kompetencer, der går ud over de samordningskompetencer, som den udtrykkeligt er indrømmet hvad angår håndhævelsesforanstaltninger. Derfor frifandt Retten Kommissionen i det hele.

Kendelse af 30. november 2021, Airoidi Metalli mod Kommissionen (T-744/20, EU:T:2021:853)

Efter en klage indgivet af en sammenslutning, der repræsenterer europæiske producenter af ekstruderede aluminiumsprodukter, vedtog Europa-Kommissionen efter sin antidumpingundersøgelse en gennemførelsesforordning, der indførte en midlertidig antidumpingtold på importen af sådanne varer med oprindelse i Folkerepublikken Kina (herefter »den anfægtede forordning«) ¹⁷.

Ved stævning indgivet den 21. december 2020 anlagde Airoidi Metalli SpA (herefter »sagsøgeren«), et selskab, der importerer ekstruderet aluminium, sag med påstand om annullation af den anfægtede forordning.

Efter anlæggelsen af denne sag vedtog Kommissionen en gennemførelsesforordning om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af ekstruderet aluminium med oprindelse i Folkerepublikken Kina (herefter »den endelige forordning«) ¹⁸.

Kommissionen fremsatte for Retten en formalitetsindsigelse mod annullationssøgsmålet anlagt til prøvelse af den anfægtede forordning, navnlig med den begrundelse, at en sådan foreløbig forordning ikke er en retsakt, der kan anfægtes, og at sagsøgeren ikke længere havde interesse i at anfægte den.

Idet den tog denne formalitetsindsigelse til følge, fastslog Retten for første gang, at en forordning om indførelse af en midlertidig antidumpingtold ikke udgør en retsakt, der kan anfægtes i artikel 263 TEUF's forstand.

Rettens bemærkninger

For så vidt angår kvalificeringen af en forordning om indførelse af en midlertidig antidumpingtold som en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF påpegede Retten først og fremmest, at det kun er foranstaltninger, som tilsigter at have retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, og som definitivt fastlægger institutionens standpunkt, der udgør retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Derimod kan mellemkommende foranstaltninger, hvis formål er at forberede den endelige afgørelse, ikke anfægtes. Dette vil kun være tilfældet, hvis de handlinger eller beslutninger, der er blevet truffet under den forberedende procedure, ikke blot har de specifikke retlige karakteristika, der kendetegner anfægtelige retsakter, men i sig selv udgør det ultimative afslutning på en særlig procedure, der adskiller sig fra den, som skal gøre det muligt for institutionen at træffe afgørelse vedrørende det indholdsmæssige, og dermed afføder selvstændige, umiddelbare og uigenkaldelige retsvirkninger, der begrunder, at de nævnte retsakter eller afgørelser kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

En forordning om indførelse af foreløbig antidumpingtold udgør imidlertid et mellemkommende skridt mellem indledningen af antidumpingproceduren og afslutningen heraf, som enten resulterer i indførelse af

17| Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/1428 af 12.10.2020 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af ekstruderet aluminium med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2020, L 336, s. 8).

18| Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/546 af 29.3.2021 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af ekstruderet aluminium med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT 2021, L 109, s. 1).

endelig told eller manglende toldansættelse. En sådan forordning har navnlig til formål at sikre en passende beskyttelse af Unionen, så snart dumpingen konstateres ved en foreløbig undersøgelse, og at hindre, at der forvoldes skade under proceduren ved på et foreløbigt grundlag at fastsætte antidumpingtold, som derefter kan opkræves med tilbagevirkende kraft på tidspunktet for afslutningen af proceduren.

Det følger heraf, at den anfægtede forordning, for så vidt som den pålægger midlertidig antidumpingtold, ikke kan anses for at udgøre den endelige afslutning af en procedure, der adskiller sig fra den, der afsluttes ved den endelige forordning. Den anfægtede forordning skal derfor kvalificeres som en forberedende retsakt til den endelige forordning, der for så vidt angår sidstnævnte for sin del kan gøres til genstand for prøvelse.

Dernæst bemærkede Retten, at den anfægtede forordning heller ikke umiddelbart og uigenkaldeligt påvirkede sagsøgerens retsstilling.

I denne henseende understregede Retten, at den anfægtede forordning, som gav interesserede parter, herunder importører, mulighed for at fremsætte bemærkninger eller at blive hørt, ikke indebar nogen begrænsning for at samarbejde i undersøgelsen. Ligeledes pålagde den anfægtede forordning hverken importørerne eller øvrige berørte erhvervsdrivende nogen forpligtelse til at ændre eller genoverveje deres handelspraksis. Selv om den anfægtede forordning pålagde antidumpingtold, var denne told desuden pr. definition foreløbig og skulle ikke på det pågældende tidspunkt betales af importørerne.

Den omstændighed, at den anfægtede forordning gjorde indførsel af ekstruderede aluminiumprodukter med oprindelse i Folkerepublikken Kina betinget af, at der blev stillet en sikkerhed svarende til den midlertidige told, kunne heller ikke antages til støtte for, at den skulle kunne anses for at være en anfægtelig retsakt. I det omfang denne forpligtelse havde til formål at sikre betaling af antidumpingtold i tilfælde af, at opkrævningen af dem endeligt besluttedes, var den nemlig afhængig af denne betalingsforpligtelse, som først ville blive besluttet og pålagt ved den endelige forordning efterfølgende. Det følger heraf, at forpligtelsen til at stille sikkerhed til dækning af den foreløbige told ikke havde selvstændige og uigenkaldelige retsvirkninger på det tidspunkt, hvor annulationssøgsmålet blev anlagt, hvilket også udgør det tidspunkt, hvor det skal vurderes, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

Endelig bemærkede Retten, at det ville være uforeneligt med god forvaltningsskik og den institutionelle ligevægt at fastslå, at en foreløbig forordning udgør en anfægtelig retsakt, idet en sådan tilgang ville føre til forveksling mellem den administrative og den retslige fase i spørgsmålet om indførelse af antidumpingtold. En eventuel annulation af den midlertidige forordning ville i øvrigt ikke nødvendigvis indebære en forpligtelse for Kommissionen til at drage konsekvenser heraf for sin endelige forordning i henhold til artikel 266 TEUF. Afvisningen af annulationssøgsmålet anlagt til prøvelse af den anfægtede forordning fratog endvidere ikke sagsøgeren den retlige beskyttelse, som den var berettiget til, i det omfang det fortsat var muligt for sagsøgeren at anlægge et erstatningssøgsmål i medfør af artikel 268 TEUF.

Retten tilføjede yderligere, at selv hvis det blev lagt til grund, at den anfægtede forordning var en anfægtelig retsakt, ville sagsøgeren efter vedtagelsen af den endelige forordning under alle omstændigheder have mistet sin søgsmålsinteresse i at kræve den førstnævnte forordnings annulation. I den forbindelse fastslog Retten, at selv om en sådan interesse kunne foreligge i forhold til de beløb, der var stillet sikkerhed for i henhold til den anfægtede forordning og frigivet, fordi satsen for den endelige told viste sig at være lavere end satsen for den midlertidige told, gjorde de oplysninger, som sagsøgeren havde fremlagt, det ikke muligt at fastslå, at der forelå et faktisk tab, henset til disse beløb.

2. Klagefrister

Kendelse af 17. marts 2021, 3M Belgium mod ECHA (T-160/20, [EU:T:2021:149](#))¹⁹

Den 5. august 2019 indleverede de kompetente norske myndigheder et dossier med forslag om at identificere perfluorbutansulfonsyre (herefter »PFBS«) og salte deraf som et særligt problematisk stof²⁰. Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) opfordrede de berørte parter til at fremsætte bemærkninger til dossieret under den offentlige høring. 3M Belgium, som er enerepræsentant for selskabet 3M for al import af et brandhæmmende tilsætningsstof, der er fremstillet af et salt af PFBS, fremsatte bemærkninger.

ECHA fremsendte herefter dossieret til Medlemsstatsudvalget. Dette udvalg besluttede enstemmigt at identificere PFBS og salte deraf som et stof, for hvilket der foreligger videnskabelig dokumentation for sandsynlige alvorlige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet, der er problematiske i samme grad som virkningerne af de andre stoffer, der er anført i REACH-forordningens artikel 57, litra a)-e).

Den 16. januar 2020 traf ECHA en afgørelse (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved PFBS og salte deraf blev identificeret som et særligt problematisk stof og blev optaget på listen over stoffer, der senere skal optages i fortegnelsen over stoffer, der kræver godkendelse (herefter »listen over kandiderende stoffer«).

3M Belgium indledte søgsmål ved Retten med henblik på annullation af den anfægtede afgørelse. Retten afviste søgsmålet og udtalte sig navnlig for første gang siden ændringen af Rettens procesreglement i 2015 om anvendelsen af fristforlængelsen på 14 dage for afgørelser offentliggjort på ECHA's hjemmeside.

Rettens bemærkninger

For så vidt angår argumentet om, at den anfægtede afgørelse skulle have været offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, bemærkede Retten, at udtrykket »offentliggørelse« i forbindelse med anlæggelse af et søgsmål, som det fremgår af artikel 263 TEUF²¹ ikke nødvendigvis skal svare til udtrykket »offentliggørelse« som omhandlet i artikel 297 TEUF²². Dette forhold bekræftes for det første af, at det ikke fremgår af ordlyden af artikel 263 TEUF, at udtrykket »offentliggørelse« er begrænset til alene at omfatte offentliggørelse i EU-Tidende, men at nævnte artikel henviser til offentliggørelse af retsakter i almindelighed. Selv om Domstolen for det andet ganske vist har sammenholdt artikel 263 TEUF med artikel 297 TEUF med henblik på at fortolke udtrykket »offentliggørelse«, omhandlede denne retspraksis den subsidiære karakter af betingelsen om

¹⁹ Jf. ligeledes vedrørende klagefrister i sager vedrørende tjenestemandssager dommen af 3.3.2021, *Barata mod Parlamentet* (T-723/18, under appel, [EU:T:2021:113](#)), nævnt i afsnit XIII.7. »Klagefrister«.

²⁰ I medfør af artikel 57, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1, berigtiget i EUT 2007, L 136, s. 3, herefter »REACH-forordningen«).

²¹ Artikel 263, sjette afsnit, TEUF bestemmer, at »[d]e i denne artikel omhandlede klager skal indgives, inden to måneder efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter at klageren har fået kendskab til den«.

²² Det følger af artikel 297, stk. 2, første afsnit, at »[f]orordninger, direktiver, der er rettet til alle medlemsstaterne, samt afgørelser, der ikke angiver, hvem de er rettet til, offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende«, og af tredje afsnit, at »[a]ndre direktiver samt afgørelser, der angiver, hvem de er rettet til, meddeles dem, de er rettet til, og får virkning ved denne meddelelse«.

offentliggørelse i forhold til betingelsen om meddelelse til den, afgørelsen er rettet til, og ikke som i den foreliggende sag alene om fortolkning af betingelsen om offentliggørelse.

Dernæst påpegede Retten, at argumentet om, at udgivelsen på ECHA's hjemmeside ikke kan kontrolleres på samme måde som en offentliggørelse i EU-Tidende, ville indebære, at alle former for offentliggørelse, der ikke opfylder betingelserne for offentliggørelse i EU-Tidende, ville blive uden virkning. Imidlertid betyder det forhold, at EU-lovgiver har reguleret den elektroniske offentliggørelse i EU-Tidende, ikke, at betingelserne skal finde analog anvendelse på en udgivelse på ECHA's hjemmeside. Retten bemærkede desuden, at idet den anfægtede afgørelse ikke var rettet til nogen, afhang dens ikrafttrædelse den 16. januar 2021 ikke af, at den blev meddelt til adressaten eller i øvrigt af, at den blev meddelt sagsøgeren. Ydermere præciserede Retten, at der findes en særlig metode til offentliggørelse af listen over kandiderende stoffer. ECHA offentliggør og ajourfører nemlig listen over kandiderende stoffer på sin hjemmeside, så snart der er truffet afgørelse om at optage et stof på denne liste ²³. Idet afgørelser vedrørende ajourføringen af listen over kandiderende stoffer alene offentliggøres på denne liste, svarer tidspunktet for offentliggørelsen af en sådan afgørelse til tidspunktet for offentliggørelsen af den opdaterede liste over kandiderende stoffer. Dermed kunne ECHA for det første med rette offentliggøre den anfægtede afgørelse på sin hjemmeside, og for det andet kunne denne offentliggørelse få søgsmålsfristen på to måneder til at løbe.

Hvad videre angår søgsmålsfristen i nærværende sag fastslog Retten indledningsvis, at fristen ikke skulle regnes fra udløbet af fjortendedagen efter datoen for offentliggørelsen af den anfægtede afgørelse. Bestemmelsen om forlængelse af fristen med 14 dage finder nemlig udelukkende anvendelse på retsakter, der offentliggøres i EU-Tidende ²⁴. Retten præciserede i denne henseende for det første, at der er en objektiv forskel med hensyn til måden, hvorpå retsakter, der offentliggøres i EU-Tidende, og retsakter, der offentliggøres på internettet, og navnlig retsakter, der offentliggøres på ECHA's hjemmeside, offentliggøres. Derfor kunne Retten i sit procesreglement med rette alene fastsætte særskilte bestemmelser om forlængelse af søgsmålsfristen for retsakter fra en institution, der er offentliggjort i EU-Tidende. For det andet blev den anfægtede afgørelse udelukkende offentliggjort på ECHA's hjemmeside, hvorved den samme søgsmålsfrist gjaldt for alle potentielle sagsøgere. For det tredje er det ikke op til ECHA at vælge, om en afgørelse om identifikation af et stof som særligt problematisk skal offentliggøres i EU-tidende eller på ECHA's hjemmeside, eller om reglen om fristudsættelse på 14 dage skal finde anvendelse, da dette derimod afhænger af, om en sådan afgørelse er truffet af ECHA eller af Kommissionen i de tilfælde, der er fastsat i REACH-forordningens artikel 59.

Dernæst bemærkede Retten, at Domstolen ganske vist har ladet bestemmelsen om, at fristen for at indlede søgsmål til prøvelse af en retsakt vedtaget af en institution regnes fra udløbet af fjortendedagen efter offentliggørelsen i EU-Tidende i Rettens ældre procesreglement, finde anvendelse på ECHA's offentliggørelser på internettet ²⁵. Retten præciserede imidlertid, at selv om en offentliggørelse i EU-Tidende var den eneste, der på tidspunktet for vedtagelsen af Rettens ældre procesreglement var forudset, kunne denne antagelse ikke overføres på den tilsvarende bestemmelse i det gældende procesreglement, der blev vedtaget den 4. marts 2015, hvilket var et tidspunkt, hvor offentliggørelse på internettet, i modsætning til offentliggørelse i EU-Tidende, hvad end det gælder den elektroniske eller den trykte udgave, var tænkelig. Dertil kommer, at denne bestemmelse udelukkende henviser til offentliggørelse i EU-Tidende, og at procesreglementet netop blev ændret med henblik på at begrænse anvendelsesområdet for den forlængede søgsmålsfrist på 14 dage. Retten understregede desuden, at Rettens og Domstolens procesreglementer er to adskilte retsakter vedtaget

23| REACH-forordningens artikel 59, stk. 10.

24| Det fremgår af artikel 59 i Rettens procesreglement af 4.3.2015, at »[n]år fristen for anlæggelse af søgsmål til prøvelse af en institutions retsakter løber fra tidspunktet for offentliggørelsen af denne retsakt i Den Europæiske Unions Tidende, regnes fristen [...] fra udløbet af fjortendedagen efter datoen for denne offentliggørelse«.

25| Dom af 26.9.2013, *PPG og SNF mod ECHA* (C-625/11 P, [EU:C:2013:594](#)). Artikel 102, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2.5.1991.

af forskellige instanser, der dækker forskellige processer for forskellige instanser, og som derfor ikke er ens ²⁶. Følgelig er forskellen mellem bestemmelserne vedrørende forlængelse af søgsmålsfristen med 14 dage, som fremgår af hver af de to retsakter, ikke udtryk for urimelig forskelsbehandling.

Henset til det foregående afviste Retten søgsmålet anlagt den 27. marts 2020 fra realitetsbehandling som for sent anlagt. Da den anfægtede afgørelse blev offentliggjort den 16. januar 2020 på ECHA's hjemmeside, og søgsmålsfristen begyndte at løbe fra den 17. januar 2020, udløb fristen på to måneder den 16. marts 2020, idet en frist, der er udtrykt i måneder, udløber ved udgangen af den dag, der i fristens sidste måned er samme dag i måneden som den dag, hvor den begivenhed er indtruffet, eller den handling er foretaget, fra hvilken fristen regnes. Henset til forlængelsen med en afstandsfrist på ti dage, der skal lægges til procesfristen, udløb søgsmålsfristen den 26. marts 2020, hvilket vil sige dagen inden indleveringen af stævningen.

3. Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen

Kendelse af 8. juni 2021, *Shindler m.fl. mod Rådet* (T-198/20, under appel ²⁷, [EU:T:2021:348](#)) ²⁸

Sagsøgerne, herunder H. Shindler og J. Silver, er statsborgere i Det Forenede Kongerige med bopæl i Det Forenede Kongerige og i flere af Den Europæiske Unions medlemsstater.

Efter folkeafstemningen den 23. juni 2016 meddelte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland Rådet, at det havde til hensigt at udtræde af Unionen i henhold til artikel 50, stk. 2, TEU. Den 24. januar 2020 undertegnede Unionens og Det Forenede Kongeriges repræsentanter udtrædelsesaftalen ²⁹, hvorefter Rådet for Den Europæiske Union vedtog den anfægtede afgørelse ³⁰, hvorved denne aftale blev godkendt på Unionens og Det Europæiske Atomenergifællesskabs vegne. Den 31. januar 2020 trådte Det Forenede Kongerige ud af EU og Euratom. Den 1. februar 2020 trådte udtrædelsesaftalen i kraft.

Under disse omstændigheder anlagde sagsøgerne to søgsmål ved Retten med påstand om delvis annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne retsakt fratog dem deres unionsborgerskab og de dertil knyttede rettigheder ³¹.

I sine to kendelser, der blev afsagt i en udvidet afdeling, fastslog Retten for første gang, at en afgørelse om godkendelse af indgåelsen af en international aftale – i den foreliggende sag afgørelsen om godkendelse af

²⁶| Artikel 63 i Protokol vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2016, C 203, s. 72).

²⁷| Sag C-501/21 P, *Shindler m.fl. mod Rådet*.

²⁸| Jf. ligeledes vedrørende betydningen af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU-varemærkerne, dom af 6.10.2021, *Indo European Food mod EUIPO – Chakari (Abresham Super Basmati Selaa Grade One World's Best Rice)* (T-342/20, under appel, [EU:T:2021:651](#)), nævnt i afsnit V.2. »Det Forenede Kongeriges udtræden af EU«.

²⁹| Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7, herefter »udtrædelsesaftalen«).

³⁰| Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30.1.2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«).

³¹| Rettigheder, hvortil hører retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område samt valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.

indgåelsen af aftalen om fastsættelse af de nærmere bestemmelser for Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen – ikke udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF³². Retten afviste følgelig de to søgsmål, idet sagsøgerne ikke havde søgsmålskompetence i henseende til en sådan afgørelse.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis konstaterede Retten, at hverken den anfægtede afgørelse eller udtrædelsesaftalen var rettet til sagsøgerne, og at de derfor ikke havde søgsmålsadgang i henhold til artikel 263, stk. 4, første sætningsled, TEUF. På denne baggrund undersøgte Retten, om sagsøgerne kunne have søgsmålsadgang på grundlag af den ene eller den anden af de situationer, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, andet og tredje sætningsled, TEUF.

For så vidt angår artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF fremhævede Retten, at betingelserne for dels at være umiddelbart berørt, dels at være individuelt berørt, jf. denne bestemmelse, er kumulative. Under de foreliggende omstændigheder undersøgte Retten først, om den anden betingelse vedrørende individuel berørthed var opfyldt. I denne henseende fastslog Retten, at den anfægtede afgørelse, hvorved udtrædelsesaftalen indlemmes i Unionens retsorden, selv er en almenyldig retsakt og således rammer sagsøgerne på grund af deres objektive egenskab af statsborgere i Det Forenede Kongerige. De omstændigheder, som sagsøgerne havde gjort gældende, navnlig vedrørende deres tilhørsforhold til særlige kategorier af statsborgere i Det Forenede Kongerige, der havde udøvet deres ret til fri bevægelighed i Unionen, gjorde det ikke muligt at lægge til grund, at sagsøgerne indgik i en sluttet kreds af personer, der blev individuelt berørt af den anfægtede afgørelse på tidspunktet for dens vedtagelse, for så vidt som unionsborgerskabet og de dertil knyttede rettigheder ikke kan betegnes som specifikke rettigheder eller enerettigheder, hvis fortabelse får konkrete, forskellige og omfattende virkninger for sagsøgerne, som derved adskiller sig fra alle andre og rammes på lignende måde som adressaterne for den anfægtede afgørelse.

Retten lagde følgelig til grund, at sagsøgerne ikke var individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, og at de derfor ikke havde søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF.

For så vidt angår artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF fremhævede Retten, at de betingelser, der for det første er knyttet til den anfægtede retsakts regelfastsættende karakter, for det andet til sagsøgernes umiddelbare berørthed og for det tredje til fraværet af gennemførelsesforanstaltninger som fastsat i denne bestemmelse, er kumulative. Under de foreliggende omstændigheder undersøgte Retten først, om den anfægtede afgørelse udgør en »regelfastsættende retsakt«. I denne henseende anførte den, at begrebet »regelfastsættende retsakter« som omhandlet i denne bestemmelse har en mere begrænset rækkevidde end begrebet »retsakter«, der er anvendt i artikel 263, stk. 4, første og andet sætningsled, TEUF, for så vidt som det vedrører en mere begrænset kategori af almenyldige retsakter og ikke omfatter lovgivningsmæssige retsakter.

I den foreliggende sag fastslog Retten for det første, at den anfægtede afgørelse er en ikke-lovgivningsmæssig almenyldig retsakt, eftersom den er vedtaget i medfør af artikel 50, stk. 2, TEU. I denne henseende anførte Retten, at selv om denne bestemmelse præciserer, at den aftale, hvorved de nærmere betingelser for en medlemsstats udtræden er fastlagt, indgås på Unionens vegne af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse, henvises der hverken udtrykkeligt heri til den almindelige

32] Artikel 263, stk. 4, TEUF bestemmer: »Enhver fysisk eller juridisk person kan på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

lovgivningsprocedure eller til den særlige lovgivningsprocedure. Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse ikke kan anses for en lovgivningsmæssig retsakt.

For det andet fastslog Retten, at Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at undersøge, om afgørelser, hvorved indgåelsen af en international aftale godkendes, og navnlig afgørelser om godkendelse af indgåelsen af en aftale, der fastsætter de nærmere bestemmelser for en medlemsstats udtræden, skal kvalificeres som regelfastsættende retsakter som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. På denne baggrund undersøgte Retten, om begrebet »regelfastsættende retsakt« ligeledes omfatter sådanne afgørelser. I denne henseende anførte Retten bl.a., at en aftale, der fastsætter de nærmere bestemmelser for en medlemsstats udtræden, i lighed med enhver international aftale, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og har forrang for de almengyldige retsakter, som disse udsteder, såvel de lovgivningsmæssige som de regelfastsættende. Følgelig tilfører den anfægtede afgørelse Unionens retsorden regler, dvs. de i udtrædelsesaftalen indeholdte, som har forrang for de lovgivningsmæssige og regelfastsættende retsakter og derfor ikke i sig selv kan have en regelfastsættende karakter. Derfor skal begrebet »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF fortolkes således, at det ikke omfatter afgørelser om godkendelse af indgåelsen af en international aftale såsom navnlig afgørelser om godkendelse af indgåelsen af en aftale, der fastsætter de nærmere bestemmelser for en medlemsstats udtræden.

Den anfægtede afgørelse udgør således ikke en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, og sagsøgerne har ikke søgsmålskompetence i henhold til denne bestemmelse³³.

Kendelse af 7. december 2021, Daimler mod EUIPO – Volkswagen (IQ) (T-422/21, EU:T:2021:888)

Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juli 2021 anlagde Daimler AG sag til prøvelse af afgørelse truffet den 7. maj 2021 af et appelkammer ved Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO). Daimler angav at være repræsenteret ved to advokater med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige.

Udtrædelsesaftalen fastlægger en overgangsperiode, der udløb den 31. december 2020.

Ved sin kendelse afviste Retten Daimlers søgsmål, idet det var åbenbart, at dette ikke kunne antages til realitetsbehandling. Det var første gang, at Retten tog stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et søgsmål indledt af en sagsøger, repræsenteret ved advokater med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige, til prøvelse af en afgørelse, truffet af et appelkammer ved EUIPO efter udløbet af overgangsperioden, kunne antages til realitetsbehandling.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede først og fremmest, at kun en advokat, der har beskikkelse i en medlemsstat eller i en anden stat, som er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, kan repræsentere eller bistå en part for Unionens retsinstanser³⁴. Udtrædelsesaftalen regulerer i denne henseende forskellige

³³| Kendelse af 8.6.2021, *Price mod Rådet* (T-231/20, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:349](#)) vedrører samme problemstilling.

³⁴| Artikel 19, stk. 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

tilfælde, hvori en advokat med møderet for domstolene i Det Forenede Kongerige kan repræsentere eller bistå en part ved Unionens retsinstanser ³⁵.

Dernæst fastslog Retten, at dette søgsmål ikke var omfattet af nogen af disse tilfælde omhandlet i udtrædelsesaftalen, således at sagsøgerens advokater ikke kunne repræsentere denne ved Unionens retsinstanser.

Retten påpegede, at da stævningen var indleveret efter udløbet af overgangsperioden, fandt bestemmelsen i udtrædelsesaftalen vedrørende sager, der verserede ved Unionens retsinstanser inden udløbet af overgangsperioden, nemlig ikke anvendelse. Idet den anfægtede afgørelse blev truffet efter udløbet af overgangsperioden, fandt bestemmelsen vedrørende afgørelser vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer inden denne periodes udløb heller ikke anvendelse ³⁶.

Retten fastslog desuden, at der i det foreliggende tilfælde hverken var tale om en traktatbrudssag indledt af Kommissionen ³⁷, en administrativ procedure vedrørende overholdelse af EU-retten fra Det Forenede Kongeriges side eller fra fysiske eller juridiske personers side, der er bosiddende eller etableret i Det Forenede Kongerige, overholdelse i Det Forenede Kongerige af EU-retten om konkurrence ³⁸, en procedure for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) eller en procedure vedrørende statsstøtte ³⁹. Sagen var heller ikke omfattet af udtrædelsesaftalens artikel 97, da denne bestemmelse udelukkende vedrører repræsentation i igangværende sager ved EUIPO og ikke ved Retten.

35| Udtrædelsesaftalens artikel 91, stk. 1 og 2.

36| Udtrædelsesaftalens artikel 91, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 95, stk. 1.

37| Udtrædelsesaftalens artikel 91, stk. 1, sammenholdt med artikel 87.

38| Udtrædelsesaftalens artikel 91, stk. 2, sammenholdt med artikel 92, stk. 1.

39| Udtrædelsesaftalens artikel 91, stk. 2, sammenholdt med artikel 93.

II. Regler for institutionerne

1. Lissabontraktaten – Overgangsbestemmelser

Dom af 27. januar 2021, Polen mod Kommissionen (T-699/17, under appel ⁴⁰, [EU:T:2021:44](#))

Den 9. marts 2017 fremlagde Kommissionen for det udvalg, der er nedsat ved direktivet om industrielle emissioner ⁴¹ (herefter »udvalget«), et udkast til gennemførelsesafgørelse om fastsættelse af de bedste tilgængelige teknik-konklusioner (herefter »BAT-konklusionerne«) for store fyringsanlæg. I overensstemmelse med det nævnte direktiv ⁴² lægges BAT-konklusionerne til grund ved fastsættelsen af vilkårene for godkendelsen af driften af store fyringsanlæg, som medlemsstaternes myndigheder udsteder.

I denne henseende fastsætter direktivet om industrielle emissioner, at BAT-konklusionerne vedtages i to faser ⁴³. Den første fase består i at udarbejde et teknisk referencedokument om BAT. I anden fase fremlægger Kommissionen et udkast til gennemførelsesafgørelse om BAT-konklusionerne for udvalget bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne. Når dette udvalg afgiver en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen en gennemførelsesafgørelse om fastsættelse af BAT-konklusionerne.

Hvad nærmere bestemt angik vedtagelsen af det udkast, der blev fremlagt af Kommissionen, som der var tale om her, krævede komitologiforordningen ⁴⁴ desuden, at udvalgets udtalelse blev afgivet med det kvalificerede flertal, der er defineret i artikel 16, stk. 4 og 5, TEU.

I denne sammenhæng krævede Republikken Polen den 30. marts 2017, at udvalget vedtog sin udtalelse ifølge de afstemningsregler om kvalificeret flertal, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser ⁴⁵ (herefter »protokol nr. 36«), som svarer til de regler, der fandt anvendelse før Lissabontraktatens ikrafttræden, i overensstemmelse med den nævnte protokols artikel 3, stk. 2. Sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at mellem den 1. november 2014 og den 31. marts 2017 kan et medlem af Rådet, når en afgørelse skal vedtages med kvalificeret flertal, kræve, at afgørelsen træffes med det kvalificerede flertal, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i protokol nr. 36.

⁴⁰| Sag C-207/21 P, *Kommissionen mod Polen (protokol nr. 36)*.

⁴¹| Artikel 75 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17) (herefter »direktivet om industrielle emissioner«).

⁴²| Artikel 14, stk. 3, i direktivet om industrielle emissioner.

⁴³| Artikel 13 i direktivet om industrielle emissioner og bilag til Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2012/119/EU af 10.2.2012 om fastsættelse af regler for vejledning om dataindsamling og udfærdigelsen af BAT-referencedokumenter og om sikringen af deres kvalitet som omhandlet i direktiv 2010/75 (EUT 2012, L 63, s. 1).

⁴⁴| Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16.2.2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13).

⁴⁵| Protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser (EUT 2016, C 202, s. 321).

Dette polske krav blev ikke desto mindre afslået, og udvalget afgav en positiv udtalelse med kvalificeret flertal ifølge de nye regler, der er fastsat i artikel 16, stk. 4, TEU. Efter denne udtalelse vedtog Kommissionen gennemførelsesafgørelsen om fastsættelse af BAT-konklusionerne for de store fyringsanlæg ⁴⁶.

Republikken Polen anlagde et annulationssøgsmål til prøvelse af denne gennemførelsesafgørelse og påberåbte sig bl.a. en tilsidesættelse af de bestemmelser, der gælder for kvalificeret flertal.

Tredje Udvidede Afdeling ved Retten gav Republikken Polen medhold. I dommen undersøgte Retten det ikke tidligere behandlede spørgsmål, om det var tilstrækkeligt for, at de afstemningsregler om kvalificeret flertal, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i protokol nr. 36 – svarende til dem, der fandt anvendelse før Lissabontraktatens ikrafttræden – fandt anvendelse, at en medlemsstat krævede dette mellem den 1. november 2014 og den 31. marts 2017, eller om det var nødvendigt, at afgørelsen også blev truffet i løbet af denne periode.

Rettens bemærkninger

Idet Retten støttede sig på en ordlydsfortolkning, en fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng, en historisk fortolkning og en formålsfortolkning af artikel 3, stk. 2, i protokol nr. 36, udtalte den, at det var tilstrækkeligt for, at et udkast til retsakt kunne vedtages ifølge de regler om kvalificeret flertal, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i protokol nr. 36, at en medlemsstat krævede anvendelse af disse regler mellem den 1. november 2014 og den 31. marts 2017, uden at det var nødvendigt, at afstemningen om det omhandlede udkast til retsakt også fandt sted mellem disse datoer.

Den ret, der var tillagt medlemsstaterne til i perioden mellem den 1. november 2014 og den 31. marts 2017, at kræve, at afstemningen skulle finde sted med det kvalificerede flertal ifølge de regler, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i protokol nr. 36, indebærer nemlig nødvendigvis, at afstemningen, efter at en medlemsstat havde fremsat et sådant krav, blev afholdt efter de samme regler, også selv om denne afstemning fandt sted efter den 31. marts 2017. Ifølge Retten var det kun sådan en fortolkning, der kunne sikre, at en medlemsstat kunne udøve denne ret på en hensigtsmæssig måde i hele denne periode, og dette indtil den fastsatte frists sidste dag.

I denne henseende præciserede Retten desuden, at artikel 3, stk. 2, i protokol nr. 36 udgør en overgangsbestemmelse, der regulerer en af de tre overgangsfaser på området for anvendelse af reglerne om afstemning med kvalificeret flertal efter Lissabontraktatens ikrafttræden, og ikke en undtagelse fra den regel, der er fastsat i denne henseende i artikel 16, stk. 4, TEU.

Denne fortolkning understøttes ligeledes af retssikkerhedsprincippet, der bl.a. kræver, at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter.

Eftersom manglende overholdelse af afstemningsregler udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter som omhandlet i artikel 263, tog Retten det annulationssøgsmål, der var anlagt til prøvelse af gennemførelsesafgørelsen om fastsættelse af BAT-konklusionerne for de store fyringsanlæg, til følge.

Da en annulation af denne gennemførelsesafgørelse med øjeblikkelig virkning ville kunne bringe de ensartede godkendelsesvilkår for de store fyringsanlæg i Unionen i fare, risikerede at skabe en retsusikkerhed for de berørte parter og ville være i strid med de mål om at sikre et højt niveau af miljøbeskyttelse og om at forbedre

⁴⁶ | Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442 af 31.7.2017 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU for så vidt angår store fyringsanlæg (EUT 2017, L 212, s. 1).

miljøkvaliteten, opretholdt Retten dog virkningerne af denne afgørelse indtil ikrafttrædelsen inden for en rimelig frist af en ny retsakt, som skulle erstatte denne, og som skulle vedtages ifølge de regler om kvalificeret flertal, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i protokol nr. 36.

2. Disciplinærordning for medlemmer af Europa-Parlamentet

Dom af 3. februar 2021, *Moi mod Parlamentet* (T-17/19, under appel ⁴⁷, [EU:T:2021:51](#)) ⁴⁸

Sagsøgeren var i perioden fra 2014 til 2019 medlem af Europa-Parlamentet. To af sagsøgerens akkrediterede parlamentariske assistenter indgav i november 2017, efter at have indgivet en ansøgning om bistand ⁴⁹, en klage over chikane til det rådgivende udvalg i Parlamentet, der havde ansvaret for denne problematik ⁵⁰.

Efter at have gennemgået det rådgivende udvalgs udtalelse og sagsøgerens bemærkninger vedtog Parlamentets formand ved to særskilte skrivelser af 2. oktober 2018 dels en afgørelse om, at sagsøgeren havde udøvet psykisk chikane over for de to klagere, dels en afgørelse, hvorved det blev fastslået, at sagsøgeren som sanktion for sin adfærd over for de to klagere mistede retten til dagpenge i en periode på 12 dage.

Den 16. oktober 2018 indgav sagsøgeren en intern klage ⁵¹ til Parlamentets Præsidium over formandens afgørelse om sanktionen. Ved afgørelse af 12. november 2018, der blev truffet på et plenarmøde den 14. november 2018 og meddelt samme dag, stadfæstede Parlamentets Præsidium formandens afgørelse om sanktionen. Sagsøgeren anlagde derefter den 11. januar 2019 et annullationssøgsmål til prøvelse af formandens afgørelser om såvel chikanen som sanktionen og Parlamentets Præsidiums afgørelse samt et erstatningssøgsmål.

Ved sin dom annullerede Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, de tre ovennævnte afgørelser og frifandt Parlamentet i øvrigt, bl.a. for sagsøgerens erstatningspåstand. Retten klarlagde således retspraksis for så vidt angår dels forholdet mellem retten til at blive hørt og retten til forsvar, dels hvilke forhold der skal fastslås, med henblik på at opnå annullation som følge af tilsidesættelse af retten til forsvar. Retten præciserede i øvrigt grænserne for anvendelsen af reglen om »overensstemmelse« ⁵² mellem klagen og stævningen.

⁴⁷| Sag C-246/21 P, *Parlamentet mod Moi*.

⁴⁸| Jf. ligeledes vedrørende en anmodning om bistand på grund af psykisk chikane fra en EU-ansat dom af 14.7.2021, *AI mod ECDC* (T-65/19, [EU:T:2021:454](#)), omtalt i afsnit XIII.6. »Psykisk chikane«.

⁴⁹| På grundlag af artikel 24 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«).

⁵⁰| Udvalget for behandling af klager over chikane mellem akkrediterede parlamentariske assistenter og medlemmer af Europa-Parlamentet og forebyggelse af chikane på arbejdspladsen blev oprettet ved artikel 1, stk. 1, i Parlamentets interne regler på området af 14.4.2014, som ændret den 6.7.2015.

⁵¹| På grundlag af artikel 167 i Europa-Parlamentets forretningsorden.

⁵²| Denne regel kræver, idet sagen i modsat fald afvises, at et anbringende eller en indsigelse, der fremføres for Unionens retsinstanser, allerede er blevet fremført under den administrative procedure, eller at det har nær tilknytning til en kritik, der rejses inden for de samme rammer.

Rettens bemærkninger

For det første fandt Retten i forbindelse med undersøgelsen af, om annullationspåstanden kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrørte formandens afgørelse om sanktionen, at vedtagelsen af Parlamentets Præsidiiums afgørelse ikke var til hinder for, at sagsøgeren kunne anlægge sag til prøvelse af formandens afgørelse om sanktionen, selv om sidstnævnte afgørelse kunne have været genstand for en intern klage i henhold til forretningsordenens artikel 167⁵³. Retten fastslog endvidere, at sagsøgeren under den foreliggende sag kunne nedlægge påstand om annullation af formandens afgørelse om sanktionen senest den dag, hvor søgsmålsfristen udløb, beregnet fra meddelelsen af Parlamentets Præsidiiums afgørelse. I den foreliggende sag fandt Retten, at begæringen ikke kunne anses for at være fremsat for sent, og den kunne derfor antages til realitetsbehandling.

For det andet fandt Retten i forbindelse med undersøgelsen af, om annullationspåstanden kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrørte formandens afgørelse om, at der forelå chikane, at retten til effektive retsmidler og princippet om god retspleje kræver, at Unionens retsinstanser samtidig skal prøve lovligheden af de afgørelser, der udgør én og samme tvist, dvs. i det foreliggende tilfælde den afgørelse, hvorved det fastsloges, at der forelå chikane, og den heraf afhængige afgørelse om den sanktion, som de faktiske omstændigheder gav anledning til. Eftersom formandens afgørelse om, at der forelå chikane, var uløseligt forbundet med afgørelsen om sanktionen, begyndte fristen for annullationssøgsmålet til prøvelse af førstnævnte – ligesom for den sidstnævnte – først at løbe fra meddelelse af den afgørelse fra Parlamentets Præsidium, der blev truffet efter den interne klage. Retten fandt ligeledes, at denne påstand ikke kunne anses for at være fremsat for sent, og også den kunne derfor antages til realitetsbehandling.

Hvad angår spørgsmålet, om det første anbringende om tilsidesættelse af princippet om overholdelse af retten til forsvar kunne antages til realitetsbehandling, henledte Retten indledningsvis opmærksomheden på, at sagsøgerens søgsmål var baseret på artikel 263 TEUF og ikke på artikel 270 TEUF, der omhandler enhver tvist mellem Unionen og dens ansatte. Det er imidlertid i forbindelse med tvister, der er anlagt på grundlag af sidstnævnte bestemmelse og vedrørende den obligatoriske forudgående klage, der er indført ved vedtægten, at reglen om overensstemmelse er blevet udledt, uden at Domstolen eller Retten på dette trin har udvidet den til at omfatte søgsmål, der, idet de er anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF, går forud for en administrativ fase. Retten fandt derfor, at reglen om overensstemmelse ikke fandt anvendelse på en tvist som den, sagsøgeren havde indbragt for Retten, og at det første anbringende følgelig ikke kunne afvises med den begrundelse, at tilsidesættelsen af princippet om overholdelse af retten til forsvar ikke var blevet påberåbt for Parlamentets Præsidium i forbindelse med den interne klage.

Hvad angår realitetsbehandling af det første anbringende bemærkede Retten, at retten til forsvar omfatter retten til at blive hørt og retten til aktindsigt og hører til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af Unionens retsorden og er knæsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Retten fremhævede således, at det almindelige princip om overholdelse af retten til forsvar fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom den procedure, der var indledt over for sagsøgeren, kunne føre til og førte til en sanktion mod et parlamentsmedlem for chikane. Under en procedure, der har til formål at fastslå, at der foreligger chikane, indebærer dette princip, at den pågældende, under overholdelse af eventuelle krav om fortrolighed, inden vedtagelsen af en afgørelse, der indeholder et klagepunkt imod vedkommende, skal tilstilles alle de sagsakter, der vedrører den nævnte chikane, og at vedkommende skal høres om disse. Retten bemærkede i det foreliggende tilfælde, at selv om sagsøgeren under den procedure, der førte til konstateringen af, at der forelå chikane, og at sanktionen blev pålagt, blev underrettet om indholdet af de to akkrediterede parlamentariske assistenters klager, fik hun hverken adgang til de udtalelser,

⁵³ Dom af 21.2.2018, *LL mod Parlamentet* (C-326/16 P, [EU:C:2018:83](#), præmis 34-37), og af 19.9.2018, *Selimovic mod Parlamentet* (T-61/17, ikke trykt i Sml., [EU:T:2018:565](#), præmis 45).

som disse havde afgivet for det rådgivende udvalg, eller til sagsakterne, navnlig det fulde indhold af e-mails og tekstbeskeder, selv om disse oplysninger blev taget i betragtning med henblik på at fastslå, at der forelå chikane, og med henblik på at fastsætte sagsøgerens sanktion. Retten fandt derfor, at det almindelige princip om retten til forsvar var blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde.

Under henvisning til konsekvenserne af en tilsidesættelse af dette princip bemærkede Retten, at tilsidesættelse af retten til forsvar kun medfører, at den afgørelse, der er truffet ved afslutningen af en procedure, annulleres, hvis denne procedure kunne have ført til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget⁵⁴. Dette krav er opfyldt, når en sagsøger, der ikke har haft adgang til de dokumenter, der i medfør af princippet om retten til forsvar skal meddeles sagsøgeren, ikke har været i stand til i fornødent omfang at fremkomme med sine bemærkninger og således er blevet frataget en mulighed, om end begrænset, for bedre at sikre sit forsvar. I et sådant tilfælde påvirker en manglende fremsendelse af de sagsakter, som administrationen har baseret sig på, henset til beskyttelsen, som følge af retten til forsvar, nødvendigvis lovligheden af de retsakter, der er truffet ved afslutningen af en procedure, som kan berøre sagsøgeren negativt. Retten fandt i det foreliggende tilfælde, at sagsøgeren ved ikke at have fået indsigt i det fulde indhold af sagsakterne blev frataget en mulighed for bedre at sikre sit forsvar, og at denne uregelmæssighed uundgåeligt påvirkede indholdet af afgørelserne om, at der forelå chikane, og om sanktionen.

Retten fandt derfor, at de tre omhandlede afgørelser skulle annulleres på grund af tilsidesættelse af det almindelige princip om retten til forsvar.

3. Europæisk borgerinitiativ

Dom af 10. november 2021, Rumænien mod Kommissionen (T-495/19, under appel⁵⁵, [EU:T:2021:781](#))

Den 18. juni 2013 blev forslaget til borgerinitiativ (EBI) »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« indgivet til Europa-Kommissionen⁵⁶. Ifølge oplysningerne fra initiativtagerne var formålet med forslaget, at Den Europæiske Union inden for samhørighedspolitikken skulle lægge særlig vægt på områder, hvis etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn adskiller sig fra de omkringliggende områders kendetegn.

Ved afgørelsen af 25. juli 2013⁵⁷ afslog Kommissionen anmodningen om registrering af det omtvistede forslag til EBI med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne. Retten frifandt Kommissionen

⁵⁴| Dom af 4.4.2019, *OZ mod EIB* (C-558/17 P, [EU:C:2019:289](#), præmis 76-78), og af 25.6.2020, *HF mod Parlamentet* (C-570/18 P, [EU:C:2020:490](#), præmis 73).

⁵⁵| Sag C-54/22 P, *Rumænien mod Kommissionen*.

⁵⁶| Forslag indgivet i henhold til artikel 11, stk. 4, TEU og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16.2.2011 om borgerinitiativer (EUT 2011, L 65, s. 1, herefter »det omtvistede forslag til EBI«).

⁵⁷| Kommissionens afgørelse C(2013) 4975 final af 25.7.2013, hvorved der blev givet afslag på registrering af et forslag til borgerinitiativ med overskriften »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer«.

i det annullationssøgsmål, som var anlagt til prøvelse af denne afgørelse⁵⁸. Sagen blev appelleret til Domstolen, som ved sin dom ophævede Rettens dom og annullerede afgørelsen af 25. juli 2013⁵⁹.

Den 30. april 2019 vedtog Kommissionen en ny afgørelse, hvorved den registrerede det omtvistede forslag til EBI⁶⁰. Rumænien anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse.

Retten frifandt Kommissionen i det af Rumænien anlagte søgsmål og behandlede for første gang konkret spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse fra Kommissionen om at registrere et forslag til EBI kan anfægtes. Retten præciserede ligeledes dels kendetegnene ved den kontrol, som Kommissionen udøver med henblik på vedtagelsen af en sådan afgørelse, dels kendetegnene ved Rettens prøvelse af den pågældende afgørelses lovlighed.

Rettens bemærkninger

Hvad angik formaliteten undersøgte Retten, om den anfægtede afgørelse udgør en anfægtelig retsakt⁶¹. Den henviste indledningsvis til de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et EBI, og anførte, at den anfægtede afgørelse tilsigtede at have bindende retsvirkninger over for de berørte initiativtagere, institutioner og medlemsstater. I forhold til initiativtagerne udløser registreringsafgørelsen nemlig mekanismen til indsamling af støttetilkendegivelser, hvilket bl.a. for det første giver dem ret til at indgive EBI'et til Kommissionen og redegøre nærmere herfor⁶², for det andet ret til at kræve af Kommissionen, at den fastsætter en meddelelse som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011⁶³, og for det tredje ret til at forelægge EBI'et under en offentlig høring i Europa-Parlamentet. Disse rettigheder, som erhverves af initiativtagerne, skaber samtidig forpligtelser for de berørte institutioner, for så vidt som Kommissionen er forpligtet til at mødes med initiativtagerne samt fremlægge sin meddelelse om EBI'et, og Parlamentet er forpligtet til at arrangere en offentlig høring. Hvad angår de berørte medlemsstater skaber afgørelsen om registrering af et forslag til EBI for deres vedkommende en forpligtelse til at godkende indsamlingen af støttetilkendegivelser og til at kontrollere og attestere dem.

Retten præciserede endvidere, at afgørelsen om registrering af et forslag til EBI ikke udgør en forberedende retsakt eller en mellemkommende retsakt, hvis formål er at forberede Kommissionens vedtagelse af dens meddelelse om EBI'et. Afgørelsen om at registrere et forslag til EBI indebærer nemlig en første vurdering af forslaget fra Kommissionens side på det retlige plan og påvirker ikke Kommissionens bedømmelse i forbindelse med den meddelelse om EBI'et, der navnlig indeholder Kommissionens »retlige og politiske konklusioner«. Retten bemærkede, at ifølge retspraksis⁶⁴ beror EBI-mekanismens særlige merværdi ikke på visheden om et resultat, men på de veje og muligheder, det skaber for EU-borgerne for at indlede en politisk debat ved EU-institutionerne uden at skulle afvente iværksættelsen af en lovgivningsprocedure. Den politiske debat

58| Dom af 10.5.2016, *Izsák og Dabis mod Kommissionen* (T-529/13, [EU:T:2016:282](#)).

59| Dom af 7.3.2019, *Izsák og Dabis mod Kommissionen* (C-420/16 P, [EU:C:2019:177](#)).

60| Kommissionens afgørelse (EU) 2019/721 af 30.4.2021 om forslaget til borgerinitiativ »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« (EUT 2019, L 122, s. 55, herefter »den anfægtede afgørelse«).

61| I henhold til artikel 263 TEUF.

62| Artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, litra b), i forordning nr. 211/2011.

63| Denne bestemmelse fastsætter, at når Kommissionen modtager et borgerinitiativ, fastsætter den inden tre måneder sine juridiske og politiske konklusioner om initiativet samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger, i en meddelelse (herefter »meddelelsen om EBI'et«).

64| Dom af 19.12.2019, *Puppinck m.fl. mod Kommissionen* (C-418/18 P, [EU:C:2019:1113](#), præmis 70).

med såvel borgerne som institutionerne finder bl.a. sted i løbet af kampagnen, der har til formål at indhente støttetilkendegivelser, under mødet med Kommissionen og i forbindelse med den offentlige høring i Parlamentet. Denne debat er nærmere bestemt en følge af afgørelsen om registrering af et forslag til EBI og af den efterfølgende procedure, som finder sted, inden Kommissionen vedtager sin meddelelse om EBI. I lighed med den anfægtede afgørelse var denne afgørelse derfor resultatet af en specifik fase i EBI-proceduren, som havde retligt bindende virkninger, der adskilte sig fra dem, der fulgte af meddelelsen om EBI, og ligesom denne meddelelse udgjorde afgørelsen en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF.

Hvad angik realiteten undersøgte Retten indledningsvis betingelserne for registrering af et forslag til EBI og navnlig betingelsen om, hvorvidt et sådant forslag falder uden for Kommissionens beføjelse ⁶⁵. I denne sammenhæng henviste Retten til kendetegnene ved den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage i henhold til denne betingelse for registrering af et forslag til EBI.

Retten bemærkede for det første, at med henblik på at sikre, at et EBI er lettilgængeligt, kan Kommissionen alene nægte at registrere et sådant forslag, hvis emnet for og formålet med forslaget til EBI åbenbart falder uden for denne institutions beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

For det andet præciserede Retten, at der er en forskel mellem den undersøgelse, som Kommissionen er forpligtet til at foretage med hensyn til registreringsbetingelsen, hvorefter et forslag til EBI henhører under dens beføjelse, og den undersøgelse, som denne institution er forpligtet til at foretage inden for rammerne af meddelelsen om EBI'et. Inden for rammerne af undersøgelsen af denne registreringsbetingelse skal Kommissionen begrænse sig til at undersøge, om de foranstaltninger, der foreslås inden for rammerne af det pågældende EBI, objektivt set kan iværksættes på grundlag af traktaterne, og den er ikke forpligtet til at undersøge, om der er ført bevis for alle de faktiske omstændigheder, der påberåbes, eller om begrundelsen for forslaget og de foreslåede foranstaltninger er tilstrækkelige. Afgørelsen om at registrere et forslag til EBI indebærer en første vurdering fra Kommissionens side på det retlige plan, og foregriber ikke Kommissionens bedømmelse i forbindelse med dens meddelelse om EBI'et, der fastsætter denne institutions endelige stillingtagen til en fremsættelse af et forslag til retsakt som svar på det omhandlede EBI. Kommissionen kan således alene nægte at registrere et forslag til EBI, hvis den i forbindelse med vurderingen af registreringsbetingelsen, hvorefter forslaget til EBI falder inden for dens beføjelse, konkluderer, at det fuldstændigt kan udelukkes, at den kan fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne. Hvis Kommissionen derimod ikke kan nå til en sådan konklusion, er den forpligtet til at registrere det omhandlede forslag til EBI med henblik på at muliggøre den politiske debat inden for institutionerne, som udløses efter denne registrering.

For det andet konstaterede Retten, idet den udtalte sig om, hvorvidt Kommissionen korrekt havde identificeret indholdet af det omtvistede forslag til EBI, at dette forslag var blevet fremsat korrekt i den anfægtede afgørelse, og at dets indhold ikke var urigtigt gengivet. Kommissionen havde nemlig på grundlag af en anvendelse af retspraksis ⁶⁶ ud fra et objektivt synspunkt undersøgt de foreslåede foranstaltninger abstrakt og i det væsentlige begrænset sig til at redegøre for genstanden for samt formålene med det omtvistede forslag til EBI og konstateret, at dette forslag henhørte under EU's samhörighedspolitik.

Retten forkastede for det tredje anbringendet om, at Kommissionens vurdering omfatter et forbehold. Retten fremhævede nemlig, at Kommissionen i givet fald kan »justere«, »kvalificere« eller endog delvist registrere det omhandlede forslag til EBI med henblik på at sikre, at det er lettilgængeligt, forudsat at Kommissionen overholder den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen, og at indholdet af det pågældende forslag ikke gengives urigtigt. Denne fremgangsmåde gør det nemlig muligt for Kommissionen – i stedet for at afslå

⁶⁵ | Artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

⁶⁶ | Dom af 7.3.2019, *Izsák og Dabis mod Kommissionen* (C-420/16 P, [EU:C:2019:177](#), præmis 62).

at registrere et forslag til EBI – at registrere det på visse betingelser med henblik på at bevare den effektive virkning af det formål, der forfølges med forordning nr. 211/2011.

For det fjerde og sidste bemærkede Retten hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 174 TEUF til 178 TEUF kan udgøre et retsgrundlag for en EU-indsats i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i det omtvistede forslag til EBI ⁶⁷, at Kommissionen ikke havde begået en fejl, da den i den anfægtede afgørelse konkluderede, at det omtvistede forslag til EBI ikke åbenbart faldt uden for dens beføjelse, eftersom det vedrørte Kommissionens egen fremlæggelse af forslag til retsakter, der definerede strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning, og for så vidt som de foranstaltninger, der skulle finansieres, skulle fremme territorial, økonomisk og social samhørighed inden for EU.

III. Konkurrenceregler for virksomheder

1. Nye afgørelser på artikel 102 TEUF's område

Dom af 10. november 2021, Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Shopping) (T-612/17, under appel ⁶⁸, [EU:T:2021:763](#))

Ved afgørelse af 27. juni 2017 ⁶⁹ fastslog Europa-Kommissionen, at Google LLC i 13 lande i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) ⁷⁰ havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for generelle internetsøgninger ved at begunstige sin egen sammenligningstjeneste, en specialiseret søgetjeneste, i forhold til konkurrerende sammenligningstjenester.

Kommissionen fandt for det første, at resultaterne af en produktsøgning iværksat med Googles almindelige søgemaskine var placeret og fremstillet mere attraktivt, når der var tale om egne resultater fra Googles sammenligningstjeneste, end når der var tale om resultater fra konkurrerende sammenligningstjenester. For det andet blev de sidstnævnte, der kom frem som generiske resultater (anført med blå links), herved ved hjælp af tilpasningsalgoritmer rykket ned på Googles generelle resultatsider i modsætning til resultaterne fra Googles sammenligningstjeneste. Herved havde Google i det væsentlige reduceret trafikken fra sine generelle resultatsider til konkurrerende sammenligningstjenester, samtidig med at selskabet havde øget trafikken til sin egen sammenligningstjeneste (herefter »den omtvistede praksis«).

Efter Kommissionens opfattelse havde denne praksis haft konkurrencebegrænsende virkninger på såvel 13 nationale markeder for specialiseret søgning vedrørende produktsammenligning som på 13 nationale markeder for generel søgning.

⁶⁷ Disse artikler henhører under EUF-traktatens afsnit XVIII, der vedrører økonomisk, social og territorial samhørighed.

⁶⁸ Sag C-48/22 P, *Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Shopping)*.

⁶⁹ Kommissionens afgørelse C(2017) 4444 final af 27.6.2017 om en procedure i henhold til artikel 102 TEUF og EØS-aftalens artikel 54 (sag AT.39740 – Google (Shopping)).

⁷⁰ Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene, Østrig, Polen, Sverige, Det Forenede Kongerige og Norge.

Kommissionen fastslog således, at der forelå en overtrædelse af forbuddet mod misbrug af en dominerende stilling som fastsat i artikel 102 TEUF og i EØS-aftalens artikel 54, og pålagde Google en bøde på 2 424 495 000 EUR, heraf 523 518 000 EUR som solidarisk ansvarlig med Alphabet, Inc., Googles moderselskab.

Retten frifandt i det væsentlige Kommissionen i det af Google og Alphabet anlagte søgsmål og tiltrådte den bøde, som Kommissionen havde pålagt.

Rettens bemærkninger

Hvad i første række angår den omstændighed, at den omtvistede praksis havde konkurrencebegrænsende karakter, fastslog Retten, at den konstatering alene, at en virksomhed har en dominerende stilling, uanset om det er af Googles omfang, ikke i sig selv er ensbetydende med en kritik af denne virksomhed, selv om den påtænker at udvide sine aktiviteter til et tilstødende marked. Det er nemlig et forbud mod »misbrug« af dominerende stilling, som artikel 102 TEUF fastsætter. Det særlige ansvar, der i denne forbindelse hviler på en dominerende virksomhed, skal vurderes under hensyntagen til de specifikke omstændigheder i hver enkelt sag, som godtgør en svækkelse af konkurrencen.

Henset til betydningen for sammenligningstjenesterne af den trafik, der skabes med Googles almindelige søgemaskine, til adfærden hos brugerne, der generelt fokuserer på de første resultater, samt til den betydelige andel og den omstændighed, at den »fordrejede« trafik i sammenligningstjenesterne rent faktisk ikke kunne erstattes, fastslog Retten, at den omtvistede praksis således udgjorde forskelsbehandling, som fraveg konkurrencen på ydelser og kunne føre til en svækkelse af konkurrencen på markedet, hvilket kunne være i strid med artikel 102 TEUF.

I denne forbindelse fremhævede Retten, at i betragtning af det universelle anvendelsesområde for Googles almindelige søgemaskine, som er udviklet til at opdele resultaterne under hensyntagen til alt det mulige indhold, var det forhold, at en enkelt type specialiserede resultater, nemlig Googles egne, blev fremmet på siderne over de generelle resultater, udtryk for en vis form for anomali.

Retten bemærkede endvidere, at selv om Googles generelle resultatside havde kendetegn, som bragte den tættere på »en nødvendig facilitet«, forstået som en uomgængeligt nødvendig tjenesteydelse, for hvilken der på dette tidspunkt ikke var en reel eller potentiel erstatning tilgængelig, adskilte den omtvistede praksis sig i sit indhold ikke fra en nægtelse af levering af en nødvendig facilitet. Derfor kunne den analyse, som Domstolen udviklede i Bronner-dommen ⁷¹ i forhold til en sådan nægtelse, ikke anvendes i det foreliggende tilfælde.

Endelig bemærkede Retten, at eftersom Googles forskelsbehandling blev foretaget ud fra resultaternes oprindelse, dvs. om de kom fra Googles egen sammenligningstjeneste eller fra konkurrerende operatører, fulgte det heraf, at resultaterne fra konkurrerende sammenligningstjenester aldrig kunne blive behandlet på samme måde som resultaterne fra Googles sammenligningstjeneste med hensyn til deres placering og præsentation. Google prioriterede således sin egen sammenligningstjeneste i forhold til konkurrerende sammenligningstjenester og ikke det bedst mulige søgeresultat.

Hvad for det andet angår skadelige virkninger af den omtvistede praksis på konkurrencen bemærkede Retten, at der foreligger et misbrug af dominerende stilling, når den dominerende virksomhed ved at benytte midler, som er forskellige fra dem, der normalt styrer konkurrencen, hindrer bevarelsen af konkurrencegraden eller udviklingen heraf. For at godtgøre en overtrædelse af artikel 102 TEUF er Kommissionen i denne sammenhæng

71| Dom af 26.11.1998, **Bronner** (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

ikke forpligtet til at påvise, at den omhandlede praksis har haft reelle udelukkelsesvirkninger på markederne, idet det er tilstrækkeligt at godtgøre potentielle virkninger.

I denne henseende tiltrådte Retten Kommissionens konklusion om, at den omtvistede praksis kunne skabe potentielt konkurrencebegrænsende virkninger på markedet for specialiseret søgning vedrørende produktsammenligning. Kommissionen havde for det første nærmere bestemt godtgjort, at der forelå konkrete virkninger på trafikken fra Googles generelle resultatsider til skade for de konkurrerende sammenligningstjenester og til fordel for Googles sammenligningstjenester, og for det andet at trafikken på de konkurrerende sammenligningstjenester fra disse sider udgjorde en stor del af deres samlede trafik og ikke kunne erstattes effektivt af andre kilder, såsom reklamer (AdWords) eller mobilapplikationer, hvorfor den omtvistede praksis kunne føre til, at konkurrenter forsvandt, til mindre innovation på markedet og til færre valg for forbrugerne, hvilket er karakteristiske elementer i en svækket konkurrence.

Retten fastslog derimod, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at Googles adfærd havde haft selv potentiel konkurrencebegrænsende virkning på markedet for generel søgning, og annullerede følgelig konstateringen af en overtrædelse for dette særskilte marked.

Hvad angår de potentielt konkurrencebegrænsende virkninger på markedet for specialiseret søgning vedrørende produktsammenligning forkastede Retten endvidere Googles argument om, at konkurrencen ville forblive livlig, idet der fandtes vareplatforme på disse markeder, hvorved den tiltrådte Kommissionens analyse om, at disse platforme ikke var aktive på samme marked.

Retten forkastede ligeledes de begrundelser, som Google påberåbte sig for at anfægte, at selskabets adfærd udgjorde misbrug. Den bemærkede, at selv om klassificeringsalgoritmerne for de generiske resultater eller kriterierne for placering og præsentation af de specialiserede resultater for Googles produkter i sig selv kunne udgøre forbedringer af selskabets tjeneste, som kunne være til gavn for konkurrencen, begrundede denne omstændighed ikke den omtvistede praksis, nemlig den forskellige behandling af resultaterne fra Googles sammenligningstjeneste og resultaterne fra konkurrerende sammenligningstjenester. Desuden havde Google ikke godtgjort, at der var effektivitetsgevinster ved denne praksis, som kompenserede for dens negative virkninger for konkurrencen.

Efter en ny bedømmelse af overtrædelsen tiltrådte Retten endelig størrelsen af den af Kommissionen pålagte bøde, idet den forkastede Googles argumenter om, at det var første gang, at Kommissionen undersøgte den omtvistede adfærd i forhold til konkurrencereglerne, og at denne institution under sagens behandling havde accepteret at forsøge at afgøre sagen med tilsagn.

Ved at foretage sin egen bedømmelse af de faktiske omstændigheder med henblik på at fastsætte sanktionens størrelse fastslog Retten endvidere for det første, at den delvise annullation af den anfægtede afgørelse med hensyn til markedet for generel søgning ikke havde indvirkning på bødens størrelse, eftersom Kommissionen ikke havde taget hensyn til afsætningsens værdi på dette marked med henblik på at fastsætte grundbeløbet for den pålagte bøde. Retten fremhævede for det andet, at selv om den tog hensyn til, at misbruget ikke var godtgjort for markedet for generel søgning, tog den ligeledes hensyn til, at den omtvistede adfærd udgjorde en særligt alvorlig overtrædelse, og at den var udvist forsætligt og ikke uagtsomt.

Efter sin analyse fastslog Retten, at den økonomiske sanktion, som Google var blevet pålagt, skulle tiltrædes.

2. Nye afgørelser på fusionsområdet

Domme af 20. oktober 2021, Polskie Linie Lotnicze »LOT« mod Kommissionen (T-240/18, [EU:T:2021:723](#) og T-296/18, [EU:T:2021:724](#))

Luftfartsselskabet Air Berlin plc iværksatte som følge af en vedvarende forværring af sin finansielle situation i 2016 en omstrukturingsplan. I denne forbindelse indgik dette selskab fra den 16. december 2016 en aftale med luftfartsselskabet Deutsche Lufthansa AG (herefter »Lufthansa«), hvorved Air Berlin udleasede forskellige luftfartøjer med besætning til sidstnævnte.

Tabet af den økonomiske støtte, som Air Berlin var blevet indrømmet af en af sine hovedaktionærer, tvang imidlertid selskabet til den 15. august 2017 at anmode om indledning af insolvensbehandling. Under disse omstændigheder skulle de tyske myndigheders tildeling af et garanteret lån som redningsstøtte, som Kommissionen ⁷² godkendte, give selskabet mulighed for at fortætte sin virksomhed i tre måneder, som bl.a. skulle gøre det muligt at sælge selskabets aktiver.

Dette formål kom navnlig til udtryk ved indgåelsen af to aftaler. For det første en aftale indgået den 13. oktober 2017 om Lufthansas overtagelse af bl.a. et af Air Berlins datterselskaber, idet dette selskab først skulle overdrages forskellige luftfartøjer med besætning samt slots ⁷³, som Air Berlin havde i et vist antal lufthavne, herunder især lufthavnene Düsseldorf, Zürich, Hamburg, München, Stuttgart og Berlin-Tegel. For det andet en aftale indgået den 27. oktober 2017 med luftfartsselskabet easyJet plc, som hovedsageligt vedrørte overførslen til sidstnævnte af Air Berlins slots, navnlig i Berlin-Tegel lufthavn. Air Berlin indstillede sin virksomhed dagen efter, inden selskabet blev erklæret insolvent ved retsafgørelse af 1. november 2017.

Den 31. oktober 2017 anmeldte Lufthansa den fusion, som var bestemt ved aftalen af 13. oktober 2017, til Kommissionen i overensstemmelse med denne institutions særlige rettigheder ⁷⁴ inden for fusionskontrol. Den 7. november 2017 anmeldte easyJet på samme måde den transaktion, som var bestemt ved aftalen af 27. oktober 2017 (herefter sammen med den af Lufthansa anmeldte transaktion »de omhandlede fusioner«). Kommissionen fastslog ved afgørelse C(2017) 9118 final af 21. december 2017, at den af Lufthansa anmeldte fusion var forenelig med det indre marked, henset til de tilsagn, som dette selskab havde afgivet ⁷⁵, samt ved afgørelse C(2017) 8776 final af 12. december 2017, at den af easyJet anmeldte fusion var forenelig med det indre marked (herefter samlet »de anfægtede afgørelser«). Kommissionen konkluderede nemlig, at de omhandlede fusioner ikke rejste alvorlig tvivl om deres forenelighed med det indre marked. I dette tilfælde havde Kommissionen for første gang i sager vedrørende lufttransport af passagerer ikke afgrænset de relevante markeder ud fra bypar, mellem et afgangssted og et ankomststed (herefter »A & A-markederne«). Den fastslog nemlig for det første, at Air Berlin havde indstillet sin virksomhed inden fusionerne og uafhængigt heraf. Den udledte heraf, at Air Berlin havde trukket sig fra alle A & A-markeder, hvorpå selskabet tidligere havde været aktivt. For det andet fandt Kommissionen, at de omhandlede fusioner hovedsageligt vedrørte

72] Afgørelse C(2017) 6080 final af 4.9.2017 om statsstøtte SA.48937 (2017/N) – Tyskland vedrørende redning af Air Berlin (EUT 2017, C 400, s. 7).

73] Slots er tilladelser for et luftfartsselskab til at benytte hele den til levering af lufttransporttjenester nødvendige lufthavnsinfrastruktur på en given dag og på et givet tidspunkt fra eller til denne lufthavn.

74] Der er i det foreliggende tilfælde tale om de særlige rettigheder, som er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20.1.2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (»EF-fusionsforordningen«) (EUT 2004, L 24, s. 1).

75] I det foreliggende tilfælde havde Lufthansa for at fjerne tvivlen om den anmeldte fusions forenelighed med det indre marked vedrørende selskabets stilling i Düsseldorf lufthavn i medfør af EF-fusionsforordningens artikel 6, stk. 2, foreslået Kommissionen en betydelig reduktion i antallet af slots, som ville blive overført til dette selskab i forbindelse med fusionen.

overførsel af slots, og fastslog, at disse slots ikke var tilknyttet et bestemt A & A-marked. Følgelig fandt Kommissionen, at det med henblik på dens analyse var bedst at forene samtlige A & A-markeder fra eller til hver lufthavn, hvortil disse slots var knyttet. Kommissionen definerede således de relevante markeder som markederne for lufttransport af passagerer fra eller til disse lufthavne. Herefter kontrollerede den, om de nævnte fusioner kunne »hæmme den effektive konkurrence betydeligt«, navnlig ved at give henholdsvis easyJet og Lufthansa evnen til og en interesse i at afskærme adgangen til disse markeder.

Eftersom luftfartsselskabet Polskie Linie Lotnicze »LOT« (herefter »sagsøgeren«), som var en direkte konkurrent til parterne i de omhandlede fusioner, mente, at den analyse, som Kommissionen således havde foretaget, var urigtig både med hensyn til den anvendte metode og til resultaterne, anlagde selskabet to søgsmål for Retten med påstand om annullation af de to anfægtede afgørelser.

Ved sine domme af 20. oktober 2021 frifandt Retten Kommissionen i disse søgsmål, idet den således navnlig anerkendte, at Kommissionen kunne nøjes med samlet at undersøge de A & A-markeder fra eller til hver lufthavn, hvortil Air Berlins slots var knyttet, i stedet for individuelt at undersøge hvert af de A & A-markeder, hvorpå Air Berlin og henholdsvis Lufthansa og easyJet var aktive.

Rettens bemærkninger

I første række fastslog Retten hvad angår anbringendet om en urigtig afgrænsning af de relevante markeder indledningsvis, at sagsøgeren med urette søgte at rejse tvivl om den materielle nøjagtighed af Kommissionens beskrivelse af de omhandlede fusioner og deres sammenhæng. I denne forbindelse bemærkede Retten bl.a., at Kommissionen med føje kunne finde, at Air Berlin havde indstillet sin virksomhed inden de omhandlede fusioner og uafhængigt heraf, og at Air Berlin følgelig ikke længere var aktiv på noget A & A-marked. For så vidt som Air Berlins slots ikke var tilknyttet noget A & A-marked, fastslog Retten, at Kommissionen med føje havde fundet, at disse slots kunne anvendes af henholdsvis Lufthansa og easyJet på andre A & A-markeder end dem, hvorpå Air Berlin var aktiv. Retten fastslog følgelig, at til forskel fra fusioner, der involverer luftfartsselskaber, som stadig er aktive, var det i dette præcise tilfælde ikke sikkert, at de omhandlede fusioner havde nogen form for indvirkning på konkurrencen på de A & A-markeder, hvorpå Air Berlin var aktiv, inden dette selskab indstillede sin virksomhed. Endelig fastslog Retten, at sagsøgeren ikke havde fremlagt noget tungtvejende indicium for, at den individuelle undersøgelse af de A & A-markeder, som dette selskab havde identificeret, kunne have gjort det muligt at fastslå, at der forelå en betydelig hindring for den effektive konkurrence, som den af Kommissionen fastlagte afgrænsning af markedet ikke kunne afsløre.

I anden række bemærkede Retten hvad angår anbringendet om et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de omhandlede fusioners virkninger indledningsvis, at Kommissionen har et vist skøn ved udøvelsen af de kompetencer, som den er tillagt i medfør af EF-fusionsforordningen, navnlig med hensyn til de komplekse økonomiske vurderinger, som den skal foretage i denne henseende. Unionens retsinstansers kontrol med udøvelsen af et sådant skøn skal således tage hensyn til den skønsmargin, som Kommissionen herved er indrømmet. Efter at have præciseret dette fastslog Retten, at vurderingen af de omhandlede fusioners indvirkning på markederne for lufttransport af passagerer fra eller til de berørte lufthavne ikke afslørede et åbenbart urigtigt skøn, navnlig henset til det lave trængselsniveau i disse lufthavne eller til fusionernes begrænsede betydning for forøgelsen af Lufthansas og easyJets slotandele. Hvad nærmere bestemt angik den af Lufthansa anmeldte fusion kunne sagsøgeren heller ikke gøre gældende, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn af virkningerne af aftalen af 16. december 2016, navnlig eftersom denne aftale allerede havde givet Lufthansa mulighed for at benytte disse luftfartøjer med besætning i en periode på seks år, inden selskabet endeligt erhvervede disse i forbindelse med nævnte fusion. Endelig bemærkede Retten hvad angår den af easyJet anmeldte fusion, at slots er nødvendige for levering af lufttransport af passagerer. Retten udledte heraf, at der var en »vertikal« forbindelse mellem tildelingen af disse slots og

leveringen af disse tjenester, og at Kommissionen følgelig med føje kunne henwise til retningslinjerne om »ikke-horisontale« fusioner ⁷⁶.

I tredje række forkastede Retten klagepunkterne om, at de tilsagn, som Lufthansa havde afgivet i forbindelse med den fusion, som dette selskab havde anmeldt, angiveligt ikke var tilstrækkelige, og om, at der ikke forelå sådanne tilsagn med hensyn til den fusion, som easyJet havde anmeldt, med den begrundelse, at sagsøgeren ikke med føje kunne gøre gældende, at det var åbenbart, at disse fusioner kunne hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Derfor forkastede Retten ligeledes sagsøgerens klagepunkter om, at Kommissionen havde undladt at tage hensyn til eventuelle effektivitetsgevinster, som kunne følge af nævnte fusioner.

I fjerde række bemærkede Retten, at sagsøgeren ikke havde godtgjort, at den finansielle støtte, som Air Berlin havde modtaget i medfør af redningsstøtten, var en del af de aktiver, der var blevet overført til henholdsvis easyJet og Lufthansa i forbindelse med de omhandlede fusioner, og den forkastede følgelig klagepunkterne om, at Kommissionen skulle have taget hensyn til denne støtte ved sin analyse. Med hensyn til tilsidesættelsen af artikel 8a, stk. 2, i forordning nr. 95/93 ⁷⁷, som sagsøgeren ligeledes havde påberåbt sig som led i et af sine søgsmål, bemærkede Retten endvidere, at Kommissionen ikke havde kompetence til at anvende denne bestemmelse.

Idet Retten forkastede den af sagsøgeren anførte begrundelsesmangel og således forkastede samtlige anbringender, som var fremsat i de to sager, frifandt den endelig Kommissionen i begge søgsmål, uden at det under disse omstændigheder var fornødent at træffe afgørelse om formaliteten.

76] Retningslinjer for vurdering af ikke-horisontale fusioner efter EF-fusionsforordningen (EUT 2008, C 265, s. 6). Retten forkastede desuden klagepunktet om en tilsidesættelse af disse retningslinjer, idet den bemærkede, det forhold, at et selskab havde en betydelig markedsstyrke på ét af de berørte markeder ikke i sig selv var tilstrækkeligt til at godtgøre konkurrencemæssige problemer.

77] Der er nærmere bestemt tale om Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18.1.1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT 1993, L 14, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 545/2009 af 18.6.2009 (EUT 2009, L 167, s. 24).

IV. Statsstøtte

1. Begrebet statsstøtte

a) Selektiv skattefordel

Dom af 12. maj 2021, Luxembourg og Amazon mod Kommissionen (T-816/17 og T-318/18, under appel ⁷⁸, [EU:T:2021:252](#))

Fra 2006 og fremefter udøvede Amazon-koncernen sine forretningsaktiviteter i Europa gennem to selskaber etableret i Storhertugdømmet Luxembourg, nemlig på den ene side Amazon Europe Holding Technologies SCS (i det følgende benævnt »LuxSCS«), et luxembourgsk kommanditselskab, hvis partnere var amerikanske enheder i Amazon-koncernen, og på den anden side Amazon EU Sàrl (i det følgende benævnt »LuxOpCo«), et 100% ejet datterselskab af LuxSCS.

Mellem 2006 og 2014 var LuxSCS det selskab, der var ansvarligt for de immaterielle aktiver, der var nødvendige for Amazon-koncernens aktiviteter i Europa. I den forbindelse havde selskabet indgået forskellige aftaler med amerikanske enheder af Amazon-koncernen, nemlig licens- og overdragelsesaftaler for eksisterende immaterielle ejendomsrettigheder med Amazon Technologies, Inc. (ATI) (herefter »buy-in-aftalen«), og en aftale om fordeling af omkostningerne i forbindelse med udviklingsprogrammet for disse immaterielle rettigheder (herefter »aftalen om omkostningsfordeling«) med ATI og en anden enhed, A.9.com, Inc. I medfør af disse aftaler opnåede LuxSCS retten til at udnytte visse immaterielle ejendomsrettigheder vedrørende nærmere bestemt teknologi, kundeoplysninger og varemærker samt retten til at underlicensere de immaterielle ejendomsrettigheder. I den forbindelse indgik LuxSCS bl.a. en licensaftale med LuxOpCo, som er hovedoperatør af Amazon-koncernens kommercielle aktiviteter i Europa. I henhold til denne aftale forpligtede LuxOpCo sig til at betale et gebyr til LuxSCS for brugen af de immaterielle aktiver.

Den 6. november 2003 gav de luxembourgske skattemyndigheder efter anmodning fra Amazon-koncernen et forhåndstilsagn (tax rulings, herefter »forhåndstilsagn«). Formålet med denne anmodning var at få bekræftet, hvorledes LuxOpCo og LuxSCS skulle behandles i forbindelse med den luxembourgske selskabsskat. Hvad mere specifikt angår fastsættelsen af LuxOpCo's årlige skattepligtige indkomst, havde Amazon-koncernen foreslået at beregne det såkaldte »armslængde«-beløb for den royalty, som LuxOpCo skulle betale til LuxSCS, efter metoden for transaktionsnettomargin (i det følgende benævnt »TNMM«), idet LuxOpCo blev fastholdt som en »part, der skal testes«.

DFA bekræftede på den ene side, at LuxSCS ikke var underlagt luxembourgsk selskabsskat på grund af sin selskabsform, og godkendte på den anden side metoden til beregning af størrelsen af det årlige gebyr, som LuxOpCo skulle betale LuxSCS i henhold til ovennævnte licensaftale.

I 2017 havde Europa-Kommissionen fundet, at selv om den havde godkendt, at metoden til fastsættelse af den royalty, som LuxOpCo skulle betale LuxSCS, var i overensstemmelse med »armslængde«-princippet, udgjorde forhåndstilsagnet og gennemførelsen heraf i 2006-2014 en statsstøtte som omhandlet i artikel 107

⁷⁸| Sag C-457/21 P, *Kommissionen mod Amazon.com m.fl.*

TEUF, i dette tilfælde en driftsstøtte, som var uforenelig med det indre marked ⁷⁹. Kommissionen konkluderede, at LuxOpCo havde opnået en skattefordel, idet den fandt, at den royalty, som LuxOpCo skulle betale LuxSCS i medfør af den i det pågældende forhåndstilsagn godkendte metode, i den omhandlede periode var for høj, således at LuxOpCo's vederlag og dermed skattegrundlaget var blevet kunstigt nedsat. I denne henseende var Kommissionens beslutning baseret på en hovedkonklusion og tre subsidiære konklusioner. Mere specifikt var hovedkonklusionen baseret på en fejl i forbindelse med valget af den »part, der skal testes« med henblik på anvendelsen af TNMM. De tre subsidiære konklusioner var henholdsvis baseret på en fejl i valget af TNMM som sådan, en fejl i valget af indikatoren for ydelsesniveauet som en relevant parameter for anvendelsen af TNMM og en fejl i anvendelsen af en loftsmekanisme i henhold til TNMM. Efter at Kommissionen i sidste ende havde konstateret, at forhåndstilsagnet var blevet gennemført af Luxembourg uden forudgående anmeldelse, krævede den, at LuxOpCo skulle tilbagebetale denne ulovlige og uforenelige støtte.

Luxembourg og Amazon-koncernen anlagde begge sag med påstand om annullation af denne afgørelse. Dermed anfægtede de hver enkelt af de konstateringer, som lå til grund for Kommissionens begrundelse for, at der forelå en fordel.

Ved dommen i dag har Retten i det væsentlige taget appellanternes anbringender og argumenter til følge, der anfægter såvel hovedkonklusionen som de subsidiære konklusioner om fordel, og den anfægtede afgørelse annulleres derfor i sin helhed.

Med udgangspunkt i de principper, der tidligere er fastlagt i forbindelse med anvendelsen af kriterierne for »statsstøtte« i forbindelse med forhåndsafgørelser på skatteområdet, gav Retten vigtige præciseringer vedrørende omfanget af den bevisbyrde, der påhviler Kommissionen for at fastslå, at der foreligger en fordel, når størrelsen af det skattepligtige overskud i et selskab, der er integreret i en koncern, er bestemt af valget af en metode til fastsættelse af interne afregningspriser.

Rettens bemærkninger

Retten anførte først og fremmest om den faste retspraksis, hvorefter selve eksistensen af en fordel med henblik på at undersøge skattemæssige foranstaltninger i lyset af Unionens regler om statsstøtte kun kan fastslås ved henvisning til den såkaldte »normale« beskatning, således at det for at afgøre, om der foreligger en skattefordel, er nødvendigt at sammenligne støttemodtagerens situation, der følger af anvendelsen af den omhandlede foranstaltning, med den situation, som støttemodtageren ville have, hvis den omhandlede foranstaltning ikke fandtes og de normale beskatningsregler var blevet anvendt.

I den forbindelse bemærkede Retten, at når der er tale om et selskab, der er integreret i en koncern, fastsættes priserne på koncerninterne transaktioner ikke på markedsvilkår. Når integrerede og selvstændige virksomheder er underlagt selskabsskat på samme betingelser i henhold til national ret, kan det imidlertid antages, at denne lov har til hensigt at beskatte en sådan integreret virksomheds fortjeneste, som om den hidrørte fra transaktioner, der blev gennemført til markedspriser. Under disse omstændigheder kan Kommissionen, når den undersøger en skatteforanstaltning, der er indrømmet et sådant integreret selskab, sammenligne den skattebyrde, som selskabet pålægges i henhold til den pågældende skatteforanstaltning, med skattebyrden for et selskab i en sammenlignelig faktisk situation, der udøver sine aktiviteter på markedsvilkår, i henhold til de normale beskatningsregler i national ret.

79] Afgørelse (EU) 2018/859 af 4.10.2017 om statsstøtte SA.38944 (2014/C ex 2014/NN) iværksat af Luxembourg til fordel for Fiat (EUT 2018, L 153, s. 1).

Retten fremhævede desuden, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af metoden til beregning af det skattepligtige overskud, der er opnået af et integreret selskab, som er godkendt ved en forskudsbeslutning, kun kan konstatere, at der foreligger en fordel, hvis den kan påvise, at eventuelle metodologiske fejl, der efter dens opfattelse har påvirket beregningen af afregningspriserne, ikke har gjort det muligt at nå frem til en pålidelig tilnærmelse af et armslængde-resultat, men tværtimod til en reduktion af det pågældende selskabs skattepligtige overskud i forhold til den skattebyrde, der følger af de normale beskatningsregler.

Det er i lyset af disse principper, at Retten derefter prøvede fordelene ved den analyse, som Kommissionen har foretaget til støtte for sin konstatering af, at det pågældende forhåndstilsagn har givet LuxOpCo en fordel ved at godkende en metode til fastsættelse af royaltybetalingen, der ikke fører til et armslængde-resultat.

I denne forbindelse konstaterer Retten på den ene side, at den væsentligste konstatering af en fordel er baseret på en analyse, der er forkert i flere henseender. For det første finder Retten således, at for så vidt som Kommissionen har baseret sig på sin egen funktionelle analyse af LuxSCS for i realiteten at hævde, at dette selskab i modsætning til det, der var blevet taget i betragtning ved tildelingen af det pågældende udgiftsområde, blot var en passiv indehaver af de pågældende immaterielle aktiver, er denne analyse efter Rettens opfattelse fejlagtig. Ifølge Retten har Kommissionen navnlig ikke taget behørigt hensyn til de funktioner, som LuxSCS udøvede med henblik på at udnytte de pågældende immaterielle aktiver, eller til de risici, som selskabet påtog sig i denne forbindelse. Det må i det foreliggende tilfælde konstateres, at Kommissionen hverken har godtgjort, at det var nemmere at finde virksomheder, der kunne sammenlignes med LuxSCS, end virksomheder, der kunne sammenlignes med LuxOpCo, eller at valget af LuxSCS som den enhed, der skulle testes, ville have gjort det muligt at opnå mere pålidelige sammenligningsdata. I modsætning til, hvad Kommissionen havde anført i den anfægtede beslutning, har Kommissionen derfor efter Rettens opfattelse ikke godtgjort, at de luxembourgske skattemyndigheder fejlagtigt havde valgt LuxOpCo som »part, der skal undersøges« med henblik på at fastsætte størrelsen af gebyret.

For det andet fastslog Retten, at selv hvis den skulle beregne størrelsen af »armslængde«-honoraret ved at lade LuxSCS være en »part, der skal testes« i forbindelse med en anvendelse af TNMM, havde Kommissionen ikke godtgjort, at der forelå en fordel, idet den ikke kunne gøre gældende, at LuxSCS' vederlag kunne beregnes på grundlag af en simpel videreførelse af udviklingsomkostningerne til de immaterielle aktiver, der var afholdt i forbindelse med tiltrædelsesaftalerne og aftalen om omkostningsdeling, uden at der blev taget hensyn til den efterfølgende stigning i værdien af disse immaterielle aktiver.

For det tredje finder Retten også, at Kommissionens vurdering af den godtgørelse, som LuxSCS var berettiget til i lyset af princippet om fuld konkurrence for de funktioner, der var forbundet med opretholdelsen af ejendomsretten til de pågældende immaterielle aktiver, er fejlagtig. Kommissionens anvendelse af den forrentningssats, der oftest anvendes for koncerninterne tjenesteydelser med lav merværdi, er derfor i modsætning til den anfægtede beslutning ikke hensigtsmæssig i den foreliggende sag.

På baggrund af alle disse betragtninger konkluderer Retten, at de beviser, som Kommissionen har fremlagt i hovedsagen, ikke gør det muligt at fastslå, at LuxOpCo's skattebyrde er blevet kunstigt reduceret som følge af en overvurdering af gebyret.

Efter at have undersøgt de tre subsidiære konstateringer vedrørende fordelene konkluderer Retten derimod, at Kommissionen heller ikke i denne forbindelse har godtgjort, at de konstaterede metodologiske fejl nødvendigvis har ført til en undervurdering af det vederlag, som LuxOpCo ville have modtaget på normale markedsvilkår, og dermed til, at der foreligger en fordel i form af en nedsættelse af dens skattebyrde. Selv om Kommissionen med rette kan have anset, at visse funktioner, som LuxOpCo udførte i forbindelse med immaterielle aktiver, gik ud over de rene »forvaltningsfunktioner«, har den ikke begrundet det metodologiske valg, som den udledte heraf, i overensstemmelse med den nødvendige juridiske standard. Ansøgeren har ikke påvist, at LuxOpCo's funktioner, som Kommissionen har identificeret, nødvendigvis burde have ført til

en højere godtgørelse til LuxOpCo. På samme måde har Kommissionen, både hvad angår valget af den mest hensigtsmæssige indikator for overskudsniveauet og hvad angår den af det omhandlede forhåndstilsagn godkendte lofts mekanisme med henblik på fastsættelsen af LuxOpCo's skattepligtige indkomst, ikke opfyldt de beviskrav, der påhvilede den, for så vidt som de var forkerte.

Af disse grunde konkluderer Retten, at ingen af de konstateringer, som Kommissionen har foretaget i den anfægtede beslutning, er tilstrækkelige til at påvise, at der foreligger en fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvorfor beslutningen skal annulleres i sin helhed.

Dom af 12. maj 2021, Luxembourg m.fl. mod Kommissionen (T-516/18 og T-525/18, berigtiget ved kendelse af 16. september 2021, under appel ⁸⁰, [EU:T:2021:599](#))

I perioden 2008-2014 vedtog de luxembourgiske skattemyndigheder to rækker forhåndstilsagn (tax rulings, herefter »forhåndstilsagn«) som led i selskabsmæssige og finansielle konstruktioner vedrørende overførsel af aktiviteter mellem selskaber i Engie-koncernen, der alle var hjemmehørende i Luxembourg.

Kort fortalt iværksættes transaktionerne i forbindelse med de enkelte konstruktioner i tre på hinanden følgende faser. For det første overfører et holdingselskab en række aktiver til et datterselskab. For det andet optager dette datterselskab et rentefrit, obligatorisk konvertibelt lån (ZORA-lånet) hos et mæglerskab for at kunne finansiere de overførte aktiver. Det tildelte lån forrentes ikke periodevis, og det datterselskab, der har optaget ZORA-lånet, indfrier det på konverteringstidspunktet ved at udstede aktier for et beløb, der svarer til det nominelle lånebeløb, forhøjet med en præmie bestående af hele det overskud, som datterselskabet har genereret i lånets løbetid (ZORA-tilvæksten). For det tredje finansierer mæglerselskabet lånet til datterselskabet ved at indgå en forudbetalt terminskontrakt med holdingselskabet, hvoraf det fremgår, at holdingselskabet skal betale dette mæglerselskab et beløb svarende til det nominelle lånebeløb til gengæld for at erhverve rettighederne til de aktier, som datterselskabet udsteder ved konverteringen af ZORA-lånet. Hvis datterselskabet skaber et overskud i ZORA-lånets løbetid, vil holdingselskabet således have rettighederne til alle de udstedte aktier, som ud over det nominelle lånebeløb vil omfatte værdien af det overskud, der måtte være realiseret.

Disse konstruktioner blev godkendt ved forhåndstilsagnene. Rent skattemæssigt fremgår det af forhåndstilsagnene, at datterselskabet alene vil blive beskattet af en margin, der er aftalt med den luxembourgiske skatteforvaltning. Efter at have anmodet de luxembourgiske myndigheder om oplysninger om disse forhåndstilsagn indledte Kommissionen en formel undersøgelsesprocedure, ved hvis afslutning den konstaterede, at det følger af de konstruktioner, som skatteforvaltningen havde godkendt, at stort set hele det overskud, som datterselskaberne realiserede i Luxembourg, reelt ikke blev beskattet. I en afgørelse, der blev vedtaget i 2018 (herefter »den anfægtede afgørelse«), konkluderede den som følge heraf, at disse forhåndstilsagn udgjorde statsstøtte, som var uforenelig med det indre marked og ulovlig, og som de luxembourgiske skattemyndigheder skulle tilbagesøge hos modtagerne.

Storhertugdømmet Luxembourg (sag T-516/18) og selskaberne i Engie-koncernen (sag T-525/18) anlagde sag ved Retten med påstand om annulation af den anfægtede afgørelse.

Retten støttede i dommen Kommissionens tilgang, som i tilfælde af en kompleks selskabsmæssig og finansiell konstruktion fokuserer på at klarlægge de økonomiske og skattemæssige aspekter, frem for en formalistisk tilgang, hvor der ses på hver enkelt af de transaktioner, der indgår i konstruktionen. Retten fastslog desuden, at Kommissionen med rette havde konstateret, at der var tildelt en selektiv fordel som følge af den manglende anvendelse af de nationale bestemmelser om misbrug af rettigheder.

⁸⁰| Sag C-451/21 P, *Luxembourg mod Kommissionen*, og sag C-454/21 P, *Engie Global LNG Holding m.fl. mod Kommissionen*.

Rettens bemærkninger

Retten påpegede med henvisning til, at den direkte beskatning henhører under medlemsstaternes enekompetence, at Kommissionen ikke havde foretaget en »skjult skattemæssig harmonisering«, men udøvet den kompetence, som den har i henhold til EU-retten, da den undersøgte, om forhåndstilsagnene var forenelige med statsstøttereglerne. Da Kommissionen har kompetence til at sikre overholdelsen af artikel 107 TEUF, kan den ikke foreholdes at have overskredet sine beføjelser ved at undersøge forhåndstilsagnene med henblik på at kontrollere, om de udgjorde statsstøtte, og om denne støtte i bekræftende fald var forenelig med det indre marked. Retten bemærkede i det foreliggende tilfælde, at da Kommissionen kontrollerede, om forhåndstilsagnene var forenelige med statsstøttereglerne, foretog den kun en vurdering af den »normale« beskatning, der defineres af den luxembourgske skatteret, således som denne blev anvendt af de luxembourgske skattemyndigheder.

Retten forkastede ligeledes de anbringender, der i det væsentlige vedrørte urigtige skøn og retlige fejl ved påvisningen af en selektiv fordel, som gav anledning til statsstøtte.

I forbindelse med undersøgelsen af disse anbringender forkastede Retten indledningsvis argumenterne om, at Kommissionen havde sammenblandet betingelserne for, at der kunne fastslås en fordel, og betingelserne for godtgørelsen af forhåndstilsagnenes selektivitet. Retten bemærkede herved, at disse to betingelser, henset til forhåndstilsagnenes skattemæssige karakter, kunne vurderes samtidig. På skatteområdet er undersøgelsen af fordelens og undersøgelsen af selektiviteten nemlig sammenfaldende, eftersom disse to kriterier kræver, at det godtgøres, at den omtvistede skatteforanstaltning fører til en nedsættelse af det skattebeløb, som dens modtager normalt skulle have betalt i medfør af den almindelige skatteordning, der således finder anvendelse på andre skatteydere, som befinder sig i samme situation. Retten fastslog imidlertid, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde bestræbt sig på at godtgøre, at forhåndstilsagnene førte til en nedsættelse af det skattebeløb, der normalt skulle være betalt i medfør af den almindelige skatteordning, og at disse foranstaltninger følgelig udgjorde en undtagelse fra de skatteregler, der gjaldt for andre skatteydere, som befandt sig i en faktisk og retligt sammenlignelig situation.

Retten forkastede dernæst argumenterne om, at der ikke forelå nogen selektiv fordel for holdingselskaberne, i lyset af en snæver referenceramme, der var blevet fastlagt på grundlag af de luxembourgske skattebestemmelser om beskatning af udloddet overskud og skattefritagelse af indtægter fra kapitalandele ⁸¹. Hvad angår definitionen af denne referenceramme fastslog Retten efter at have bemærket, at det fremgik af en analyse af disse skattebestemmelser, at skattefritagelsen af indtægter fra kapitalandele kun gjaldt for indtægter, der ikke var blevet fratrukket i datterselskabernes skattepligtige indkomst, at Kommissionen ikke havde begået nogen retlig fejl, da den konstaterede, at skattefritagelsen af indtægter fra kapitalandele hos et moderselskab forudsatte, at datterselskabet havde betalt skat af det overskud, som det havde udloddet. Med hensyn til påvisningen af en undtagelse fra den fastlagte referenceramme fremhævede Retten, at det var vigtigt at undgå en formalistisk tilgang, hvor der sås på hver enkelt af de transaktioner, som indgik i den avancerede finansielle konstruktion, og i stedet at klarlægge de økonomiske og skattemæssige aspekter af den nævnte konstruktion frem for de umiddelbare retlige omstændigheder. Retten bemærkede, at forhåndstilsagnene i det foreliggende tilfælde godkendte forskellige transaktioner, som tilsammen og på en cirkulær og indbyrdes afhængig måde skulle sikre overførslen af et aktivitetsområde og dens finansiering mellem tre selskaber, der tilhørte den samme koncern. Disse transaktioner skulle finde sted i tre på hinanden følgende, men indbyrdes afhængige, faser, som involverede et holdingselskab, et mæglerelskab og et datterselskab. Retten fandt, at Kommissionen under disse omstændigheder kunne fastslå, at den luxembourgske skatteforvaltning havde afvejet fra referencerammen ved at bekræfte, at holdingselskaberne ikke skulle betale skat af indtægter fra kapitalandele, som i økonomisk henseende svarede til et beløb, der var blevet

⁸¹ | Artikel 164 og 166 i loven om indkomstskat.

fratrullet som omkostninger hos datterselskaberne som led i en selskabsmæssig og finansiell konstruktion⁸². Retten fastslog, at Kommissionen, henset til de forbindelser, som den havde etableret i forbindelse med denne konstruktion, ikke havde begået nogen retlig fejl, da den undersøgte den kombinerede virkning for holdingselskaberne af retten til at fradrage en indtægt hos et datterselskab og den efterfølgende skattefritagelse for denne indtægt hos dets moderselskab.

Efter at have forkastet argumenterne om, at Kommissionen ikke havde godtgjort nogen tilsidesættelse af de nationale skattebestemmelser, og at den ikke havde identificeret selskaber, som var blevet nægtet den samme skattemæssige behandling for den samme finansielle konstruktion, konkluderede Retten, at Kommissionen havde godtgjort forhåndstilsagnenes selektivitet på grundlag af den snævre referenceramme.

I den anfægtede afgørelse efterprøvede Kommissionen ligeledes forhåndstilsagnenes selektivitet set i lyset af bestemmelsen om misbrug af rettigheder, der er en integrerende del af det luxembourgske selskabsskattesystem. Da den begrundelse, der blev givet for at godtgøre forhåndstilsagnenes selektivitet, ikke var behandlet før, fandt Retten det hensigtsmæssigt også at undersøge, om de argumenter, der var fremført mod denne begrundelse, kunne tiltrædes. Eftersom Kommissionen havde konstateret, at de kriterier, der ifølge luxembourgske retspraksis gælder for at kunne fastslå et misbrug af rettigheder, var opfyldt⁸³, fastslog Retten i denne forbindelse, at der ikke var nogen tvivl om, at Engie-koncernen havde modtaget en særlig skattemæssig behandling som følge af den manglende anvendelse af bestemmelsen om misbrug af rettigheder i forhåndstilsagnene. Henset til det formål, der forfølges med bestemmelsen om misbrug af rettigheder, nemlig at bekæmpe misbrug på skatteområdet, befandt Engie og navnlig holdingselskaberne sig nemlig i en tilsvarende faktisk og retlig situation som alle andre luxembourgske skatteydere, der ikke med rette kan forvente også at nyde godt af den manglende anvendelse af bestemmelsen om misbrug af rettigheder i tilfælde, hvor betingelserne for dens anvendelse er opfyldt. Retten fastslog som følge heraf, at Kommissionen i tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at der forelå en undtagelse fra den referenceramme, der omfattede bestemmelsen om misbrug af rettigheder.

b) Fordele, der er finansieret ved hjælp af statsmidler

Dom af 9. juni 2021, Dansk Erhverv mod Kommissionen (T-47/19, under appel⁸⁴, [EU:T:2021:331](#))

Den tyske forbundslovgivning »VerpackV«⁸⁵ gennemfører direktiv 94/62 om emballage og emballageaffald. Denne lovgivning indfører en pantordning for visse former for engangsemballage⁸⁶ til drikkevarer, inklusive merværdiafgift, som skal opkræves i alle led i distributionskæden indtil salget til den endelige forbruger, og pantbeløbet skal tilbagebetales efter aflevering af emballagen. Manglende pantopkrævning udgør en administrativ overtrædelse, der kan straffes med bøde på indtil 100 000 EUR.

⁸²| Det drejer sig om de ZORA-tilvækster, som datterselskabet har trukket fra som en udgift.

⁸³| Betingelserne for at identificere et misbrug af rettigheder er for det første, at der anvendes en privatretlig retsform, for det andet, at skattebyrden reduceres, for det tredje, at der anvendes en uhensigtsmæssig retlig kanal, og for det fjerde, at der ikke er tale om ekstra-skattemæssige motiver.

⁸⁴| Sag C-508/21 P, *Kommissionen mod Dansk Erhverv*, og sag C-509/21 P, *IGG mod Dansk Erhverv*.

⁸⁵| Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) er en bekendtgørelse af 21.8.1998 om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald (BGBl. 1998 I, s. 2379).

⁸⁶| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20.12.1994 om emballage og emballageaffald (EFT 1994, L 365, s. 10).

I overensstemmelse med den kompetencefordeling, der er fastsat i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning, henhører gennemførelsen af denne lovgivning under de regionale myndigheders ansvarsområde, som har beføjelse til at sikre anvendelsen af lovgivningen ved administrativt påbud eller bødepålæg. I denne forbindelse fandt myndighederne i Slesvig-Holsten og Mecklenburg-Vorpommern, at pligten til at opkræve pant ikke gjaldt for grænsebutikkerne, hvis drikkevarerne alene blev solgt til kunder med bopæl i bl.a. Danmark, og hvis disse kunder skriftligt forpligtede sig til (ved at underskrive en eksporterklæring) at indtage drikkevarerne og bortskaffe deres emballage uden for det tyske område.

Eftersom Dansk Erhverv (herefter »sagsøgeren«), der er en erhvervsorganisation, som repræsenterer danske virksomheders interesser, fandt, at denne fritagelse fra at opkræve pant på visse former for engangsemballage til drikkevarer svarede til at indrømme en gruppe detailhandelsvirksomheder i Nordtyskland ulovlig støtte, som er uforenelig med det indre marked, indgav denne organisation en klage om statsstøtte til Europa-Kommissionen. Efter den indledende undersøgelsesfase vedtog Kommissionen en afgørelse om, at de omtvistede foranstaltninger, dvs. den manglende pantopkrævning, den manglende opkrævning af merværdiafgift af dette pantbeløb og den manglende bødepålæggelse i forhold til de virksomheder, som ikke opkrævede pant, ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (herefter »den anfægtede afgørelse«)⁸⁷.

Den 23. januar 2019 anlagde sagsøgeren annulationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse. Ved undersøgelsen af søgsmålet gav Retten vigtige præciseringer om for det første forbindelsen mellem bestemmelserne om statsstøtte og andre EU-retlige og nationale bestemmelser og for det andet af de konsekvenser, der vedrørende bøder skal drages af, at der er alvorlige vanskeligheder vedrørende fortolkningen af en regel, der finder anvendelse på fastlæggelsen af, om der er tale om statsmidler.

Rettens bemærkninger

I første række præciserede Retten, i hvilket omfang tilsidesættelsen af bestemmelser, som ikke vedrører statsstøttereglerne, hensigtsmæssigt kan påberåbes for at godtgøre ulovligheden af en afgørelse, som Kommissionen har vedtaget på dette område. Ifølge Retten skal der i denne henseende sondres mellem, om Kommissionen ved den pågældende afgørelse træffer afgørelse om en støttes forenelighed med det indre marked, eller om den træffer afgørelse om, hvorvidt der foreligger støtte. I det førstnævnte tilfælde, og idet støtte, der ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger tilsidesætter andre af EUF-traktatens bestemmelser, ikke kan erklæres forenelig med det indre marked, kan det forhold, at en national foranstaltning, som er blevet kvalificeret som statsstøtte, tilsidesætter andre bestemmelser i EUF-traktaten end bestemmelserne vedrørende statsstøtte, med føje påberåbes for at anfægte lovligheden af en afgørelse, hvorved Kommissionen har fastslået, at en sådan støtte er forenelig med det indre marked.

Ifølge Retten gælder det samme derimod ikke for afgørelser om, hvorvidt der foreligger statsstøtte. Retten bemærkede i denne henseende, at artikel 11 TEUF ganske vist bestemmer, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner. En sådan integration skal imidlertid ske ved undersøgelsen af støttens forenelighed med det indre marked og ikke ved undersøgelsen af, om der foreligger støtte. Eftersom en hensyntagen til et formål af almen interesse er en uvirksom omstændighed på stadiet for kvalificering som statsstøtte, fastslog Retten, at den omstændighed, at en national foranstaltning er i strid med andre bestemmelser i EU-retten end bestemmelserne vedrørende statsstøtte, ikke som sådan med føje kan påberåbes for at godtgøre, at denne foranstaltning udgør statsstøtte. Det ville således være i strid med ordlyden af artikel 107, stk. 1, TEUF at fastslå, at en national foranstaltning

87| Kommissionens afgørelse C(2018) 6315 final af 4.10.2018 vedrørende statsstøtte SA.44865 (2016/FC) – Tyskland – Angivelig støtte til fordel for grænsenære tyske drikkevarereforhandlere.

udgør statsstøtte, fordi den tilsidesætter andre traktatbestemmelser, selv om den ikke opfylder de betingelser, der er udtrykkeligt fastsat i denne bestemmelse med henblik på at identificere støtte.

Ifølge Retten gælder dette så meget desto mere med hensyn til bestemmelserne i en medlemsstats lovgivning. Det følger nemlig såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at ordlyden af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning. Retten konstaterede, at artikel 107, stk. 1, TEUF ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret. Det tilkommer endvidere ikke Kommissionen, men derimod de kompetente nationale retter at kontrollere de nationale foranstaltningers lovlighed i forhold til national ret. Såfremt det anerkendes, at tilsidesættelsen af bestemmelserne i medlemsstatens ret skal føre til, at Kommissionen kvalificerer nationale foranstaltninger som statsstøtte, kunne denne institution blive foranlediget til at tage stilling til lovligheden af disse foranstaltninger i forhold til national ret, hvilket udgør en tilsidesættelse af de nationale retters kompetence.

Retten forkastede således sagsøgerens argument om, at Kommissionen med henblik på undersøgelsen af, om den foranstaltning, der bestod i fritagelse for pantoprævning, udgjorde statsstøtte, burde have taget hensyn til de forpligtelser, der påhviler Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af direktiv 94/62, princippet om, at »forurenaren betaler«, og tysk ret.

I anden række bemærkede Retten ved undersøgelsen af klagepunktet om, at Kommissionen for at vurdere, om den manglende bødepålæggelse udgjorde en fordel finansieret ved hjælp af statsmidler, med urette anvendte et nyt retligt kriterium om, at der forelå vanskeligheder ved fortolkningen af den omhandlede lovgivning, at den manglende bødepålæggelse i det foreliggende tilfælde var uadskilleligt forbundet med den manglende pantoprævning og således med den fortolkning af gældende ret, som de kompetente regionale tyske myndigheder tillod i praksis. En sådan sammenhæng svarede ikke til de tilfælde, der hidtil var undersøgt i retspraksis på området for bøder.

På denne baggrund var det ifølge Retten med føje, at Kommissionen støttede sig på et nyt retligt kriterium om forbindelsen mellem fortolkningen af den relevante lovgivning og den udøvelse af sanktionsbeføjelse, som de myndigheder, der har denne beføjelse, foretager, for at undersøge, om den manglende bødepålæggelse kunne anses for en fordel finansieret ved hjælp af statsmidler. Kommissionen fandt ligeledes med føje, at vanskelighederne ved fortolkningen af lovgivningen principielt kunne udelukke, at den manglende bødepålæggelse blev anset for en bødefritagelse, der udgjorde statsstøtte. Den situation, hvor der er vanskeligheder ved fortolkningen af den regel, hvis tilsidesættelse kan straffes ved pålæggelse af en bøde, er nemlig, set i forhold til den pågældende fordel, klart forskellig fra den situation, hvor den kompetente myndighed beslutter at fritage en virksomhed fra at betale en bøde, som den ellers skulle have betalt i medfør af lovgivningen. I den første situation foreligger der i modsætning til i den anden situation ingen allerede eksisterende byrde. Henset til usikkerheden med hensyn til reglens rækkevidde er det nemlig ikke åbenbart, at der foreligger en ulovlig adfærd, og pålæggelsen af en bøde for en sådan adfærd synes i en sådan situation med usikkerhed således ikke at være nødvendig eller uundgåelig.

Retten præciserede imidlertid, at kriteriet om vanskeligheder ved fortolkningen af gældende lovgivning kun kan finde anvendelse, forudsat at disse vanskeligheder er midlertidige, og de indgår i en proces for gradvis klarlægning af reglerne. Kommissionen henviste ikke til, at fortolkningsvanskelighederne var både midlertidige og uadskilleligt forbundet med den gradvise klarlægning af reglerne, selv om begge betingelserne skal opfyldes, for at dette kan føre til en konklusion om, at der ikke er tale om statsmidler. Hvad i denne forbindelse angår den midlertidige karakter af de eventuelle vanskeligheder ved fortolkningen af lovgivningen bemærkede Retten, at Kommissionen ikke nævnte nogen særlig omstændighed, der kunne begrunde, at denne usikkerhed havde bestået siden 2005, eller endda 2003. Hvad desuden angår den uadskillelige forbindelse mellem den

gradvise klarlægning af reglerne og vanskeligheder ved fortolkningen af lovgivningen fastslog Retten, at ingen oplysninger i sagsakterne gjorde det muligt at konkludere, at sådanne vanskeligheder var ved at blive fjernet.

Retten fastslog følgelig, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at fastslå, at betingelsen om statsmidler ikke var opfyldt, uden at undersøge, om de fortolkningsvanskeligheder, som den støttede sig på, var midlertidige og uadskilleligt forbundet med den gradvise klarlægning af reglerne. Denne konstatering var et indicium, som gjorde det muligt at fastslå, at Kommissionen under denne indledende fase ikke kunne overvinde alle de alvorlige vanskeligheder, den stødte på, for at afgøre, om den manglende pantoprævning og den manglende bøddepåleggelse udgjorde statsstøtte. Eftersom der blev identificeret andre indicier for alvorlige vanskeligheder, som Kommissionen ikke kunne overvinde under den indledende undersøgelsesfase, annullerede Retten den anfægtede afgørelse i sin helhed.

2. Støtte til lufttransportsektoren i forbindelse med covid-19-pandemien

Dom af 17. februar 2021, *Ryanair mod Kommissionen* (T-259/20, under appel ⁸⁸, [EU:T:2021:92](#)) ⁸⁹

I marts 2020 anmeldte Den Franske Republik til Europa-Kommissionen en støtteforanstaltning i form af et betalingsmoratorium for afgiften for civil luftfart og solidaritetsafgiften på flybilletter til månedlig betaling i perioden fra marts til december 2020 (herefter »betalingsmoratoriet for afgifter«). Dette moratorium, som begunstiger luftfartsselskaber med en fransk licens ⁹⁰, består i at udskyde betalingen af disse afgifter til den 1. januar 2021 og herefter at fordele betalingerne over en periode på 24 måneder, dvs. indtil den 31. december 2022. Afgifternes præcise størrelse fastsættes på grundlag af antallet af transporterede passagerer og antallet af gennemførte flyvninger fra en fransk lufthavn.

Ved afgørelsen af 31. marts 2020 ⁹¹ kvalificerede Kommissionen betalingsmoratoriet for afgifter som statsstøtte ⁹², der var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF. I henhold til denne bestemmelse er støtte, der afhjælper skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, forenelige med det indre marked.

⁸⁸| Sag C-210/21, P *Ryanair mod Kommissionen*.

⁸⁹| Jf. ligeledes vedrørende samme problemstilling dom af 14.4.2021, *Ryanair mod Kommissionen (SAS, Danmark; covid-19)* (T-378/20, under appel, [EU:T:2021:194](#)), *Ryanair mod Kommissionen (SAS, Sverige; covid-19)* (T-379/20, under appel, [EU:T:2021:195](#)), *Ryanair mod Kommissionen (Finnair I; covid-19)* (T-388/20, under appel, [EU:T:2021:196](#)), af 19.5.2021, *Ryanair mod Kommissionen (TAP; covid-19)* (T-465/20, [EU:T:2021:284](#)), *Ryanair mod Kommissionen (Spanien; covid-19)* (T-628/20, under appel, [EU:T:2021:285](#)), *Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19)* (T-643/20, [EU:T:2021:286](#)), af 9.6.2021, *Ryanair mod Kommissionen (Condor; covid-19)* (T-665/20, [EU:T:2021:344](#)), og af 14.7.2021, *Ryanair og Laudamotion mod Kommissionen (Austrian Airlines; covid-19)* (T-677/20, under appel, [EU:T:2021:465](#)).

⁹⁰| Licens udstedt i medfør af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24.9.2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 293, s. 3).

⁹¹| Kommissionens afgørelse C(2020) 2097 final af 31.3.2020 om statsstøtte SA.56765 (2020/N) – Frankrig – covid-19 – betalingsmoratorium for luftfartsafgifter til fordel for offentlige lufttransportvirksomheder.

⁹²| Jf. artikel 107, stk. 1, TEUF.

Luftfartsselskabet Ryanair anlagde sag med påstand om annullation af denne afgørelse uden dog af få medhold af Retten (Tiende Udvidede Afdeling), der frifandt Kommissionen. I denne forbindelse undersøgte Retten for første gang lovligheden af en statsstøtteordning, der var blevet vedtaget med henblik på at imødegå følgerne af covid-19-pandemien, i forhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF. Retten præciserede endvidere forbindelsen mellem statsstøttereglerne og dels det princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, TEUF, dels princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.

Rettens bemærkninger

I første række efterprøvede Retten Kommissionens afgørelse i forhold til artikel 18, stk. 1, TEUF, der forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser. Eftersom artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF ifølge Retten hører under disse særlige bestemmelser, undersøgte den, om betalingsmoratoriet for afgifter kunne erklæres foreneligt med det indre marked i medfør af denne bestemmelse.

I denne henseende tiltrådte Retten for det første, at covid-19-pandemien og de foranstaltninger med transportbegrænsninger og nedlukning, som Den Franske Republik havde truffet for at imødegå denne, samlet set udgjorde en usædvanlig begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, som påførte de luftfartsselskaber, der drev virksomhed i Frankrig, økonomiske skader. Ifølge Retten var det ubestrideligt, at formålet med betalingsmoratoriet faktisk var at afhjælpe disse skader.

For det andet fastslog Retten, at begrænsningen af betalingsmoratoriet for afgifter til luftfartsselskaber med en fransk licens var egnet til at nå formålet med at afhjælpe skader, der er forårsaget af nævnte usædvanlige begivenhed. I denne forbindelse fremhævede Retten, at det følger af forordningen om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, at besiddelsen af en svensk licens i praksis indebærer, at luftfartsselskabernes hovedsæde ligger på svensk område, og at de er underlagt de svenske myndigheders finansielle tilsyn og tilsyn med hæderlighed. Ifølge Retten fastsætter bestemmelserne i nævnte forordning gensidige forpligtelser mellem luftfartsselskaber med en svensk licens og de svenske myndigheder og således en konkret og stabil forbindelse mellem disse, som på passende vis svarer til de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

Hvad angår forholdsmæssigheden af betalingsmoratoriet for afgifter fremhævede Retten endvidere, at de støtteberettigede luftfartsselskaber var hårdest ramt af de foranstaltninger med transportbegrænsninger og nedlukning, som Frankrig havde vedtaget. Udvidelsen af det nævnte moratorium til selskaber, der ikke har hjemsted i Frankrig, ville derimod ikke have gjort det muligt lige så præcist og uden risiko for overkompensation at nå formålet med at afhjælpe de økonomiske skader, som de luftfartsselskaber, der driver virksomhed i Frankrig, var blevet påført.

Henset til disse konstateringer bekræftede Retten, at formålet med den omhandlede lånegarantiordning opfyldte kravene til den undtagelse, der er fastsat i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og at reglerne for tildeling af støtten ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå dette formål. Nævnte ordning udgjorde således heller ikke en forskelsbehandling, der er forbudt i medfør af artikel 18, stk. 1, TEUF.

I anden række undersøgte Retten Kommissionens afgørelse i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser, der er fastsat i artikel 56 TEUF. I denne forbindelse bemærkede Retten, at denne grundlæggende frihed ikke som sådan finder anvendelse på transportområdet, der er underlagt en særlig retlig ordning, hvorunder den nævnte forordning om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet hører. Denne forordning har netop til formål at fastlægge betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for luftfartssektoren. Ryanair havde imidlertid ikke gjort gældende, at der var sket en tilsidesættelse af den nævnte forordning.

I tredje række forkastede Retten anbringendet om, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af værdien af den fordel, som de luftfartsselskaber, der var begunstiget af betalingsmoratoriet for afgifter, blev indrømmet. Retten fastslog, at den skade, som de, der var begunstiget af betalingsmoratoriet, havde lidt, efter al sandsynlighed var nominelt større end den nominelle samlede værdi af betalingsmoratoriet, hvorfor det klart skulle afvises, at der var udsigt til en eventuel overkompensation. Retten fremhævede ligeledes, at Kommissionen havde taget hensyn til den Franske Republiks tilsagn om at forelægge denne en detaljeret metode for den måde, hvorpå denne medlemsstat senere og for hver støttemodtager ville opgøre størrelsen af de skader, der var forbundet med den krise, som pandemien havde forårsaget, hvilket er en supplerende garanti for at undgå enhver risiko for overkompensation.

Endelig forkastede Retten anbringendet om en angivelig tilsidesættelse af begrundelsespligten som ugrundet og fastslog, at det var uforholdsmæssigt at undersøge, om der var grundlag for anbringendet om en tilsidesættelse af de proceduremæssige rettigheder afledt af artikel 108, stk. 2, TEUF.

Dom af 17. februar 2021, Ryanair mod Kommissionen (T-238/20, under appel ⁹³, EU:T:2021:91)

I april 2020 anmeldte Kongeriget Sverige til Europa-Kommissionen en støtteforanstaltning i form af en lånegarantiordning til støtte for luftfartsselskaber med en svensk driftslicens i forbindelse med covid-19-pandemien (herefter »lånegarantiordningen«). Denne ordning vedrører nærmere bestemt alle de luftfartsselskaber, der pr. 1. januar 2020 var indehavere af en licens til at udøve erhvervsmæssige aktiviteter på luftfartsområdet, med undtagelse af luftfartsselskaber, der varetager charterflyvninger. Maksimumsbeløbet for de lån, der garanteres i medfør af denne ordning, var 5 mia. svenske kroner (SEK), idet garantien skulle indrømmes senest den 31. december 2020 for en maksimal varighed på seks år.

Idet Kommissionen fandt, at den anmeldte ordning udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, vurderede den ordningen i lyset af sin meddelelse af 19. marts 2020 med overskriften »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud« ⁹⁴. Ved afgørelse af 11. april 2020 ⁹⁵ erklærede Kommissionen den anmeldte ordning forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. I henhold til denne bestemmelse kan støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, anses for at være forenelig med det indre marked.

Luftfartsselskabet Ryanair anlagde sag med påstand om annullation af denne afgørelse uden dog af få medhold af Retten (Tiende Udvidede Afdeling), der frifandt Kommissionen. I denne forbindelse undersøgte Retten for første gang lovligheden af en statsstøtteordning, der var blevet vedtaget med henblik på at imødegå følgerne af covid-19-pandemien, i forhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Retten præciserede endvidere forbindelsen mellem statsstøttereglerne og dels det princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, TEUF, dels princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.

93| Sag C-209/21, P *Ryanair mod Kommissionen*.

94| (EUT 2020, C 91 I, s. 1), ændret ved Kommissionens meddelelse. Ændring af de midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT 2020, C 112 I, s. 1).

95| Kommissionens afgørelse C(2020) 2366 final af 11.4.2020 vedrørende statsstøtte SA.56812 (2020/N) – Sverige – covid-19: lånegarantiordning for luftfartsselskaberne.

Rettens bemærkninger

I første række efterprøvede Retten Kommissionens afgørelse i forhold til artikel 18, stk. 1, TEUF, der forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser. Eftersom artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ifølge Retten henhører under disse særlige bestemmelser, undersøgte den, om lånegarantiordningen kunne erklæres forenelig med det indre marked i medfør af denne bestemmelse.

I denne henseende tiltrådte Retten for det første, at formålet med lånegarantiordningen opfyldte de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, for så vidt som den faktisk tilsigtede at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den svenske økonomi som følge af covid-19-pandemien, og nærmere bestemt sidstnævntes store negative virkninger på luftfartssektoren i Sverige, og dermed på beflyvningen af denne medlemsstats område.

For det andet fastslog Retten, at lånegarantiordningens begrænsning til luftfartsselskaber med en svensk licens var egnet til at nå formålet med at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i Sveriges økonomi. I denne forbindelse fremhævede Retten, at det følger af forordningen om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, at besiddelsen af en svensk licens i praksis indebærer, at luftfartsselskabernes hovedsæde ligger på svensk område, og at de er underlagt de svenske myndigheders finansielle tilsyn og tilsyn med hæderlighed. Ifølge Retten fastsætter bestemmelserne i nævnte forordning gensidige forpligtelser mellem luftfartsselskaber med en svensk licens og de svenske myndigheder og således en konkret og stabil forbindelse mellem disse, som på passende vis svarer til de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

Hvad angår forholdsmæssigheden af lånegarantiordningen fremhævede Retten endvidere, at de støtteberettigede luftfartsselskaber bidrog til hovedparten af den regelmæssige beflyvning af Sverige såvel hvad angår fragt som passagertransport, hvilket opfylder formålet med at sikre Sveriges forbindelsesmuligheder. Udvidelsen af nævnte støtteordning til selskaber, der ikke har hjemsted i Sverige, ville derimod ikke have gjort det muligt at nå dette mål.

Henset til forskelligartetheden af de omhandlede situationer bekræftede Retten desuden, at Kommissionen ikke havde anlagt et urigtigt skøn ved at finde, at den omhandlede støtteordning ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det mål, som de svenske myndigheder tilsigtede, hvilket blev afgørende, eftersom denne stat ved udgangen af marts 2020 havde oplevet et fald på ca. 93% i passagerlufttrafikken i de tre største svenske lufthavne.

Henset til disse konstateringer bekræftede Retten, at formålet med den omhandlede lånegarantiordning opfyldte kravene til den undtagelse, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og at reglerne for tildeling af støtten ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå dette formål. Nævnte ordning udgjorde således heller ikke en forskelsbehandling, der er forbudt i medfør af artikel 18, stk. 1, TEUF.

I anden række undersøgte Retten Kommissionens afgørelse i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser, der er fastsat i artikel 56 TEUF. I denne forbindelse bemærkede Retten, at denne grundlæggende frihed ikke som sådan finder anvendelse på transportområdet, der er underlagt en særlig retlig ordning, hvorunder den nævnte forordning om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet hører. Denne forordning har netop til formål at fastlægge betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for luftfartssektoren. Ryanair havde imidlertid ikke gjort gældende, at der var sket en tilsidesættelse af den nævnte forordning.

I tredje række forkastede Retten anbringendet om, at Kommissionen havde tilsidesat sin pligt til at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence. I denne henseende udtalte Retten, at en sådan afvejning ikke

kræves i medfør af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, for så vidt som støtteforanstaltninger, der vedtages for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, såsom den omhandlede lånegarantiordning, af denne grund anses for at være vedtaget i Unionens interesse, når de er nødvendige, passende og forholdsmæssige.

Endelig forkastede Retten anbringendet om en angivelig tilsidesættelse af begrundelsespligten som ugrundet og fastslog, at det var uforholdsmæssigt at undersøge, om der var grundlag for anbringendet om en tilsidesættelse af de proceduremæssige rettigheder afledt af artikel 108, stk. 2, TEUF.

3. Støtte til energisektoren

Dom af 15. september 2021, CAPA m.fl. mod Kommissionen (T-777/19, under appel ⁹⁶, [EU:T:2021:588](#))

I 2011 og 2013 indkaldte Frankrig tilbud med henblik på opførelse af de første havvindmølleparker i Frankrig. De seks projekter, hvis forventede driftsmæssige levetid er 25 år, ligger i havområder, i hvilke der drives fiskeri.

Projekterne vedrørende opførelse og drift af vindmølleparkerne modtog støtte i form af en pligt til at købe elektricitet til en pris, der oversteg markedsprisen, idet staten fuldt ud kompenserede for meromkostningerne.

Ved afgørelse af 26. juli 2019 ⁹⁷ (herefter »den anfægtede afgørelse«) fandt Europa-Kommissionen, at denne støtte udgør statsstøtte, som er forenelig med det indre marked ⁹⁸ (herefter »den omtvistede støtte«). Af denne grund traf Kommissionen afgørelse om ikke at gøre indsigelser.

Coopérative des artisans pêcheurs associés (CAPA), et selskab, hvis kundekreds består af fiskere, og ti fiskerivirksomheder eller selvstændige fiskere (herefter »de sagsøgende fiskere«) anlagde sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse. Denne sag blev imidlertid afvist af Retten (Niende Udvidede Afdeling), som fastslog, at sagsøgerne ikke havde søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede afgørelse.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at den anfægtede afgørelse er en afgørelse om ikke at gøre indsigelser mod den omtvistede støtte, hvorved Kommissionen forudsætningsvis, men nødvendigvis, afslog at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF. Eftersom denne afgørelse forhindrer »de interesserede parter« ⁹⁹ i at fremsætte deres bemærkninger inden for rammerne af den

⁹⁶ | Sag C-742/21 P, *CAPA m.fl. mod Kommissionen*.

⁹⁷ | Kommissionens afgørelse C(2019) 5498 final af 26.7.2019 om statsstøtte SA.45274 (2016/NN), SA.45275 (2016/NN), SA.45276 (2016/NN), SA.47246 (2017/NN), SA.47247 (2017/NN) og SA.48007 (2017/NN) ydet af Den Franske Republik til seks havvindmølleparker (Courseulles-sur-Mer, Fécamp, Saint-Nazaire, Îles d'Yeu et de Noirmoutier, Dieppe et Le Tréport og Saint-Brieuc).

⁹⁸ | I henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

⁹⁹ | Som omhandlet i artikel 1, litra h), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9).

formelle undersøgelsesprocedure vedrørende den omhandlede støtte, har de adgang til at indbringe den nævnte afgørelse for Unionens retsinstanser, for så vidt som den tilsidesætter deres processuelle rettigheder. For at en person, virksomhed eller sammenslutning af virksomheder kan betragtes som »interesseret part«, skal denne i tilstrækkelig grad godtgøre, at der er risiko for, at støtten får en konkret indvirkning på dens situation.

Hvad angår kvalificeringen af de sagsøgende fiskere som »interesserede parter«, der kan anlægge et søgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse, bemærkede Retten, at de som begrundelse for deres søgsmålskompetence påberåbte sig dels tilstedeværelsen af et indirekte konkurrenceforhold mellem deres aktiviteter og de aktiviteter, som modtagerne af den omtvistede støtte udøvede, dels risikoen for, at støtten ville få en konkret indvirkning på deres situation.

For så vidt angår det indirekte konkurrenceforhold, som de sagsøgende fiskere påberåbte sig, bemærkede Retten, at sagsøgerne ikke kunne gøre gældende, at deres produktion indebar anvendelse af det samme »råmateriale« som det, operatørerne af vindmølleparkerne anvendte. Ifølge den gængse betydning af udtrykket »råmateriale« betegner dette en naturressource eller et uforarbejdet produkt, der anvendes som rå- eller hjælpestof i en vares fremstillingsproces. I den foreliggende sag var det ikke adgangen til det offentlige maritime rum, der anvendes af såvel fiskerne som operatørerne af havvindmølleparkerne, der som sådan udgjorde »råmateriale« i deres respektive økonomiske aktiviteter, men de naturressourcer, der befinder sig dér, dvs. fiskeressourcerne og vindens kinetiske energi. Da de nævnte ressourcer er forskellige, konkurrerede de sagsøgende fiskere således ikke med operatørerne af vindmølleparkerne om udnyttelsen heraf.

Retten konkluderede således, at de sagsøgende fiskere ikke kunne anses for interesserede parter, der kunne anlægge et søgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse på grundlag af et angiveligt indirekte konkurrenceforhold til modtagerne af den omtvistede støtte.

For så vidt angår den påberåbte risiko for, at den omtvistede støtte ville få en konkret indvirkning på de sagsøgende fiskeres situation, undersøgte Retten dernæst, om de formodede negative virkninger af driften af vindmølleparkerne på deres omgivelser, navnlig på det fiskeri, der bedrives inden for samme område, på havmiljøet og på fiskeressourcerne, kunne anses for støttetildelingens konkrete indvirkning på de pågældende fiskerivirksomheders situation.

Retten fremhævede i denne forbindelse, at selv om det principielt ikke kan udelukkes, at en støtte konkret påvirker tredjemands interesser på grund af de virkninger, som det støttede anlæg har på dets omgivelser og navnlig på de øvrige aktiviteter, der udøves i nærheden, skal disse tredjemænd for at kunne kvalificeres som interesserede parter i tilstrækkelig grad godtgøre, at der er en risiko for en sådan konkret påvirkning. Desuden er det i denne forbindelse ikke tilstrækkeligt at godtgøre, at de nævnte virkninger foreligger, idet det videre skal fastslås, at disse virkninger skyldes selve støtten. De sagsøgende fiskere havde imidlertid ikke ført bevis herfor.

De omhandlede projekters angivelige indvirkning på de sagsøgende fiskeres aktiviteter var nemlig uløseligt forbundet med dels de franske myndigheders beslutninger om at anlægge disse projekter i de pågældende områder som led i deres politik for udnyttelse af energiresourcer, dels reguleringen af det offentlige maritime rum og de tekniske foranstaltninger, som disse projekter er omfattet af. Selv om disse myndigheders beslutning om at tildele operatørerne af disse projekter støtte i form af en købsforpligtelse, hvortil udgifterne betales af staten, gav dem en fordel i forhold til de elektricitetsproducenter, der ikke modtog støtte, var den i sig selv uden betydning for de sagsøgende fiskeres økonomiske resultater.

På grundlag af det ovenstående konkluderede Retten, at den omtvistede støtte ikke i sig selv kunne anses for at have en konkret indvirkning på de sagsøgende fiskeres situation, og at de således ikke havde kompetence til at anlægge et søgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse.

Hvad endelig angår kvalificeringen af Coopérative des artisans pêcheurs associés (CAPA) som »interesseret part« bemærkede Retten, at den aktivitet, som dette selskab, hvis kundekreds består af fiskere, udøvede, var afhængig af kundernes økonomiske beslutninger og ikke af udbetalingen af den omtvistede støtte. Det fulgte heraf, at det under alle omstændigheder ikke var godtgjort, at der var risiko for, at den nævnte støtte ville få konkret indvirkning på selskabets situation, og at dette selskab heller ikke kunne anses for en interesseret part.

Dom af 6. oktober 2021, Tempus Energy Germany og T Energy Sweden mod Kommissionen (T-167/19, [EU:T:2021:645](#))

Ved afgørelse af 7. februar 2018 ¹⁰⁰ besluttede Europa-Kommissionen ikke at gøre indsigelser mod en støtteordning anmeldt af Polen, som fastsætter en betaling på 4 mia. polske zloty (PLN) fordelt over en periode på ti år til kapacitetsudbydere på det polske elektricitetsmarked (herefter »den anmeldte støtteordning«). Uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure fandt Kommissionen nærmere bestemt, at den nævnte ordning var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF ¹⁰¹.

Den således godkendte kapacitetsmekanisme har til formål at afhjælpe den forventede forskel på det polske el-marked mellem efterspørgslen på elektricitet og kapaciteten og dermed sikre forsyningssikkerheden på en bæredygtig måde. I henhold til den nævnte mekanisme udvælges kapacitetsleverandører ved hjælp af centraliserede auktioner, der organiseres med regelmæssige mellemrum. Som modydelse for en fast betaling i perioden for aftalen sikrer leverandørerne leveringen af kapacitet i leveringsperioder og den faktiske levering heraf i akutperioder. Disse kapaciteter kan stilles til rådighed enten ved fremstilling og levering af elektricitet eller, i tilfælde af efterspørgselsstyring, ved en nedsættelse af efterspørgslen i perioder med spidsbelastning på nettet.

Disse auktioner er åbne for eksisterende og nye el-producenter, efterspørgselsstyringsoperatører og lagringsoperatører med hjemsted i Polen eller i nabolandene. Varigheden af de kapacitetsaftaler, der skal tildeles, fastsættes principielt ud fra størrelsen af de pågældende kapacitetsleverandørers investeringsudgifter. De faste betalinger finansieres ved et gebyr for levering af elektricitet, der opkræves hos den endelige forbruger.

Afgørelsen om ikke at gøre indsigelser mod den anmeldte støtteordning blev anfægtet af selskaberne Tempus Energy Germany GmbH og T Energy Sweden AB (herefter samlet »Tempus«), som markedsfører en teknologi til efterspørgselsstyring over for private og erhvervsdrivende bl.a. på de tyske og svenske elektricitetsmarkeder.

Retten frifandt imidlertid Kommissionen i det af Tempus anlagte annulationssøgsmål. Retten foretog i sin dom nogle præciseringer med hensyn til betingelserne for, at et annulationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse fra Kommissionen om ikke at gøre indsigelser mod en anmeldt støtteordning, kan antages til realitetsbehandling, og præciseringer med hensyn til rækkevidden af visse bestemmelser i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi ¹⁰².

100| Afgørelse C(2018) 601 final af 7.2.2018 om ikke at gøre indsigelser mod støtteordningen vedrørende kapacitetsmarkedet i Polen – Statsstøtte SA.46100 (2017/N).

101| I henhold til denne bestemmelse kan støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner betragtes som forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

102| Kommissionens meddelelse Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (EUT 2014, C 200, s. 1).

Rettens bemærkninger

Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt det af Tempus anlagte annulationssøgsmål kunne antages til realitetsbehandling, bemærkede Retten, at Tempus er en interesseret part som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF og artikel 1, litra h), i forordningen om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 TEUF, for så vidt som selskabet på grund af afgørelsen om ikke at gøre indsigelser blev forhindret i at fremsætte bemærkninger i forbindelse med en formel undersøgelsesprocedure som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF.

Retten forkastede i denne forbindelse argumentet om, at Tempus ikke havde godtgjort, at selskabet er en interesseret part, fordi selskabet ikke udgør en »direkte konkurrent«, der er til stede på det polske kapacitetsmarked. Idet Tempus har en fast hensigt om at komme ind på markedet i nær fremtid, og idet den anmeldte støtteordning opstiller hindringer, der gør denne adgang vanskeligere, er selskabet nemlig i det mindste en potentiel konkurrent på det polske kapacitetsmarked. Tempus havde således i tilstrækkelig grad godtgjort, at selskabets interesser kunne blive påvirket af den anmeldte støtteordning, og at tildelingen af såvel aftaler som kapacitetsbetalinger risikerer at have en konkret indvirkning på dets situation. I øvrigt blev Tempus' status som interesseret part bekræftet af selskabets egenskab af operatør, der er aktiv på det tilstødende tyske og svenske el-marked, hvilket gjorde det muligt for selskabet at deltage på det polske kapacitetsmarked.

Ved at fastslå, at de af Tempus fremførte annullationsanbringender havde til formål at gøre gældende, at der forelå alvorlige vanskeligheder, som burde have fået Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med henblik på at sikre de processuelle rettigheder, som selskabet er tillagt i medfør af artikel 108, stk. 2, TEUF, bekræftede Retten således, at selskabets søgsmål kunne antages til realitetsbehandling.

For det andet undersøgte Retten det materielle spørgsmål om, hvorvidt Kommissionens indledende undersøgelse i det foreliggende tilfælde havde givet anledning til alvorlige vanskeligheder eller tvivl ¹⁰³ med hensyn til den anmeldte støtteordnings forenelighed med det indre marked, således at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF uden at have nogen skønsmæssig henseende i denne henseende.

Efter at have præciseret, at eksistensen af alvorlige vanskeligheder eller tvivl skal undersøges med udgangspunkt ikke blot i omstændighederne ved vedtagelsen af Kommissionens afgørelse, som er truffet efter den indledende undersøgelsesprocedure, men ligeledes i de vurderinger, som Kommissionen har lagt til grund, forkastede Retten imidlertid alle de argumenter, som Tempus havde fremført for så vidt angår eksistensen af alvorlige vanskeligheder eller tvivl med hensyn til den anmeldte støtteordnings forenelighed med det indre marked. Disse argumenter vedrørte dels procedures forløb og varighed, dels indholdet af afgørelsen om ikke at gøre indsigelser, og nærmere bestemt den angiveligt fejlagtige, ufuldstændige eller utilstrækkelige vurdering af støttens forenelighed med det indre marked, henset til bestemmelserne i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi.

I sidstnævnte henseende bemærkede Retten navnlig, at medlemsstaterne i henhold til retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi skal afveje de potentielt modstridende mål vedrørende energiforsynings sikkerheden og miljøbeskyttelse under overholdelse af proportionalitetsprincippet. Selv om disse retningslinjer fastsætter et mere generelt mål om at understøtte overgangen til en ressourceeffektiv og konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi ¹⁰⁴, kan de ikke fortolkes således, at de forbyder støtteforanstaltninger til fordel for konventionelle produktionsanlæg, når disse foranstaltninger viser sig at være nødvendige for

¹⁰³ | Som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589.

¹⁰⁴ | Jf. retningslinjernes punkt 30.

at sikre en tilstrækkelig produktion og dermed energiforsynings sikkerheden, eller således, at de foreskriver en absolut prioritering af alternative metoder, såsom efterspørgselsstyring.

V. Intellectuel Ejendomsret – EU-varemærker

1. Absolutte registreringshindringer

a) Lydmærke

Dom af 7. juli 2021, Ardagh Metal Beverage Holdings mod EUIPO (kombination af lyde ved åbning af en sodavandsdåse) (T-668/19, [EU:T:2021:420](#))

Ardagh Metal Beverage Holdings GmbH & Co. KG havde indgivet en ansøgning om registrering af et lydmærke som EU-varemærke til Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO). Dette tegn, der blev indgivet via en lydfil, henviste til den lyd, der opstår ved åbningen af en drik på dåse, efterfulgt af stilhed i ca. et sekund og en brusen i ca. ni sekunder. Ansøgningen om registrering blev indgivet for forskellige drikkevarer og metalbeholdere til opbevaring eller transport.

EUIPO afslog denne registreringsansøgning med den begrundelse, at det ansøgte varemærke manglede fornødent særpræg.

I sin dom frifandt Retten EUIPO og tog for første gang stilling til registreringen af et lydmærke, der var indgivet i lydformat. Den præciserede kriterierne for bedømmelsen af lydmærkers fornødne særpræg og forbrugernes opfattelse af disse varemærker i almindelighed.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at kriterierne for at vurdere lydmærkers fornødne særpræg ¹⁰⁵ ikke er forskellige fra dem, der finder anvendelse på andre varemærke kategorier, og at et lydtegn skal besidde en vis prægnans, der gør det muligt for den tilsigtede forbruger at opfatte det som et varemærke og ikke som et funktionelt element eller som en angivelse uden nogen egen iboende egenskab ¹⁰⁶. Forbrugeren af de omhandlede varer eller tjenesteydelser skal således alene i kraft af opfattelsen af varemærket, uden at dette kombineres med andre bestanddele, såsom bl.a. ord- eller figurbestanddele eller andre varemærker, kunne skabe en forbindelse med deres handelsmæssige oprindelse.

For så vidt som EUIPO anvendte den retspraksis ¹⁰⁷ analogt, hvorefter kun et varemærke, der afviger betydeligt fra normen eller branchesædvanen, ikke mangler fornødent særpræg, fremhævede Retten dernæst, at denne

¹⁰⁵ | Som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1001 af 14.6.2017 om EU-varemærker (EUT 2017, L 154, s. 1).

¹⁰⁶ | Dom af 13.9.2016, *Globo Comunicação e Participações mod EUIPO (Lydmærke)* (T-408/15, [EU:T:2016:468](#), præmis 41 og 45).

¹⁰⁷ | Jf. bl.a. dom af 7.10.2004, *Mag Instrument mod KHIM* (C-136/02 P, [EU:C:2004:592](#), præmis 31).

retspraksis er blevet udviklet med hensyn til tredimensionale varemærker, der består af selve varens form eller emballage, selv om der findes en norm eller branchesædvane vedrørende denne form. I dette tilfælde vil den berørte forbruger, som er vant til at se en eller flere former, der svarer til normen eller branchesædvanen, imidlertid ikke opfatte det ansøgte varemærke som en angivelse af den handelsmæssige oprindelse af de varer, der er omfattet af varemærkeansøgningen, hvis den form, som varemærket består af, er identisk med eller ligner den eller de sædvanlige former. Retten tilføjede, at denne retspraksis ikke fastsætter nye kriterier for bedømmelsen af, om et varemærke har fornødent særpræg, men begrænser sig til at præcisere, at gennemsnitsforbrugerens opfattelse således ikke nødvendigvis er den samme, når der er tale om et tredimensionalt varemærke, som når der er tale om et ord-, figur eller lydmærke, der består af et tegn, som er uafhængigt af varernes udseende. Retten fastslog derfor, at den nævnte retspraksis vedrørende tredimensionale varemærker i princippet ikke kan anvendes på lydmærker. Selv om EUIPO med urette havde anvendt denne retspraksis, konstaterede Retten imidlertid, at denne fejl ikke kan behæfte argumentationen i den anfægtede afgørelse, der ligeledes er støttet på en anden grund, med fejl.

Hvad angår denne anden grund, der vedrører den relevante kundekreds' opfattelse af det ansøgte varemærke som en funktionel bestanddel af de omhandlede varer, bemærkede Retten dels, at den lyd, der opstår i forbindelse med åbningen af en dåse, henset til den omhandlede varetype, rent faktisk anses for en rent teknisk og funktionel bestanddel. Åbningen af en dåse eller en flaske er nemlig uadskilleligt forbundet med en teknisk løsning, der angår håndteringen af drikkevarer med henblik på at indtage dem, hvorfor en sådan lyd ikke vil opfattes som en angivelse af den handelsmæssige oprindelse for disse varer. Dels forbinder den relevante kundekreds straks lyden af brusende bobler med drikkevarer. Retten bemærkede endvidere, at lydbestanddelene og stilheden i ca. et sekund, set i deres helhed, ingen iboende egenskab har, der gør det muligt for dem at blive opfattet af denne kundekreds som en angivelse af den handelsmæssige oprindelse for disse varer. Disse bestanddele har ikke tilstrækkelig prægnans til at adskille sig fra lignende lyde på området for drikkevarer. Retten bekræftede således EUIPO's konklusioner angående det ansøgte varemærkes mangel på fornødent særpræg.

Endelig tilbageviste Retten EUIPO's konstatering af, at det er usædvanligt på markeder for drikkevarer og drikkevareemballage at angive en vares handelsmæssige oprindelse kun ved hjælp af lyde, med den begrundelse, at disse varer er lydløse, indtil de indtages. Retten bemærkede, at størstedelen af varerne nemlig er lydløse i sig selv og først fremstiller en lyd på tidspunktet for deres forbrug. Den blotte omstændighed, at en lyd først kan opstå ved forbruget af en vare, betyder således ikke, at anvendelsen af lyde til at angive en vares handelsmæssige oprindelse på et bestemt marked stadig er usædvanlig. Retten forklarede imidlertid, at en eventuel fejl fra EUIPO's side i denne henseende ikke medfører annullation af den anfægtede afgørelse, da den ikke ville have haft nogen afgørende indflydelse på denne afgørelses konklusion.

b) Varemærke med et emblem – BGB-symbolet

Dom af 1. december 2021, Schmid mod EUIPO – Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (Steirisches Kürbiskernöl g.g.A) (T-700/20, [EU:T:2021:851](#))

Gabriele Schmid er indehaver af et EU-varemærke, der er registreret for varen »olie af græskarkerner, i henhold til den beskyttede geografiske betegnelse Steirisches Kürbiskernöl (Græskarkerneolie fra Steiermark)«. Dette figurmærke omfatter EU-symbolet for »beskyttede geografiske betegnelser« (herefter »BGB-symbolet«). Af denne grund indgav Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (landbrugs- og skovbrugsmyndigheden i delstaten Steiermark, Østrig) en ugyldighedsbegæring til Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO).

Annulationsafdelingen ved EUIPO erklærede det anfægtede varemærke ugyldigt. Appellammeret ved EUIPO stadfæstede denne annullation med den begrundelse, at det anfægtede varemærke indeholdt BGB-symbolet i sin helhed, og at hverken retten eller forpligtelsen til at bruge dette symbol omfattede retten til at få det beskyttet som en del af et varemærke.

Retten annullerede appellammerets afgørelse. Retten fandt, at appellammeret burde have undersøgt, om varemærket, der indeholder et emblem, der er beskyttet i henhold til artikel 7, stk. 1, litra i), i forordning nr. 207/2009¹⁰⁸, som helhed kunne vildlede offentligheden med hensyn til den forbindelse, der er mellem på den ene side varemærkeindehaveren eller -brugeren og på den anden side den myndighed, som det omhandlede emblem henviser til. Retten præciserede, at der i forbindelse med denne vurdering skal tages hensyn til de forskellige dele, som et sådant varemærke består af.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at forbuddet i artikel 7, stk. 1, litra i), i forordning nr. 207/2009 finder anvendelse, når tre kumulative betingelser er opfyldt:

- Det omhandlede tegn, emblem eller våben er af særlig offentlig interesse, idet eksistensen af en forbindelse til en af Unionens aktiviteter er tilstrækkelig til at bevise, at der er en offentlig interesse i, at det beskyttes.
- Den kompetente myndighed har ikke givet tilladelse til registreringen.
- Varemærket, der indeholder det omhandlede tegn, emblem eller våben, kan vildlede offentligheden med hensyn til forbindelsen mellem på den ene side varemærkeindehaveren eller -brugeren og på den anden side den myndighed, som det omhandlede element henviser til.

Den tredje betingelse følger af den omstændighed, at omfanget af den beskyttelse, som følger af artikel 7, stk. 1, litra i), i forordning nr. 207/2009, ikke kan være større end omfanget af den beskyttelse, som er tildelt emblemer for internationale mellemstatslige organisationer, som på regulær vis tilstilles de deltagende lande i Pariserkonventionen¹⁰⁹. Disse emblemer er kun beskyttet, når det varemærke, der indeholder et sådant emblem, som helhed hos offentligheden vækker forestilling om, at der består en forbindelse mellem på den ene side varemærkeindehaveren eller -brugeren og på den anden side den omhandlede internationale mellemstatslige organisation¹¹⁰.

Artikel 7, stk. 1, litra i), i forordning nr. 207/2009 finder således anvendelse, når offentligheden risikerer at tro, at de omfattede varer eller tjenesteydelser hidrører fra den myndighed, som det emblem, der er gengivet i varemærket, henviser til, eller at de er godkendt eller garanteret af denne myndighed, eller at de på anden måde har forbindelse til denne.

108| Artikel 7, stk. 1, litra i), i Rådets forordning (EF) nr. 207/2009 af 26.2.2009 om EU-varemærker (EUT 2009, L 78, s. 1) forbyder registrering af varemærker, der indeholder andre tegn, emblemer eller våben end dem, der er omhandlet i samme forordnings artikel 7, stk. 1, litra h), dvs. andre end dem for stater eller for internationale mellemstatslige organisationer, som på regulær vis tilstilles de lande, der deltager i konventionen om beskyttelse af industriel ejendomsret, der blev undertegnet i Paris den 20.3.1883 og senest revideret i Stockholm den 14.7.1967 samt ændret den 28.9.1979 (United Nations Treaty Series, bind 828, nr. 11851, s. 305, herefter »Pariserkonventionen«), når disse varemærker er af særlig offentlig interesse, og den kompetente myndighed ikke har givet tilladelse til den nævnte registrering.

109| I henhold til artikel 7, stk. 1, litra h), i forordning nr. 207/2009.

110| Denne betingelse følger af artikel 6c, stk. 1, litra c), i Pariserkonventionen.

Retten fastslog følgelig, at appelkammeret ikke undersøgte den tredje betingelse og dermed begik en retlig fejl. Appelkammeret bedømte nemlig hverken, hvorledes kundekredsens opfattelse af BGB-symbolet som en del af det anfægtede varemærke, som helhed, eller spørgsmålet om, hvorvidt denne opfattelse risikerede at få denne kundekreds til at tro, at de varer, der var omfattet af et sådant varemærke, var omfattet af Unionens garanti.

Endelig præciserede Retten, at EUIPO ikke alene skal undersøge, om det pågældende emblem helt eller delvist er gengivet i det varemærke, som det er en integreret del af. Der skal i forbindelse med denne vurdering ligeledes tages hensyn til de forskellige dele, som et sådant varemærke består af. Forpligtelsen til at foretage en konkret og samlet undersøgelse drages ikke i tvivl af den omstændighed, at tildelingen i henhold til varemærkeretten af en beskyttelse af BGB-symbolet generelt kan være til skade for den orden med beskyttede geografiske betegnelser, der er indført af Unionen.

2. Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen

Dom af 6. oktober 2021, Indo European Foods mod EUIPO – Chakari (Abresham Super Basmati Selaa Grade One World's Best Rice) (T-342/20, under appel ¹¹¹, [EU:T:2021:651](#))

Hamid Ahmad Chakari ansøgte ved EUIPO om registrering af EU-figurmærket Abresham Super Basmati Selaa Grade One World's Best Rice for ris og andre fødevarer fremstillet af ris. Indo European Foods Ltd rejste indsigelse mod registreringen af dette varemærke på grundlag af det ikke-registrerede ordmærke BASMATI i Det Forenede Kongerige, der blev brugt med reference til ris, og som i henhold til den anvendelige lovgivning i Det Forenede Kongerige, gjorde det muligt for Indo European Foods Ltd at forhindre brugen af det ansøgte varemærke.

Ved afgørelse af 2. april 2020 afslog appelkammeret ved EUIPO indsigelsen med den begrundelse, at Indo European Foods ikke havde godtgjort, at navnet »basmati« gjorde det muligt for sagsøgeren at forbyde anvendelsen af det ansøgte varemærke i Det Forenede Kongerige.

Retten annullerede afgørelsen truffet af appelkammeret ved EUIPO og udtalte sig om konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union for de verserende sager vedrørende EU-varemærker.

Rettens bemærkninger

Retten fastslog for det første, at Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen ikke medførte, at tvistens genstand var bortfaldet.

Retten anførte indledningsvis, at udtrædelsesaftalen ¹¹², som fastsætter de nærmere bestemmelser for Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, trådte i kraft den 1. februar 2020 og fastsatte en overgangsperiode fra den 1. februar til den 31. december 2020, hvor EU-retten fortsat fandt anvendelse i Det Forenede Kongerige.

¹¹¹ | Sag C-801/21 P, *EUIPO mod Indo European Foods*.

¹¹² | Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7).

Dernæst bemærkede Retten, at appelkammerets afgørelse blev truffet den 2. april 2020, dvs. i overgangsperioden. Indtil udløbet af denne periode var det ældre varemærke fortsat omfattet af den samme beskyttelse som den, det ville have opnået, hvis Det Forenede Kongerige ikke havde trukket sig ud af Unionen.

Endelig skulle Retten, ved prøvelse af lovligheden af afgørelser truffet af appelkamrene ved EUIPO, tage udgangspunkt i datoen for den anfægtede afgørelse for at kunne vurdere afgørelsens lovlighed. Hvis det antages, at sagens genstand bortfaldt efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, ville Retten skulle tage hensyn til forhold, der er opstået efter at appelkammerets afgørelse er truffet, og som ikke har betydning for dens retsmæssighed.

For det andet fandt Retten, at Indo European Foods fortsat havde søgsmålsinteresse. Retten bemærkede i denne forbindelse, at søgsmålsinteressen skal bestå indtil retsafgørelsen, hvilket forudsætter, at søgsmålet kan bibringe parten en fordel. For det første forkastede Retten EUIPO's argument om, at den manglende søgsmålsinteresse følger af den omstændighed, at såfremt indsigelsen blev taget til følge, ville ansøgeren være i stand til at lade sit varemærke overgå til ansøgninger om registrering som nationale varemærker i alle Unionens medlemsstater. Disse betragtninger gælder nemlig i princippet for enhver indsigelsesprocedure. For det andet fandt Retten, at i tilfælde af annullation af appelkammerets afgørelse og hjemvisning af sagen vil appelkammeret ikke være nødsaget til at afslå klagen som følge af, at der ikke foreligger et ældre varemærke, der er beskyttet af en medlemsstats lovgivning. Efter annullationen af appelkammerets afgørelse skal appelkammeret nemlig på ny træffe afgørelse om samme klage på grundlag af den situation, der forelå på tidspunktet for klagens indgivelse, idet klagen på ny verserer på det samme trin, hvor den befandt sig inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

Retten annullerede i øvrigt appelkammerets afgørelse med den begrundelse, at appelkammeret tilsidesatte de retlige betingelser for den udvidede form for søgsmål vedrørende utilbørlig udnyttelse (action for passing off), der var fastsat i den lovgivning, der fandt anvendelse i Det Forenede Kongerige, for så vidt som det afviste risikoen for vildledende præsentation og skade på den goodwill, som ordet »basmati« har.

VI. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – Restriktive foranstaltninger

1. Ukraine

Dom af 3. februar 2021, *Klymenko mod Rådet* (T-258/20, [EU:T:2021:52](#)) ¹¹³

Som følge af undertrykkelsen af demonstrationerne på Uafhængighedspladsen i Kiev (Ukraine) i februar 2014 vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 5. marts 2014 afgørelse 2014/119/FUSP ¹¹⁴ og forordning nr. 208/2014 ¹¹⁵ om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine. Genstanden for disse retsakter er bl.a. indefrysning af midler hos de personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af statsmidler. Sagsøgeren blev den 14. april 2014 opført på listen over personer og enheder, som er omfattet af disse foranstaltninger, med den begrundelse, at han var genstand for forundersøgelser i Ukraine for forbrydelser i forbindelse med underslæb med statslige midler og ulovlig udførsel fra Ukraine heraf. Rådet forlængede efterfølgende denne opførelse flere gange ¹¹⁶ med den begrundelse, at de ukrainske myndigheder havde gjort sagsøgeren til genstand for straffesager for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver.

Efter vedtagelsen af afgørelse 2020/373 ¹¹⁷ og gennemførelsesforordning 2020/370 ¹¹⁸, hvorved Rådet havde forlænget opførelsen af hans navn på den omtvistede liste ved at opretholde den samme begrundelse, anlagde sagsøgeren et annulationssøgsmål til prøvelse af disse retsakter.

Retten annullerede disse to retsakter, for så vidt som de vedrørte sagsøgeren, og bemærkede, at det tilkommer Rådet, når det støtter restriktive foranstaltninger på afgørelser fra et tredjeland, selv at sikre sig, at myndighederne i det pågældende tredjeland i forbindelse med vedtagelsen af de nævnte afgørelser har iagttaget de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

¹¹³ Jf. ligeledes vedrørende den samme problemstilling dom af 21.12.2021, *Klymenko mod Rådet* (T-195/21, [EU:T:2021:925](#)).

¹¹⁴ Rådets afgørelse 2014/119/FUSP af 5.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 26).

¹¹⁵ Rådets forordning (EU) nr. 208/2014 af 5.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 1).

¹¹⁶ Jf. kendelse af 10.6.2016, *Klymenko mod Rådet* (T-494/14, [EU:T:2016:360](#)), dom af 8.11.2017, *Klymenko mod Rådet* (T-245/15, ikke trykt i Sml., [EU:T:2017:792](#)), af 11.7.2019, *Klymenko mod Rådet* (T-274/18, [EU:T:2019:509](#)), af 26.9.2019, *Klymenko mod Rådet* (C-11/18 P, ikke trykt i Sml., [EU:C:2019:786](#)), og af 25.6.2020, *Klymenko mod Rådet* (T-295/19, [EU:T:2020:287](#)).

¹¹⁷ Rådets afgørelse (FUSP) 2020/373 af 5.3.2020 om ændring af afgørelse 2014/119/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2020, L 71, s. 10).

¹¹⁸ Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/370 af 5.3.2020 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 208/2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2020, L 71, s. 1).

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at Den Europæiske Unions retsinstanser skal foretage en legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder. Unionens retsinstanser skal bl.a. sikre sig, at den anfægtede retsakt er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag. Selv om Rådet kan støtte vedtagelsen eller opretholdelsen af restriktive foranstaltninger på en afgørelse fra et tredjeland, skal det i denne forbindelse kontrollere, at denne afgørelse er blevet truffet under iagttagelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Retten præciserede endvidere, at selv om den omstændighed, at tredjelandet har tiltrådt konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), indebærer en kontrol fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) af de ved EMRK garanterede grundlæggende rettigheder, overflødig gør en sådan omstændighed ikke det kontrolkrav, der påhviler Rådet.

I den foreliggende sag forholdt det sig således, at selv om Rådet i henhold til sin begrundelsespligt havde nævnt årsagerne til, at det havde fundet, at de ukrainske myndigheders beslutning om at iværksætte og føre en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler var blevet vedtaget under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, bemærkede Retten imidlertid, at begrundelsespligten adskiller sig fra den kontrol med grundlaget for begrundelsen, der henhører under kontrollen med de anfægtede retsakters materielle lovlighed, og hvis efterprøvelse sikres af Retten.

I denne forbindelse bemærkede Retten for det første, at Rådet ikke havde godtgjort, hvorledes de retsafgørelser, der var nævnt i de anfægtede retsakter, bevidnede, at sagsøgerens ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse var blevet overholdt under straffesagerne. Hvad indledningsvis angår undersøgelsesdommerens afgørelse af 19. august 2019 bemærkede Retten, at Rådet skulle have anmodet de ukrainske myndigheder om afklaring med hensyn til de oplysninger, som undersøgelsesdommeren havde støttet sig på med henblik på at lægge til grund, at sagsøgeren var opført på en »international liste over eftersøgte personer« i overensstemmelse med den ukrainske strafferetsplejelov. Hvad dernæst angår undersøgelsesdommerens afgørelse af 1. marts 2017 og undersøgelsesdommerens afgørelse af 5. oktober 2018 samt undersøgelsesdommerens afgørelse af 8. februar 2017 valgte Retten at se bort fra disse og bemærkede, at de bl.a. var blevet truffet inden vedtagelsen af de anfægtede retsakter. Retten fastslog endelig og under alle omstændigheder, at alle de anførte afgørelser ikke i sig selv kunne godtgøre, at de ukrainske myndigheders afgørelse om at gennemføre de straffesager, hvorpå opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger var støttet, var blevet truffet under iagttagelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Alle de af Rådet anførte retsafgørelser, der var blevet truffet som led i de straffesager, der havde begrundet opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på listen, udgjorde nemlig blot et led i disse, for så vidt som de var af processuel karakter.

Retten fastslog for det andet, at Rådet heller ikke havde godtgjort, i hvilket omfang de oplysninger, som det rådede over med hensyn til bl.a. forswarets proces med at gøre sig bekendt med sagsakterne i straffesagerne og de hertil knyttede retsafgørelser, havde gjort det muligt for det at lægge til grund, at beskyttelsen af de omhandlede rettigheder var blevet iagttaget, skønt de ukrainske straffesager fortsat befandt sig på forundersøgelsesstadiet, og skønt de pågældende sager, der vedrørte forhold angiveligt begået mellem 2011 og 2014, endnu ikke var blevet indbragt for en retsinstans til materiel prøvelse. I denne henseende henviste Retten til EMRK¹¹⁹ og chartret¹²⁰, hvoraf det fremgår, at princippet om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse bl.a. omfatter retten til at få afgjort sin sag inden for en rimelig frist. Retten bemærkede, at Menneskerettighedsdomstolen allerede havde fastslået, at det er muligt at fastslå, at dette princip er blevet

119| EMRK's artikel 6, stk. 1.

120| Chartrets artikel 47.

tilsidesat, bl.a. når undersøgelsesfasen i en straffesag er kendetegnet ved et antal perioder med inaktivitet, der kan tilskrives de kompetente myndigheder, som har ansvaret for denne undersøgelse. I denne henseende bemærkede Retten, at når en person har været genstand for restriktive foranstaltninger i flere år, og dette som følge af den samme straffesag ført i det pågældende tredjeland, har Rådet pligt til nærmere at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne eventuelt måtte have tilsidesat denne persons grundlæggende rettigheder. Rådet burde derfor i det mindste have anført grundene til, at det var af den opfattelse, at disse rettigheder var blevet overholdt med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens sag var blevet behandlet inden for en rimelig frist.

Retten fastslog følgelig, at det ikke var blevet godtgjort, at Rådet havde sikret sig, at de ukrainske myndigheder havde iagttaget sagsøgerens ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse som led i de straffesager, som det havde støttet sig på. Retten udledte derfor heraf, at Rådet ved at opretholde sagsøgerens navn på den omtvistede liste havde anlagt et urigtigt skøn, der bevirkede, at afgørelse 2020/373 og gennemførelsesforordning 2020/370 skulle annulleres.

I lyset af bestemmelserne i artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 264 TEUF besluttede Retten imidlertid for så vidt angår sagsøgeren at opretholde virkningerne af afgørelse 2020/373, indtil annullationen af gennemførelsesforordning 2020/370 ville få virkning. For så vidt som disse to retsakter pålagde sagsøgeren identiske foranstaltninger, ville en forskel mellem datoen for annullation af gennemførelsesforordningen og datoen for annullation af afgørelsen i modsat fald have risikeret at være til alvorlig skade for retssikkerheden.

2. Syrien

Dom af 24. november 2021, Assi mod Rådet (T-256/19, [EU:T:2021:818](#))

Bashar Assi er en syrisk forretningsmand med interesser og aktiviteter i flere sektorer i den syriske økonomi. Hans navn var i januar 2019 blevet opført og derefter i maj 2019 og i maj 2020 blevet opretholdt på listerne over personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som Rådet for Den Europæiske Union ¹²¹ har truffet over for Den Syriske Arabiske Republik, som følge for det første af hans egenskab af medstifter af et flyselskab, for det andet af hans egenskab af bestyrelsesformand i Aman Dimashq, som er en virksomhed, der deltager i opførelsen af et regimestøttet luksuskompleks til beboelse og erhverv, og for det tredje – fra og med 2020 – af stiftelsen af selskabet Aman Facilities sammen med og på vegne af Samer Foz, som ligeledes er opført på listerne. Disse aktiviteter var af Rådet blevet anset for at gøre det muligt for Bashar Assi at nyde gavn af og støtte det syriske regime.

Denne begrundelse støttede sig dels på kriteriet om fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, som defineret i stk. 2, litra a), i artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255 ¹²², som ændret ved afgørelse

¹²¹ Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2019/87 af 21.1.2019 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2019, L 18 I, s. 13) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2019/85 af 21.1.2019 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2019, L 18 I, s. 4); Rådets afgørelse (FUSP) 2020/719 af 28.5.2020 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2020, L 168, s. 66) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/716 af 28.5.2020 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2020, L 168, s. 1).

¹²² Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31.5.2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2013, L 147, s. 14), som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1836 af 12.10.2015 (EUT 2015, L 266, s. 75).

2015/1836, og i artikel 15, stk. 1a, litra a), i forordning nr. 36/2012¹²³, som ændret ved forordning 2015/1828, dels på kriteriet om tilknytning til det syriske regime, der er defineret i stk. 1 i den nævnte afgørelses artikel 27 og 28 samt stk. 1, litra a), i nævnte forordnings artikel 15.

Retten gav sagsøgeren medhold i hans annulationssøgsmål til prøvelse af afgørelse (FUSP) 2020/719 og gennemførelsesforordning (EU) 2020/716 (herefter »opretholdelsesretsakterne af 2020«), idet Rådet, som bl.a. havde støttet sig på sagsøgerens tidligere aktiviteter, ikke havde fremlagt tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier med henblik på at godtgøre grundlaget for den nævnte opførelsesbegrundelse i lyset navnlig af de af sagsøgeren fremlagte modbeviser.

Rettens bemærkninger

Hvad for det første angår den påståede status som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, undersøgte Retten de beviser, som såvel Rådet som sagsøgeren havde fremlagt vedrørende sidstnævntes økonomiske aktiviteter.

Hvad angår statussen som bestyrelsesformand i Aman Dimashq fastslog Retten, at såfremt Rådet i opretholdelsesretsakterne af 2020 ønskede at støtte sig på sagsøgerens tidligere aktiviteter, skulle det have fremlagt tungtvejende og samstemmende indicier, der havde gjort det muligt med rimelighed at antage, at den pågældende, efter at være trådt tilbage fra den nævnte struktur i maj 2019, opretholdt forbindelser til denne, hvilket Rådet ikke gjorde. Da selskabet Aman Dimashq havde deltaget aktivt i det af det syriske regime støttede ejendomsprojekt Marota City, fastslog Retten ligeledes, at Rådet ikke kunne lægge til grund, at sagsøgeren i sin egenskab af leder af Aman Dimashq deltog i ejendomsprojektet, skønt han ikke længere opretholdt nogen forbindelser med dette selskab.

Hvad endelig angår statussen som medstifter af Aman Facilities sammen med og på vegne af Samer Foz fastslog Retten, at selv om sagsøgeren havde erkendt at have stiftet dette selskab, var det ikke muligt på grundlag af sagsakterne at gøre gældende, at han havde handlet på vegne af Samer Foz.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Retten, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af opretholdelsesretsakterne af 2020 ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort sagsøgerens status som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien.

Hvad for det andet angår støtten til det syriske regime og den fordel, som sagsøgeren angiveligt skulle have draget af det nævnte regime som følge af sine erhvervsmæssige aktiviteter, bemærkede Retten indledningsvis, at med hensyn til en given person kan opførelsesgrundene overlappe hinanden, og at en person følgelig kan anses for en fremtrædende erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, og samtidig og gennem den samme virksomhed anses for at nyde gavn af det syriske regime eller at yde støtte til dette regime.

Eftersom sagsøgeren i den foreliggende sag ikke længere var bestyrelsesformand i Aman Dimashq på tidspunktet for vedtagelsen af opretholdelsesretsakterne af 2020, kunne han ikke på grund af dette selskabs deltagelse i ejendomsprojektet Marota City anses for at nyde gavn af eller støtte det syriske regime. Eftersom selskabet Fly Aman endnu ikke var operationelt, forelå der endvidere ikke noget bevis for, at sagsøgeren i sin egenskab af medstifter af dette selskab nød gavn af det syriske regime, eller at han støttede det. Hvad endelig angår selskabet Aman Facilities kan den blotte omstændighed at stifte et selskab og at registrere

¹²³ Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18.1.2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT 2012, L 16, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) 2015/1828 af 12.10.2015 (EUT 2015, L 266, s. 1).

det med henblik på dets stiftelse i øvrigt ikke være tilstrækkelig til at fastslå, at sagsøgeren nyder gavn af eller støtter det syriske regime.

Retten fastslog derfor, at den anden begrundelse for opførelsen af sagsøgerens navn på grund af hans tilknytning til det syriske regime ikke var blevet tilstrækkeligt underbygget af Rådet, og at der ikke var noget grundlag for opretholdelsen af sagsøgerens navn i retsakterne af 2020.

Retten annullerede følgelig Rådets afgørelse (FUSP) 2020/719 og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/716, for så vidt som disse retsakter vedrørte sagsøgeren.

VII. Sundhedsbeskyttelse

Dom af 5. maj 2021, *Pharmaceutical Works Polpharma mod EMA* (T-611/18, under appel ¹²⁴, [EU:T:2021:241](#)) ¹²⁵

Sagsøgeren, Pharmaceutical Works Polpharma S.A., er en medicinalvirksomhed, der udvikler og markedsfører forskellige lægemidler, herunder generiske lægemidler. I juni 2018 indgav sagsøgeren en ansøgning til Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) om markedsføringstilladelse for en generisk udgave af lægemidlet Tecfidera, der bestod af et enkelt aktivstof ¹²⁶.

Ved afgørelse af 30. juli 2018 (herefter »den anfægtede afgørelse«) gav EMA afslag på denne ansøgning på grundlag af de vurderinger, der fremgik af Kommissionens gennemførelsesafgørelse fra 2014 (herefter »gennemførelsesafgørelsen«), hvorved Kommissionen havde meddelt selskabet Biogen Idec en markedsføringstilladelse for lægemidlet Tecfidera ¹²⁷. EMA præciserede bl.a., at eftersom dette referencelægemiddel nød godt af en databeskyttelsesperiode på otte år ¹²⁸ fra udstedelsen af denne tilladelse, ville sagsøgerens ansøgning om godkendelse først blive imødekommet ved udløbet af denne periode. Endvidere anførte EMA, at Kommissionen i gennemførelsesafgørelsen havde fundet, at Tecfidera ikke hørte under den samme samlede markedsføringstilladelse ¹²⁹ som et andet lægemiddel, Fumaderm, der var godkendt og markedsført i Tyskland, og som bestod af bl.a. det samme virksomme stof som Tecfidera. Tilladelsen vedrørende Fumaderm blev udstedt i 1994 og overført til samme selskab, Biogen Idec.

Med sit søgsmål for Retten fremsatte sagsøgeren for det første en ulovlighedsindsigelse mod gennemførelsesafgørelsen, for så vidt som Kommissionen heri havde fundet, at Tecfidera ikke hørte under

¹²⁴ | Sag C-438/21 P, *Kommissionen mod Pharmaceutical Works Polpharma og EMA*, sag C-439/21 P, *Biogen Netherlands mod Pharmaceutical Works Polpharma og EMA*, og sag C-440/21 P, *EMA mod Pharmaceutical Works Polpharma*.

¹²⁵ | Jf. ligeledes vedrørende beskyttelse af sundheden i forbindelse med covid-19-pandemien bekendtgørelse af 29.10.2021, *Abenante m.fl. mod Parlamentet og Rådet* (T-527/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:750](#)), nævnt i afsnit XIV.1 »Covid-19-pandemien«.

¹²⁶ | På grundlag af artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/83/EF af 6.11.2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler (EFT 2001, L 311, s. 67).

¹²⁷ | Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2014) 601 final af 30.1.2014 om tilladelse til markedsføring af det humanmedicinske lægemiddel Tecfidera – dimethyl fumarate i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 726/2004 af 31.3.2004 om fastlæggelse af fællesskabsprocedurer for godkendelse og overvågning af human- og veterinærmedicinske lægemidler og om oprettelse af et europæisk lægemiddelagentur (EUT 2004, L 136, s. 1).

¹²⁸ | I henhold til artikel 14, stk. 11, i forordning nr. 726/2004.

¹²⁹ | Som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/83.

den samme samlede markedsføringstilladelse som Fumaderm. For det andet nedlagde sagsøgeren påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

Retten annullerede den anfægtede afgørelse, idet den udtalte sig om dels, hvorvidt ulovlighedsindsigelsen kunne antages til realitetsbehandling, dels om de betingelser, hvorunder Kommissionen kunne fastslå, at en markedsføringstilladelse for et lægemiddel, der bestod af et enkelt aktivstof, som indgik i en tidligere godkendt lægemiddelsammensætning, ikke var omfattet af den samme samlede markedsføringstilladelse som denne sammensætning.

Rettens bemærkninger

Retten fastslog for det første, at den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgeren havde fremsat mod gennemførelsesafgørelsen, kunne antages til realitetsbehandling.

For det første betegnede Retten gennemførelsesafgørelsen som en »almengyldig retsakt«¹³⁰, for så vidt som den fastslog, at Tecfidera ikke var omfattet af den samme samlede markedsføringstilladelse som det tidligere godkendte Fumaderm. Denne afgørelse fandt nemlig anvendelse på objektive bestemte situationer på grund af konstateringen af disse to lægemidlers kendetegn. For så vidt som denne afgørelse indebar, at en lovgivningsmæssig databeskyttelsesperiode for Tecfidera fandt anvendelse, kunne den i øvrigt have retsvirkninger i forhold til enhver virksomhed, hvis aktiviteter kunne være knyttet til Tecfidera, og navnlig for enhver virksomhed, der kunne fremstille et generisk lægemiddel afledt af Tecfidera.

Retten fremhævede dernæst, at sagsøgeren med henblik på at godtgøre, at gennemførelsesafgørelsen var ulovlig, havde ret til at anfægte de vurderinger vedrørende Tecfidera, der fremgik af dokumenter fra Udvalget for Humanmedicinske Lægemidler¹³¹, som dannede grundlag for denne afgørelse og udgjorde en integrerende del af dens begrundelse. Kommissionen havde nemlig udtrykkeligt baseret sig på Udvalget for Humanmedicinske Lægemidlers vurderinger for at konkludere, at Tecfidera og Fumaderm ikke hørte under den samme samlede markedsføringstilladelse.

Endelig konkluderede Retten efter at have foretaget en detaljeret gennemgang af sagens akter, at sagsøgeren ikke kunne have anlagt et direkte søgsmål med påstand om annullation af gennemførelsesafgørelsen, da sagsøgeren ikke opfyldte kriterierne herfor. I denne forbindelse fremhævede Retten for det første, at sagsøgeren ikke var individuelt berørt af denne afgørelse, for så vidt som den udelukkende vedrørte sagsøgeren på grund af dennes objektive egenskab af producent af generiske lægemidler på samme måde som enhver anden virksomhed, der befandt sig i en identisk situation. For det andet var det Rettens opfattelse, at gennemførelsesafgørelsen omfattede gennemførelsesforanstaltninger, for så vidt som det heri blev fastslået, at Tecfidera ikke hørte under den samme samlede markedsføringstilladelse som Fumaderm, og at den anfægtede afgørelse, der var rettet til sagsøgeren, udgjorde en af disse foranstaltninger. Under alle omstændigheder anførte Retten, at sagsøgerens interesse i at nedlægge påstand om annullation af gennemførelsesafgørelsen ikke var eksisterende og faktisk, men fremtidig og usikker på det tidspunkt, hvor sagsøgeren havde ret til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse, for så vidt som det ikke var muligt for sagsøgeren på dette tidspunkt at indgive en ansøgning om markedsføringstilladelse for et generisk lægemiddel afledt af Tecfidera.

For det andet tog Retten ulovlighedsindsigelsen til følge og fastslog, at den anfægtede afgørelse, som var støttet på gennemførelsesafgørelsen, var ugrundet og skulle annulleres.

130 | Artikel 277 TEUF.

131 | Indført ved artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 726/2004 og henhørende under EMA.

Retten bemærkede indledningsvis, at Kommissionen ved vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen for første gang på EU-plan blev stillet over for spørgsmålet om, hvorvidt en godkendt lægemiddelsammensætning på den ene side og en bestanddel af denne sammensætning på den anden side var omfattet af den samme samlede markedsføringstilladelse eller ej. Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt markedsføringstilladelsen for Tecfidera, hvis eneste aktivstof var en bestanddel af Fumaderm, hørte under den samme samlede markedsføringstilladelse, skulle Kommissionen i øvrigt tage hensyn til den omstændighed, at EU-rettens udviklingstrin vedrørende lægemiddelsammensætninger og den videnskabelige viden adskilte sig væsentligt fra det udviklingstrin og den viden, der forelå i 1994, hvor den nationale myndighed udstedte tilladelsen for Fumaderm. Det var derfor med rette, at Kommissionen havde anmodet Udvalget for Humanmedicinske Lægemidler om at vurdere, om det eneste aktivstof i Tecfidera var forskelligt fra Fumaderm, der består af bl.a. dette stof.

Dernæst bemærkede Retten, at medlemsstaterne, Kommissionen, ansøgeren eller indehaveren af markedsføringstilladelsen i særlige tilfælde, der er af interesse for Unionen, kan forelægge en sag for Udvalget for Humanmedicinske Lægemidler, som det påhviler at foretage sin egen vurdering af det pågældende lægemiddel på EU-plan uafhængigt af den vurdering, som de nationale myndigheder har foretaget. Inden for rammerne af procedurerne for markedsføringstilladelse til lægemidler, navnlig på EU-plan, har EMA og Kommissionen således en særlig funktion, der er forskellig fra de nationale myndigheders. I denne henseende er princippet om gensidig anerkendelse ikke til hinder for, at Udvalget for Humanmedicinske Lægemidler undersøger tidligere vurderinger, som er foretaget af en national myndighed, eller at udvalget foretager en uafhængig vurdering. Dette gælder, når en ansøgning om markedsføringstilladelse indgives på EU-plan for et stof, der indgår i sammensætningen af et lægemiddel, der er blevet godkendt 15 år tidligere på nationalt plan. Dette gælder så meget desto mere, som spørgsmålet om, hvorvidt Tecfidera var omfattet af den samme samlede markedsføringstilladelse som Fumaderm, som EMA via Udvalget for Humanmedicinske Lægemidler og derefter Kommissionen har udtalt sig om, udgjorde et særligt tilfælde af interesse for Unionen, henset til de formål, der forfølges med direktiv 2001/83 generelt, og med begrebet samlet markedsføringstilladelse i særdeleshed.

Endelig bemærkede Retten, at EMA og Kommissionen ved vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen rådede over eller kunne råde over oplysninger, der var egnet til at gøre den antagelse usandsynlig, at det andet aktivstof, som var en del af Fumaderm, men som ikke indgik i Tecfidera, spillede en rolle i Fumaderm. Kommissionen kunne således ikke med rette konkludere, at Tecfidera henhørte under en anden samlet markedsføringstilladelse end Fumaderm, uden at have kontrolleret eller anmodet Udvalget for Humanmedicinske Lægemidler om at kontrollere den rolle, som dette andet aktivstof spillede. Da en sådan kontrol ikke var udført, og henset til den omstændighed, at Kommissionen ikke havde analyseret alle de relevante oplysninger, der skulle tages i betragtning for at fastslå, at Tecfidera og Fumaderm hørte under forskellige samlede markedsføringstilladelser, var gennemførelsesafgørelsen behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

VIII. Miljø

Dom af 15. september 2021, Daimler mod Kommissionen (T-359/19, [EU:T:2021:568](#))¹³²

I forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 443/2009¹³³ om nedbringelse af CO₂-emissionerne fra lette køretøjer sikrer hver personbilsfabrikant, at dennes CO₂-emissioner ikke overskrider vedkommendes gennemsnitlige specifikke emissionsmål¹³⁴. Forordningen, der også har til formål at tilskynde til investeringer i nye teknologier, bestemmer navnlig, at de CO₂-besparelser, der opnås ved brug af innovative teknologier, fratrækkes de specifikke CO₂-emissioner fra de køretøjer, i hvilke disse teknologier anvendes¹³⁵. Europa-Kommissionen har i denne forbindelse vedtaget en gennemførelsesforordning¹³⁶ om indførelse af en procedure for godkendelse og certificering af innovative teknologier.

I 2015 godkendte Kommissionen ved gennemførelsesafgørelse 2015/158¹³⁷ to højeffektive generatormodeller som miljøinnovationer, der gør det muligt at nedbringe CO₂-emissionerne fra personbiler. Med henblik på godkendelsen havde nogle af de pågældende generatorer været genstand for forberedelsesmetoder, generelt betegnet forbehandling.

En tysk bilfabrikant, Daimler AG, der havde udstyret nogle af sine biler med højeffektive generatorer, ansøgte de kompetente tyske myndigheder om en certificering af de CO₂-besparelser, der er opnået ved anvendelse af nævnte generatorer, og opnåede denne certificering.

I løbet af 2017 konstaterede Kommissionen imidlertid i forbindelse med en ad hoc-undersøgelse af disse certificeringer, at de således certificerede besparelser i henhold til en prøvningsmetodologi med forbehandling var langt større end de besparelser, der kunne påvises ved anvendelse af den prøvningsmetodologi, der er foreskrevet i gennemførelsesafgørelse 2015/158¹³⁸, der efter denne institutions opfattelse ikke omfatter en forbehandling. Følgelig anslog Kommissionen i sin gennemførelsesafgørelse 2019/583¹³⁹ (herefter »den

¹³²| Jf. ligeledes vedrørende »begrebet retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål«, dom af 27.1.2021, *Polen mod Kommissionen* (T-699/17, under appel, [EU:T:2021:44](#)), nævnt i afsnit II.1. »Lissabontraktaten – overgangsbestemmelser«.

¹³³| Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 443/2009 af 23.4.2009 om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbilers emissioner inden for Fællesskabets integrerede tilgang til at nedbringe CO₂-emissionerne fra personbiler og lette erhvervskøretøjer (EUT 2009, L 140, s. 1).

¹³⁴| Artikel 4 i forordning nr. 443/2009.

¹³⁵| Artikel 12 i forordning nr. 443/2009.

¹³⁶| Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 725/2011 af 25.7.2011 om indførelse af en procedure for godkendelse og certificering af innovative teknologier til nedbringelse af CO₂-emissionerne fra personbiler i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 443/2009 (EUT 2011, L 194, s. 19).

¹³⁷| Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/158 af 30.1.2015 om godkendelse af to højeffektive generatorer fra Robert Bosch GmbH som innovative teknologier til nedbringelse af CO₂-emissioner fra personbiler i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 443/2009 (EUT 2015, L 26, s. 31).

¹³⁸| Artikel 1, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/158.

¹³⁹| Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/583 af 3.4.2019 om bekræftelse eller ændring af den foreløbige beregning af de gennemsnitlige specifikke CO₂-emissioner og specifikke emissionsmål for fabrikanter af personbiler for kalenderåret 2017 og for visse fabrikanter i Volkswagen-poolen for kalenderårene 2014, 2015 og 2016 i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 443/2009 (EUT 2019, L 100, s. 66).

anfægtede afgørelse»), at de besparelser, der var tilskrevet Daimler AG's miljøinnovationer, ikke skulle tages i betragtning ved beregningen af selskabets gennemsnitlige specifikke CO₂-emissioner for 2017¹⁴⁰.

Daimler AG anlagde derfor sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den for Daimler AG's vedkommende udelukker de gennemsnitlige specifikke CO₂-emissioner og de CO₂-besparelser, der kan tilskrives miljøinnovationer. Rettens Anden Udvidede Afdeling gav i sin dom sagsøgeren medhold, idet Kommissionen efter dens opfattelse havde tilsidesat gennemførelsesforordningen ved ad hoc-undersøgelsen af certificeringerne af CO₂-besparelserne.

Rettens bemærkninger

For det første fastslog Retten, at Kommissionen begik en retlig fejl ved i forbindelse med ad hoc-verificeringen af certificeringen af CO₂-besparelser at udelukke anvendelsen af en prøvningsmetodologi med forbehandling som den, der er anvendt i forbindelse med godkendelsesproceduren for de omhandlede generatorer. En sådan fremgangsmåde er ikke i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 12, der navnlig fastsætter de nærmere bestemmelser for denne verificering.

Ved at anvende en anden prøvningsmetodologi end den, der blev anvendt i forbindelse med proceduren for godkendelse af de omhandlede generatorer, gjorde Kommissionen det således i realiteten umuligt at foretage en sammenligning mellem de certificerede besparelser og de besparelser, der følger af gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/158.

Hvad angår Kommissionens argument om, at dens fremgangsmåde var begrundet i hensynet til ligebehandlingsprincippet og retssikkerhedsprincippet, fremhævede Retten dels, at ligebehandlingsprincippet kræver, at sammenlignelige situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens. Retten anførte i denne henseende, at den prøvningsmetodologi, som Kommissionen havde anvendt, og som ikke tog hensyn til den enkelte generators særlige tekniske karakteristika og til den måde, hvorpå den var blevet forbehandlet, risikerede at være gunstig for visse bilfabrikanter og ugunstig for andre.

Dels fandt Retten, at sidstnævnte metodologi ikke fremgik klart og præcist af nogen retsakt og ikke udgjorde den normale praksis inden for erhvervssektoren. Den kunne således ikke betragtes som en metodologi, der var egnet til at sikre overholdelse af retssikkerhedsprincippet.

Hvad angår Kommissionens indsigelser vedrørende anvendelsen af forbehandling, der var den almindelige praksis inden for erhvervssektoren, konkluderede Retten, at det var i forbindelse med gennemførelsen af godkendelsesproceduren for generatorerne og ikke i forbindelse med gennemførelsen af ad hoc-verificeringen, at Kommissionen havde kompetence til at gøre indsigelse eller anmode om supplerende oplysninger om prøvningsmetodologien.

Hvad for det andet angår fortolkningen af gennemførelsesforordningens artikel 12, stk. 2, der fastsætter Kommissionens ret til på visse betingelser ikke at tage hensyn til »de [certificerede] CO₂-besparelser ved beregningen af fabrikantens gennemsnitlige specifikke emissioner for det følgende kalenderår«, præciserede Retten, at denne ret udelukkende vedrørte kalenderåret efter det år, hvor ad hoc-verificeringen blev foretaget. Retten anførte i denne henseende, at udtrykket »det følgende kalenderår« ikke kunne fortolkes således, at det i realiteten betød det kalenderår, der gik forud for ad hoc-verificeringen, således som Kommissionen havde hævdet. En sådan fortolkning var således i strid med denne bestemmelses klare og utvetydige ordlyd og gav anledning til spørgsmål med hensyn til retssikkerhedsprincippet, for så vidt som den anfægtede

¹⁴⁰ Kommissionens ret til at foretage denne undersøgelse og de nærmere bestemmelser for denne er fastlagt i artikel 12 i gennemførelsesforordning nr. 725/2011.

afgørelse havde alvorlige konsekvenser med tilbagevirkende kraft for Daimler AG, selv om det først burde have været gældende for »det følgende kalenderår«.

Endelig fandt Retten, at den pågældende bestemmelse i gennemførelsesforordningen var klar og utvetydig, således at en fortolkning i overensstemmelse med grundforordningen, dvs. forordning nr. 443/2009, i modsætning til, hvad Kommissionen havde hævdet, ikke var nødvendig.

IX. Tilsyn med den finansielle sektor

Dom af 20. januar 2021, ABLV Bank mod SRB (T-758/18, under appel ¹⁴¹, EU:T:2021:28)

Sagsøgeren, ABLV Bank AS, var indtil den 11. juli 2018 et lettisk kreditinstitut, som var meddelt tilladelse som en »signifikant enhed« og underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB) tilsyn under den fælles tilsynsmekanisme (SSM).

Den 13. februar 2018 præsenterede United States Department of the Treasury (det amerikanske finansministerium, De Forenede Stater) en foreslået foranstaltning om at udpege sagsøgeren som en institution, som repræsenterer en stor risiko med hensyn til hvidvask af penge (»primary money laundering concern«). Efter denne meddelelse kunne sagsøgeren ikke længere foretage betalinger i dollars og oplevede en bølge af hævnninger af indskud. ECB gav således den lettiske finans- og kapitalmarkedskommission beføjelse til at indføre et moratorium for at give sagsøgeren tid til at stabilisere sin situation. Den 23. februar 2018 fastslog ECB, at sagsøgeren måtte anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, og Den Fælles Afviklingsinstans (Single Resolution Board, »SRB«) fandt, at en afviklingsforanstaltning over for sagsøgeren ikke var nødvendig i almenhedens interesse.

Sagsøgeren betalte de beløb, der skulle betales i ex ante-bidrag for 2015 og 2018, således som angivet af finans- og kapitalmarkedskommissionen.

Efter ECB's inddragelse af sagsøgerens tilladelse den 11. juli 2018 anmodede sagsøgeren SRB om tilbagebetaling af en del af det for 2015 betalte bidrag, en ny beregning af det ex ante-bidrag, som skulle betales for 2018, og tilbagebetaling af beløb, der var betalt for meget, i ex ante-bidrag.

Ved skrivelse af 17. oktober 2018 (herefter »den anfægtede afgørelse«) fandt SRB for det første, at ECB's afgørelse over for sagsøgeren ikke påvirkede dennes årlige bidrag for 2018, for så vidt som den ikke pålagde SRB at genberegne eller tilbagebetale en del af dette bidrag. Hvad for det andet angik ex ante-bidrag for 2015 fandt SRB, at de enheder, der havde betalt disse bidrag, og hvis tilladelse efterfølgende var blevet inddraget, ikke havde ret til tilbagebetaling af disse bidrag.

Sagsøgeren anlagde sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og påberåbte sig en række anbringender vedrørende ex ante-bidragenes karakter af pro rata temporis. Retten, samlet i en udvidet afdeling, frifandt imidlertid Den Fælles Afviklingsinstans og udtalte sig for første gang om spørgsmålet om, hvorvidt behørigt modtagne ex ante-bidrag kan tilbagebetales.

¹⁴¹ | Sag C-202/21 P, *ABLV Bank mod SRB*.

Rettens bemærkninger

For det første tog Retten stilling til ex ante-bidraget for 2018. Den henviste indledningsvis til dels den årlige karakter af de ex ante-bidrag, som hvert institut, der er meddelt tilladelse, og som er etableret i en medlemsstat, der deltager i bankunionen, skal betale til Den Fælles Afviklingsfond (Single Resolution Fund, »SRF«), dels at disse bidrag, der er modtaget korrekt og i den rette form, ikke kunne tilbagebetales ¹⁴². Hvad angik den årlige karakter af disse bidrag var dette ikke udtryk for, at de »relaterer sig til« et bestemt år med den konsekvens, at der nødvendigvis skal foretages en justering, når et institut mister sin tilladelse i løbet af året.

Dernæst bemærkede Retten for det første, at de ex ante-bidrag, som forsyner SRF, indsamles fra branchen forud for og uafhængigt af et afviklingsforløb. For det andet kan afviklingsforanstaltningerne kun anvendes på enheder, som er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og kun når det er nødvendigt for at forfølge målet om finansiell stabilitet i almenhedens interesse. Det er følgelig udelukkende opretholdelsen af almenhedens interesse og ikke et instituts individuelle interesse, som er den afgørende faktor for brugen af SRF. Retten præciserede i denne henseende, at betalingen af ex ante-bidrag ikke giver sikkerhed for nogen modydelse, men i almenhedens interesse tager sigte på at forsyne SRF med midler med det formål at sikre stabiliteten i det europæiske banksystem. Sagsøgeren betalte således sit obligatoriske bidrag til SRF for 2018 som aktør i den finansielle sektor, som af lovgiver er pålagt at finansiere stabiliseringen af det finansielle system.

Endelig, hvis SRB skulle tage hensyn til ændringer i kreditinstitutternes retlige eller finansielle stilling i løbet af en given bidragsperiode, ville det være vanskeligt dels at foretage en pålidelig og stabil beregning af de bidrag, som disse institutter hver især skal betale, dels at forfølge målet om ved afslutningen af den indledende periode at opnå mindst 1% af de dækkede indskud i alle de institutter, der er meddelt tilladelse på en medlemsstats område.

For det andet tog Retten stilling til fortolkningen af begrebet »ændring af status« for et kreditinstitut ¹⁴³. Under henvisning til Domstolens praksis, hvorefter dette begreb kan omfatte enhver form for ændring af et instituts retlige eller faktiske situation ¹⁴⁴, konkluderede Retten således, at ECB's inddragelse af et kreditinstituts tilladelse var omfattet af dette begreb, som skulle forstås således, at det omfatter et instituts ophør af virksomhed på grund af dets fortabelse af tilladelse i løbet af bidragsperioden. Retten præciserede ligeledes, at denne inddragelse var uden betydning for et instituts forpligtelse til at betale det samlede ex ante-bidrag, der forfalder i denne bidragsperiode.

Hvad for det tredje og endeligt angik tilbagebetaling af den resterende saldo af det ex ante-bidrag, som sagsøgeren har betalt for 2015, bemærkede Retten indledningsvis, at de nationale afviklingsfonde, der oprettedes i 2015, gradvist skulle afløses af en fælles afviklingsfond mellem de medlemsstater, som er med i bankunionen. I denne sammenhæng skulle medlemsstaterne i første omgang opkræve ex ante-bidrag hos institutter, som er meddelt tilladelse på deres områder, fra den 1. januar 2015. I anden omgang blev de bidrag, der således var opkrævet af medlemsstaterne overført til SRF ¹⁴⁵. Efter deres overførsel sondres der ikke

¹⁴² Artikel 70, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15.7.2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1).

¹⁴³ Artikel 12, stk. 2, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/63 af 21.10.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59 for så vidt angår ex ante-bidrag til afviklingsfinansieringsordninger (EUT 2015, L 11, s. 44).

¹⁴⁴ Dom af 14.11.2019, *State Street Bank International* (C-255/18, [EU:C:2019:967](#)).

¹⁴⁵ Artikel 3 i den mellemstatslige aftale om overførsel og gensidiggørelse af bidrag til SRF, som blev undertegnet i Bruxelles den 21.5.2014.

mellem bidrag på grundlag af året eller det retsgrundlag, i medfør af hvilket de er blevet indsamlet. Såvel bidrag for 2015 som bidrag for de efterfølgende år lægges således sammen i nævnte fond, hvor de smelter sammen.

Retten præciserede herefter, at bestemmelsen om, hvilken metode SRB skal anvende til beregning af hvert instituts individuelle bidrag i løbet af den indledende periode (2016-2023), ikke nævner noget om en ret til tilbagebetaling af bidrag for 2015, såfremt et institut udgår af afviklingsordningen i løbet af denne periode. Denne bestemmelse fastsætter heller ikke, at bidrag for 2015 er forudbetalinger for SRF's indledende periode ¹⁴⁶. Når den nævnte bestemmelse fastsætter, at ex ante-bidrag kan fratrækkes det beløb, som hvert institut skal betale, er det formål, der forfølges, således formålet om at lade beløb overført til SRF »indgå« i beregningen af individuelle bidrag. Når et institut mister sin tilladelse, skal det således ikke længere betale bidrag for fremtiden og er derfor ikke længere berørt af den nævnte beregningsmetode. Bidrag for 2015 skal følgelig ikke anses for forudbetalinger for SRF's indledende periode, og de skal derfor ikke tilbagebetales, når et institut mister sin tilladelse. Det kunne imidlertid ikke udelukkes, at beregningen af et instituts årlige bidrag for f.eks. 2018 som følge af fratrækningen af bidraget for 2015 kunne føre til et negativt beløb og tilbagebetaling af det tilsvarende beløb til dette institut. Denne tilbagebetaling er imidlertid ikke baseret på princippet om pro rata temporis, men snarere på en matematisk udregning, som foretages for at fastsætte beløbet af nævnte instituts årlige bidrag for 2018. Selv om beløbet for bidrag for 2015 er blevet fastsat af de nationale afviklingsmyndigheder, skal disse bidrag endvidere anses for bidrag til SRF ¹⁴⁷ på samme grundlag som dem, der beregnes af SRB, fordi bidrag, når først de er overført, lægges sammen i SRF og smelter sammen.

Endelig fastslog Retten, at det var med rette, at SRB fandt, at ECB's inddragelse af et kreditinstituts tilladelse i løbet af bidragsperioden ikke gav dette institut ret til tilbagebetaling af beløb, som er betalt som behørigt modtagne ex ante-bidrag.

Dom af 6. oktober 2021, Ukrselhosprom PCF og Versobank mod ECB (T-351/18 og T-584/18, under appel ¹⁴⁸, [EU:T:2021:669](#))

Versobank AS er et kreditinstitut med hjemsted i Estland, hvis hovedaktionær er Ukrselhosprom PCF LLC.

Versobank – som et mindre signifikant kreditinstitut – var under tilsyn af Finantsinspektsioon (FSA, Estland), der handlede som kompetent national myndighed ¹⁴⁹. Denne myndighed har ligeledes kompetence hvad angår tilsyn med overholdelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (herefter »AML/CFT«).

Siden 2015 havde FSA gentagne gange konstateret, at Versobank havde begået overtrædelser dels i forbindelse med den manglende effektivitet af Versobanks AML/CFT-ordning med hensyn til styring af risici som følge af dets forretningsmodel, dels i forbindelse med utilstrækkelige governanceordninger indført på dette område. Efter at have foretaget en kontrol på stedet og fremsendt flere anmodninger om at overholde de

¹⁴⁶ | Artikel 8, stk. 2, i Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/81 af 19.12.2014 om ensartede betingelser for anvendelse af forordning nr. 806/2014 for så vidt angår ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond (EUT 2015, L 15, s. 1).

¹⁴⁷ | Artikel 70 i forordning nr. 806/2014.

¹⁴⁸ | Sag C-803/21 P, **Versobank mod ECB**.

¹⁴⁹ | Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63), artikel 2, stk. 2, og artikel 6 (herefter »SSM-grundforordningen«).

forskriftsmæssige krav til Versobank udstedte FSA til Versobank et påkrav om straks at afhjælpe de mangler, der var konstateret under denne kontrol, og om, at Versobank traf visse foranstaltninger.

Efter yderligere kontroller på stedet konstaterede FSA, at Versobank stadig ikke havde opfyldt alle forpligtelserne i kravet, og fandt det nødvendigt at foretage en tilbundsgående undersøgelse. FSA fastslog således, at der forelå alvorlige og væsentlige overtrædelser af AML/CFT-lovgivningen.

Den 8. februar 2018 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) fra FSA et forslag om inddragelse af Versobanks tilladelse ¹⁵⁰. Den 26. marts 2018 vedtog og meddelte ECB Versobank sin afgørelse om at inddrage Versobanks tilladelse til at udøve bankvirksomhed ¹⁵¹.

Efter en anmodning fra Ukrselhosprom PCF om revision af ECB's afgørelse af 26. marts 2018 vedtog ECB's Styrelsesråd afgørelse af 17. juli 2018 ¹⁵², som ophævede og erstattede afgørelsen af 26. marts.

Retten, samlet i en udvidet afdeling, fandt, at det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse i sag T-351/18. I sag T-584/18 frifandt Retten desuden ECB i søgsmålet anlagt af Ukrselhosprom PCF og Versobank i det hele.

Rettens bemærkninger

I første række fandt Retten, at det ikke længere var fornuftigt at træffe afgørelse i søgsmålet i sag T-351/18 om annullation af afgørelsen af 26. marts 2018.

I denne henseende fremhævede Retten, efter at have henvist til omfanget og gennemførelsen af proceduren for den administrative revision af ECB's afgørelser ¹⁵³, at den afgørelse, som blev truffet efter denne revision, har tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor den oprindelige afgørelse trådte i kraft, uanset resultatet af denne revision. Erstatningen af den oprindelige afgørelse med en identisk eller ændret afgørelse efter en revisionsprocedure medfører således, at den oprindelige afgørelse forsvinder endeligt fra retsordenen.

I den foreliggende sag bemærkede Retten, at afgørelsen af 17. juli 2018 blev vedtaget efter den administrative revision iværksat til prøvelse af afgørelsen af 26. marts 2018 og havde samme indhold som sidstnævnte afgørelse. Med afgørelsen af 17. juli 2018 foretog ECB følgelig en erstatning af afgørelsen af 26. marts 2018 med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor sidstnævnte afgørelse trådte i kraft, og ikke en simpel ophævelse af denne ex nunc. Ukrselhosprom PCF og Versobank havde følgelig ikke længere nogen interesse i at opnå annullation af afgørelsen af 26. marts 2018, og søgsmålet til prøvelse af denne retsakt savnede genstand.

I anden række bekræftede Retten – under sin stillingtagen til søgsmålet anlagt af Ukrselhosprom PCF og Versobank i sag T-584/18 – for det første, at ECB har beføjelse til at inddrage tilladelsen som kreditinstitut, og navnlig til at vedtage afgørelsen af 17. juli 2018. Retten præciserede således, at en afgørelse om, at en afvikling af et kreditinstitut ikke er begrundet i almenne hensyn, som den afgørelse, FSA traf i egenskab af

150] ECB's forordning (EU) nr. 468/2014 af 16.4.2014 om fastlæggelse af en ramme for samarbejde inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder og med de udpegede nationale myndigheder (EUT 2014, L 141, s. 1), artikel 80 (herefter »SSM-rammeforordningen«).

151] Afgørelse fra Den Europæiske Centralbank ECB/SSM/2018-EE-1 WHD-2017-0012 af 26.3.2018 om inddragelse af Versobank AS' tilladelse til at udøve bankvirksomhed (herefter »afgørelsen af 26. marts 2018«).

152] Afgørelse ECB/SSM/2018-EE-2 WHD-2017-0012 fra Den Europæiske Centralbank (ECB) af 17.7.2018, der erstatter den oprindelige afgørelse fra ECB af 26.3.2018 om at inddrage Versobanks tilladelse som kreditinstitut (herefter »afgørelsen af 17. juli 2018«).

153] Således som beskrevet i SSM-grundforordningens artikel 24, stk. 1 og 7.

national afviklingsmyndighed, på ingen måde forbyder ECB efterfølgende at vedtage en afgørelse om inddragelse af tilladelse. Sameksistensen mellem den fælles tilsynsmekanisme (FTM) og den fælles afviklingsmekanisme (SRM), der deler samme opgave med beskyttelsen af og sikkerheden i Unionens finansielle system, kan desuden ikke forstås således, at den for den kompetente myndighed for tilsyn, i det foreliggende tilfælde ECB, udelukker muligheden – såfremt betingelserne for at vedtage en afviklingsforanstaltning ikke er opfyldt, dvs. når det pågældende kreditinstitut ikke er i risiko for at blive urentabel – for at inddrage en tilladelse.

For det andet bekræftede Retten, at ECB har beføjelse til at vedtage en afgørelse om inddragelse af tilladelse på grund af overtrædelse af AML/CFT-forpligtelserne, idet den bemærkede, at en inddragelse af tilladelse ligeledes er foreskrevet i tilfælde af kreditinstitutets manglende overholdelse af de nævnte forpligtelser ¹⁵⁴. Retten fandt derfor, at det var uden at tilsidesætte kompetencefordelingen mellem de kompetente nationale myndigheder i de deltagende medlemsstater og ECB inden for FTM, at de forhold, der udgjorde overtrædelser af AML/CFT-lovgivningen, blev fastlagt af FSA, og at den juridiske vurdering til fastlæggelse af, om disse forhold berettigede en inddragelse af tilladelse, samt proportionalitetsvurderingen derimod var forbeholdt ECB.

For det tredje bemærkede Retten, at meddelelsesproceduren, den såkaldte »pasordning«, er bindende ¹⁵⁵. Den henviste således til, at ethvert kreditinstitut, der ønsker at etablere en filial på en anden medlemsstats område, meddeler hjemlandets kompetente myndigheder dette ¹⁵⁶. Retten præciserede i øvrigt, at den ikke rent formelle karakter af meddelelsesproceduren dels følger af beføjelsen for den kompetente myndighed i hjemstaten til at afvise at meddele værtsmedlemsstatens kompetente nationale myndighed de nævnte oplysninger, dels af den skønsmargen, som førstnævnte myndighed råder over ved vurderingen af disse samme oplysninger.

For det fjerde fandt Retten – under sin stillingtagen til tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet – at foranstaltningen med inddragelse af tilladelse i den foreliggende sag ikke gik ud over, hvad der var passende og nødvendigt for at opnå formålene om at bringe de af Versobank begåede overtrædelser til ophør. Den præciserede endvidere navnlig, at mulighederne for frivillig likvidation og salg til en anden investor ikke udgør alternative foranstaltninger til inddragelse af tilladelse, der er tilstrækkelige til at opnå de mål, der lovligt forfølges af ECB.

For det femte tiltrådte Retten ikke argumenterne om ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling som følge af, at der ikke var foretaget en komparativ analyse mellem de overtrædelser, der tilregnedes Versobank, og de overtrædelser, som er begået af andre kreditinstitutter. Ifølge Retten var en sådan analyse nemlig ikke nødvendig for at holde en fysisk eller juridisk person ansvarlig for en begået ulovlighed.

For det sjette tiltrådte Retten endelig ikke argumenterne om tilsidesættelse af Ukrselhosprom PCF's ret til aktindsigt. I sin stillingtagen til for det første den første begæring om aktindsigt bemærkede Retten, at ECB ikke havde begået nogen fejl ved ikke at efterkomme denne, eftersom Ukrselhosprom PCF ikke var en berørt part ¹⁵⁷ på tidspunktet for indgivelsen af denne begæring. For det andet fremhævede Retten i sin stillingtagen

154| Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338), artikel 67.

155| Direktiv 2013/36, artikel 39.

156| Direktiv 2013/36, artikel 35.

157| SSM-grundforordningens artikel 22, stk. 2; SSM-rammeforordningens artikel 26 og 32.

til den anden begæring om aktindsigt indgivet under revisionsproceduren, at Det Administrative Klagenævn havde imødekommet selskabets begæring i dets egenskab af klager i revisionen ¹⁵⁸.

X. EU-institutionernes offentlige udbud

Dom af 21. april 2021, *Intering m.fl. mod Kommissionen* (T-525/19, [EU:T:2021:202](#)) ¹⁵⁹

Den 19. marts 2019 offentliggjorde Den Europæiske Union, repræsenteret ved Europa-Kommissionen, en udbudsbekendtgørelse vedrørende en udbudsprocedure med henblik på tildeling af en kontrakt om nedbringelse af støv og nitrogenoxid ved varmekraftværket Kosovo B, enhed B1 og B2 ¹⁶⁰ (herefter »udbudsbekendtgørelsen«). Sagsøgerne, fire handelsselskaber, dannede et konsortium og tilkendegav deres interesse i at deltage i det begrænsede udbud for tildeling af den omhandlede kontrakt.

Den 7. juni 2019 meddelte Kommissionen sagsøgerne, at de ikke var blevet prækvalificeret, eftersom de ikke opfyldte kriterierne i udbudsbekendtgørelsens punkt 17.2, litra a) og c), vedrørende udvælgelses- og tildelingskriterierne vedrørende ansøgerens tekniske og faglige formåen (herefter »afgørelsen af 7. juni 2019«). I overensstemmelse med nævnte punkt 17.2, litra a), skal ansøgeren nemlig inden for de sidste otte år skal have gennemført et projekt af samme art og kompleksitet, der omfatter visse kategorier, som er nøje fastlagt i udbudsbekendtgørelsen, på brunkulsanlæg med en nominel elektrisk udgangseffekt på mindst 200 megawatt (MW). I overensstemmelse med nævnte punkt 17.2, litra c), skal den ledende partner, såfremt tilbuddet hidrører fra et joint venture eller et konsortium, kunne udføre mindst 40% af kontraktens bygge- og anlægsarbejder med egne midler.

Den 30. juli 2019 meddelte Kommissionen sagsøgerne dels, at afgørelsen af 7. juni 2019 var blevet annulleret på grund af den manglende klarhed ved det i udbudsbekendtgørelsens punkt 17.2, litra c), omhandlede udvælgelseskriterium, som følgelig var blevet fjernet fra udvælgelseskriterierne, dels at deres ansøgning på ny var blevet afvist (herefter »afgørelsen af 30. juli 2019«). Det var nemlig blevet konstateret, at deres ansøgning bl.a. ikke indeholdt noget bevis for, at kriteriet om teknisk og faglig formåen i denne meddelelses punkt 17.2, litra a), var blevet overholdt.

Den 18. oktober 2019 blev kontrakten endeligt tildelt et andet konsortium (herefter »afgørelsen af 18. oktober 2019«). Følgelig anlagde sagsøgerne sag med påstand om annulation af afgørelsen af 30. juli 2019 om ikke at imødekomme deres ansøgning om at deltage i det begrænsede udbud af den omhandlede kontrakt og i replikken om annulation af afgørelsen af 18. oktober 2019 om tildeling af den nævnte kontrakt.

Retten gav ved sin dom sagsøgerne delvist medhold og annullerede Kommissionens afgørelse af 30. juli 2019 med den begrundelse, at Kommissionen ved at ophæve det i udbudsbekendtgørelsens punkt 17.2, litra c), omhandlede kriterium, samtidig med at den fortsatte udbudsproceduren, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til ligebehandlingsprincippet og den gennemsigtighedsforpligtelse, der følger heraf. I denne dom fastslog Retten således for første gang, at i det tilfælde, hvor den ordregivende myndighed annullerer en

¹⁵⁸ | Afgørelse 2014/360/EU af 14.4.2014 om nedsættelse af et administrativt klagenævn og forretningsordenen for dette (EUT 2014, L 175, s. 47), artikel 20.

¹⁵⁹ | Jf. ligeledes, vedrørende en begæring om foreløbige forholdsregler vedrørende offentlige kontrakter indgået af EU-institutionerne, kendelse af 26.5.2021, *OHB System mod Kommissionen* (T-54/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:292](#)), omtalt i afsnit XIV.3. »EU-institutionernes offentlige udbud«.

¹⁶⁰ | EuropeAid/140043/DH/WKS/XK.

beslutning, der vedrører et tildelingskriterium, kan denne sidstnævnte ikke uden at tilsidesætte de pågældende principper gyldigt fortsætte udbudsproceduren og se bort fra kriteriet. Denne regel, der allerede fandtes for tildelingskriterierne, gælder nu også for udvælgelseskriterierne.

Rettens bemærkninger

Hvad for det første angår sagsøgernes argument om, at Kommissionen ikke havde indgivet svarskrift inden for de fastsatte frister, konstaterede Retten, at sagsøgernes påstand følger af en sammenblanding af datoen for indleveringen af svarskriftet til Rettens Justitskontor på den ene side og datoen for dets forkyndelse for sagsøgerne på den anden side. Retten understregede i denne forbindelse, at det fremgår af sagens akter, at det nævnte processkrift blev indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2019¹⁶¹ og dermed inden for fristen på to måneder¹⁶², forlænget med afstandsfristen¹⁶³. Det var derfor med rette, at retsforhandlingernes skriftlige del blev fortsat.

Hvad for det andet angår påstanden om annullation af afgørelsen af 18. oktober 2019, der blev fremsat af sagsøgerne i deres replik, bemærkede Retten, at sager skal anlægges ved Den Europæiske Unions Domstol ved indlevering af stævning til justitssekretæren og ikke, som i det foreliggende tilfælde, ved indlevering af et procesdokument i forbindelse med en allerede verserende sag¹⁶⁴. I denne forbindelse præciserede Retten, at såfremt sagsøgerne blot måtte have haft til hensigt at ændre deres påstande, således at de også omfatter den pågældende afgørelse, er sagsøgerne forpligtet til at fastlægge søgsmålets genstand og at fremsætte deres påstande i stævningen¹⁶⁵. Det er således og med forbehold for visse omstændigheder¹⁶⁶ alene de påstande, der er nedlagt i stævningen, som kan tages i betragtning, og sagens realitet skal alene vurderes med hensyn til disse påstande.

I denne forbindelse bemærkede Retten efter at have undersøgt, om påstanden om annullation af afgørelsen af 18. oktober 2019 henhører under sådanne omstændigheder, at selv om den pågældende afgørelse er truffet efter anlæggelsen af nærværende sag, træder den hverken i stedet for eller ændrer afgørelsen af 30. juli 2019. Ved at bemærke, at sagsøgerne ikke i replikken kan tilpasse deres påstande, således at de også omfatter afgørelsen af 18. oktober 2019, fandt Retten, at det er åbenbart, at påstanden om annullation af denne afgørelse må afvises.

Hvad for det tredje angår klagen over afgørelsen af 30. juli 2019 bemærkede Retten, at ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudsprocedurer indebærer, at den ordregivende myndighed skal fastholde den samme fortolkning af kriterierne for tildeling i løbet af hele udbuddet. Det følger heraf, at i det tilfælde, hvor den ordregivende myndighed annullerer en beslutning, der vedrører et tildelingskriterium, kan denne sidstnævnte ikke uden at tilsidesætte principperne om ligebehandling og gennemsigtighed gyldigt fortsætte udbudsproceduren og se bort fra kriteriet, idet det vil være det samme som at ændre de kriterier, der anvendes i det omhandlede udbud.

161| Artikel 6 i Rettens afgørelse af 11.7.2018 om indlevering og forkyndelse af procesdokumenter via applikationen e-Curia.

162| Artikel 81, stk. 1, i Rettens procesreglement.

163| Artikel 60 i Rettens procesreglement.

164| Artikel 21 i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af samme statuts artikel 53 finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten.

165| Artikel 76 i Rettens procesreglement.

166| Artikel 86 i Rettens procesreglement.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at de nævnte principper finder tilsvarende anvendelse på udvælgelseskriterierne. Selv om de udvælgelseskriterier, der blev anvendt under den første fase af et begrænset udbud, er af mere objektiv karakter, for så vidt som de ikke indebærer en vægtning, forholder det sig ikke desto mindre således, at ophævelsen af et af disse kriterier under udbudsproceduren kan have konsekvenser og være i strid med ligebehandlingsprincippet. En sådan ophævelse har således betydning for enhver ansøger, der har deltaget i udbudsproceduren, og som er blevet udelukket fra den videre udbudsprocedure med den begrundelse, at vedkommende ikke opfyldte det udvælgelseskriterium, der senere blev ophævet. Den nævnte ophævelse påvirkede ligeledes retsstillingen for enhver potentiel ansøger, som ikke havde deltaget i udbuddet, bl.a. fordi vedkommende ikke havde ment sig i stand til at opfylde det kriterium, som senere blev ophævet uden dennes vidende.

Retten fastslog derfor, at Kommissionen ved at ophæve det i udbudsbekendtgørelsens punkt 17.2, litra c), omhandlede kriterium, samtidig med at den fortsatte udbudsproceduren, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til ligebehandlingsprincippet og den gennemsigtighedsforpligtelse, der følger heraf.

Følgelig gav Retten sagsøgerne delvist medhold i søgsmålet og annullerede afgørelsen af 30. juli 2019 om ikke at imødekomme sagsøgernes ansøgning om at deltage i det begrænsede udbud med henblik på tildeling af den pågældende kontrakt.

XI. Voldgiftsbestemmelse

Dom af 24. februar 2021, *Universität Koblenz-Landau mod EACEA* (T-108/18, under appel ¹⁶⁷, [EU:T:2021:104](#))

Universität Koblenz-Landau (universitetet i Koblenz-Landau, Tyskland) (herefter »sagsøgeren«) er en tysk offentlig videregående uddannelsesinstitution.

I 2008 og 2010 underskrev sagsøgeren tre tilskudsftaler inden for rammerne af Den Europæiske Unions samarbejdsprogrammer med tredjelande med henblik på modernisering af disse landes videregående uddannelsessystemer. Den første blev underskrevet af sagsøgeren som eneste tilskudsmodtager og Europa-Kommissionen. De to øvrige aftaler blev bl.a. underskrevet af sagsøgeren, som koordinator og medmodtager, og Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA). EACEA udbetalte tilskud til sagsøgeren i henhold til disse tre aftaler.

Ved to skrivelser af henholdsvis 21. december 2017 og 7. februar 2018 meddelte EACEA sagsøgeren, at organet havde besluttet at inddrive hele eller en del af de udbetalte tilskud. Det samlede beløb, der blev krævet i henhold til de tre aftaler, beløb sig til 1 795 826,30 EUR.

I 2018 anlagde sagsøgeren et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af EACEA's to skrivelser vedrørende de beløb, der var blevet udbetalt til sagsøgeren inden for rammerne af tilskudsaftalerne.

Til støtte for søgsmålet fremsatte sagsøgeren bl.a. tre anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af retten til at blive hørt, det andet vedrørte en »ukorrekt anvendelse af EU-retten«, og det tredje vedrørte en begrundelsesmangel. Ved sin dom frifandt Retten, der traf afgørelse i udvidet sammensætning, EACEA, idet den navnlig gav præciseringer angående påberåbelsen af retten til at blive hørt og begrundelsespligten

¹⁶⁷ | Sag C-288/21 P, *Universität Koblenz-Landau mod EACEA*.

inden for rammerne af en tvist af kontraktretlig karakter, og idet den undersøgte spørgsmålet om, hvorvidt inddrivelsen af hele støtten var i overensstemmelse med bestemmelserne i den gældende finansforordning.

Rettens bemærkninger

Efter at have afvist påstanden om annullation som følge af, at der ikke forelå en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF og efter at have omkvalificeret søgsmålet til et søgsmål på grundlag af artikel 272 TEUF med påstand om, at det blev fastslået, at de fordringer, der var krævet i henhold til tilskudsaftalerne, ikke eksisterede, undersøgte Retten det første og det tredje anbringende samlet.

I denne forbindelse forkastede Retten EACEA's argument om, at retten til at blive hørt og begrundelsespligten ikke med føje kunne påberåbes inden for rammerne af en tvist af kontraktretlig karakter. Disse rettigheder er således blevet indført i artikel 41, stk. 2, litra a) og c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der er en del af den primære ret. Ifølge Domstolens og Rettens praksis har chartrets grundlæggende rettigheder til formål at regulere udøvelsen af de beføjelser, som EU-institutionerne er tillagt, herunder også i forbindelse med kontraktforhold, bl.a. i forbindelse med gennemførelsen af kontrakten. Desuden bemærkede Retten, at hvis der som i den foreliggende sag er indført en voldgiftsbestemmelse i en kontrakt, som tillægger Unionens retsinstanser kompetence til at påkende tvister vedrørende denne kontrakt, har den nævnte retsinstans desuden kompetence til at tage stilling til tilsidesættelser af chartret og de generelle principper i EU-retten, uanset hvilken lov der i henhold til den nævnte kontrakt finder anvendelse herpå.

Hvad angår en eventuel tilsidesættelse af retten til at blive hørt efterprøvede Retten, om EACEA havde sikret sagsøgeren muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt, inden organet fremsendte sagsøgeren de omtvistede skrivelser samt den debetnota, der var blevet udstedt i henhold til den første tilskudsaf tale. Retten bemærkede, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer ifølge Domstolens praksis i overensstemmelse med navnlig de krav, der følger af princippet om god forvaltningsskik, er forpligtede til at overholde kontradiktionsprincippet i forbindelse med en revisionsprocedure som den i den foreliggende sag omhandlede. Disse enheder skal indhente alle relevante oplysninger, herunder oplysninger, som medkontrahenten er i stand til at meddele dem, inden de overvejer at iværksætte inddrivelsen.

Retten bemærkede i denne henseende, at EACEA havde fremsendt de relevante dokumenter til sagsøgeren og havde underrettet denne om sin hensigt om at inddrive de pågældende tilskud på grund af den potentielt systemiske og tilbagevendende karakter samt alvoren af de uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med revisionen. Idet Retten konstaterede, at sagsøgeren var blevet opfordret til at gøre sit standpunkt vedrørende revisorernes konstateringer gældende, og at sagsøgeren rent faktisk havde gjort dette på detaljeret vis, forkastede Retten anbringendet om tilsidesættelse af retten til at blive hørt som ugrundet.

Hvad angår den eventuelle tilsidesættelse af begrundelsespligten bemærkede Retten, at en akt er tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende adressat bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne. Retten konstaterede, at de omhandlede skrivelser klart angav retsgrundlaget for den påtænkte inddrivelse, og at de talrige skriftlige udvekslinger mellem parterne havde gjort det muligt for sagsøgeren at forstå grundene til, at EACEA besluttede at kræve den omhandlede tilbagebetaling, og hvorledes de beløb, der skulle tilbagebetales, var blevet fastsat. EACEA baserede sig i denne forbindelse på den endelige revisionsrapport, som tog hensyn til alle sagsøgerens bemærkninger og de beviser, som sagsøgeren havde fremlagt, undersøgte og forkastede dem individuelt, idet den i hvert enkelt tilfælde forklarede grundene til, at disse bemærkninger

eller beviser ikke rejste tvivl om revisorernes konstateringer. Derfor forkastede Retten ligeledes dette anbringende som ugrundet.

Retten forkastede i øvrigt anbringendet om en ukorrekt anvendelse af EU-retten, hvorved sagsøgeren havde gjort gældende, at hverken de omtvistede aftaler eller EU-retten gav EACEA mulighed for at søge fuld inddrivelse af de beløb, der er udbetalt til sagsøgeren inden for rammerne af de omtvistede aftaler. Efter en undersøgelse af kontraktvilkårene og de relevante bestemmelser i de gældende finansielle forordninger, således som de fortolkes af Unionens retsinstanser ifølge deres respektive ordlyd, konstaterede Retten, at de i princippet ikke var til hinder for, at EACEA foretog en inddrivelse af alle de beløb, der var blevet udbetalt til sagsøgeren i henhold til de omtvistede aftaler.

Dom af 10. november 2021, *Jenkinson mod Rådet m.fl.* (T-602/15 RENV, under appel ¹⁶⁸, [EU:T:2021:764](#))

Sagsøgeren, en irsk statsborger, var fra august 1994 til november 2014 ansat ved tre internationale EU-missioner, med korte afbrydelser mellem ansættelsesperioderne ved hver af de nævnte missioner, i henhold til flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (herefter »de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter«). Mellem april 2010 og november 2014 blev han senest ansat som international medarbejder ved Eulex Kosovo-missionen, en international krisestyringsmission oprettet inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Hans 11. og sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt blev ikke forlænget ud over den 14. november 2014 som følge af en beslutning om at omstrukturere denne mission, som medførte nedlæggelse af hans stilling.

I oktober 2015 anlagde sagsøgeren ved Retten et søgsmål mod Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og Eulex Kosovo-missionen (herefter »de søgte«). I søgsmålet nedlagde han i det væsentlige følgende påstande:

- for det første ændring af samtlige de på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt (herefter »en tidsubegrænset ansættelseskontrakt«) og erstatning for de kontraktmæssige tab lidt som følge af misbruget af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og som følge af det ulovlige ophør af den således ændrede tidsbegrænsede ansættelseskontrakt (herefter »den første påstand«)
- for det andet erstatning for de ikke-kontraktmæssige tab, som han havde lidt som følge af ikke at være blevet ansat i henhold til ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Unionen (herefter »den anden påstand«), og
- for det tredje og subsidært erstatning for det tab, der var lidt som følge af, at de søgte, i forbindelse med det kontraktforhold, som de havde underlagt ham, havde tilsidesat flere almindelige EU-retlige principper (herefter »den tredje påstand«).

Ved kendelse af 9. november 2016 ¹⁶⁹ afviste Retten dette søgsmål med den begrundelse, at det var åbenbart, at den ikke havde kompetence til at behandle de to første påstande, og at det var åbenbart, at den tredje

¹⁶⁸ | Sag C-46/22 P, *Jenkinson mod Rådet m.fl.*

¹⁶⁹ | Kendelse af 9.11.2016, *Jenkinson mod Rådet m.fl.* (T-602/15, [EU:T:2016:660](#)).

påstand ikke kunne antages til realitetsbehandling. Ved dom af 5. juli 2018 ¹⁷⁰, afsagt efter appel af sagsøgeren, ophævede Domstolen imidlertid denne kendelse og hjemviste sagen til Retten.

Ved den dom, der blev afsagt efter denne hjemvisning, fastslog Retten, at den havde kompetence til at påkende de tre påstande, men afviste ikke desto mindre på ny søgsmålet i sin helhed, idet det dels var ugrundet, dels ikke kunne antages til realitetsbehandling. I denne dom udtalte Retten sig dels om rækkevidden af Unionens retsinstansers kompetence i forhold til en voldgiftsbestemmelse, dels om spørgsmålet om, hvilken ordning og hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelseskontrakter for internationalt civilt personale ved Unionens internationale missioner.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Retten, at den havde kompetence til at afgøre tvisten.

Hvad angik den første påstand, der i det væsentlige vedrørte en ændring af samtlige de på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt og erstatning for det hermed forbundne kontraktmæssige tab, konstaterede Retten, at dens kompetence fulgte af en voldgiftsbestemmelse som omhandlet i artikel 272 TEUF, der var indeholdt i sagsøgerens sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt, og som udpeger Unionens retsinstanser i enhver tvist vedrørende kontrakten. Retten fastslog navnlig, at denne kompetence omfatter en undersøgelse af de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der gik forud for den sidste kontrakt, selv om disse ikke indeholdt en sådan voldgiftsbestemmelse, eftersom sagsøgerens påstande er knyttet til eksistensen af et samlet og kontinuerligt ansættelsesforhold baseret på flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, idet disse påstande ligeledes udspringer af den sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt.

Hvad angik den anden og den tredje påstand, der i det væsentlige vedrørte de sagsøgte eventuelle ansvar uden for kontraktforhold for personaleforvaltningsretsakter om operationer »i felten«, herunder ansættelse af internationalt civilt personale ved Unionens internationale missioner, følger Rettens kompetence til at træffe afgørelse herom af de almindelige bestemmelser i EUF-traktaten, som tillægger Unionens retsinstanser kompetence i tvister vedrørende ansvar uden for kontraktforhold ¹⁷¹.

Dernæst bemærkede Retten, i forbindelse med undersøgelsen af, om den første påstand var velbegrunderet, indledningsvis, at den, henset til den voldgiftsbestemmelse, hvor den er udpeget, skal træffe afgørelse om påstanden om ændring af de 11 tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er indgået med Eulex Kosovo-missionen, i overensstemmelse med den nationale materielle arbejdsret, der finder anvendelse på de nævnte kontrakter, under overholdelse af de almindelige EU-retlige principper, navnlig forbuddet mod retsmisbrug. Med henblik på at afgøre, hvilken lovgivning der finder anvendelse, anvender den internationale privatretlige regler og navnlig bestemmelserne i Rom I-forordningen ¹⁷².

Efter at have undersøgt de 11 tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i lyset af disse bestemmelser konkluderede Retten, at irsk ret skulle anvendes på hele det kontraktforhold, der var indgået i henhold til de nævnte kontrakter. Hvad for det første angik de ni første tidsbegrænsede ansættelseskontrakter konstaterede Retten

170 | Dom af 5.7.2018, *Jenkinson mod Rådet m.fl.* (C-43/17 P, [EU:C:2018:531](#)).

171 | Jf. artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF.

172 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17.6.2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT 2008, L 177, s. 6).

nemlig, ved at anvende reglen om parternes ¹⁷³ lovvalg, at de kontraherende parter havde fastlagt lovgivningen i sagsøgerens hjemland og faste skattemæssige opholdssted, inden han tiltrådte tjenesten ved missionen, dvs. irsk ret, som national arbejdsret, der finder anvendelse. Hvad for det andet angik de to sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som ikke indeholdt nogen bestemmelse om valget af den lovgivning, der fandt anvendelse, anvendte Retten reglen om de tætteste forbindelser ¹⁷⁴, der førte til den konklusion, at disse to kontrakter fortsat var underlagt irsk ret, for så vidt som der faktisk havde foreligget et kontinuerligt ansættelsesforhold mellem parterne siden den første af de 11 tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, og idet de skatte-, socialsikrings- og pensionsordninger, som sagsøgeren henhørte under, i overensstemmelse med de to sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakter var reguleret af irsk ret.

Ifølge den irske lovgivning, der finder anvendelse på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ¹⁷⁵, og som gennemfører EU-lovgivningen på området ¹⁷⁶, forudsætter den efterfølgende fornyelse af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, efter en maksimal varighed af ansættelsesforhold, således, at der foreligger »objektive omstændigheder«, der begrundet dette, i mangel af hvilke den fornyede kontrakt anses for at være indgået for en tidsbegrænset periode.

Idet Retten konstaterede, at den maksimale varighed, der var tilladt i henhold til irsk lovgivning, i det foreliggende tilfælde var overskredet på tidspunktet for indgåelsen af de to sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, undersøgte den, om der forelå objektive omstændigheder, der kunne begrunde deres indgåelse. Retten fastslog i denne henseende, at de omstændigheder, der var særegne for Eulex Kosovo-missionen, og navnlig den midlertidige karakter, som hele tiden udviklede sig, af dennes mandat, hvad angik dettes varighed, indhold og finansiering, som nødvendigvis begrundet, at ansættelsesvilkårene for dens personale ligeledes er af midlertidig karakter, udgjorde objektive grunde, der begrundet anvendelsen af de omtvistede på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Hvad navnlig angik den sidste tidsbegrænsede ansættelseskontrakt fastslog Retten desuden, at der forelå andre, endnu mere konkrete og detaljerede grunde til afgørelsen om at nedlægge sagsøgeren stilling som følge af omstruktureringen af missionen, idet datoen for udløbet af denne sidstnævnte kontrakt var sammenfaldende med den dato, der var fastsat for denne nedlæggelse. Retten udledte heraf, at det ikke var misbrug, at sagsøgeren blev tilbudt at indgå de pågældende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

Retten forkastede følgelig påstanden om ændring af de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til en enkelt tidsbegrænset ansættelseskontrakt og følgelig ligeledes den efterfølgende påstand om kontraktmæssig erstatning.

Hvad angik den anden påstand, hvorved sagsøgeren i det væsentlige nedlagde påstand om erstatning for de ikke-kontraktmæssige tab, som han havde lidt som følge af, at han var blevet ansat som internationalt civilt personale på kontraktbasis og ikke i henhold til den mere gunstige ordning, der fandt anvendelse på de EU-ansatte, der var udstationeret ved den omhandlede mission, forkastede Retten ligeledes denne som ugrundet. Retten fastslog i denne henseende bl.a., at den primære EU-ret, der specifikt vedrører FUSP og de normative bestemmelser vedrørende Eulex Kosovo-missionen, udgjorde et retsgrundlag, der gjorde det muligt at ansætte sagsøgeren som internationalt civilt personale på kontraktbasis, og at der hverken forelå forskelsbehandling eller ulige behandling af sagsøgeren i forhold til andre kontraktansatte ved denne mission eller i forhold til Unionens ansatte, der var udstationeret ved denne.

173| Jf. artikel 8, stk. 1, i Rom I-forordningen.

174| Jf. artikel 8, stk. 4, i Rom I-forordningen.

175| Protection of Employees (Fixed-Term Work) Act 2003 [lov af 2003 om beskyttelse af lønmodtagere (tidsbestemt arbejde)].

176| Rådets direktiv 1999/70/EF af 28.6.1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43), og selve rammeaftalen, som fremgår af bilaget til direktivet.

Idet Retten endelig afviste sagsøgerens sidste påstand på grund af manglende klarhed og præcision hvad angik eksistensen af en tilstrækkelig direkte årsagsforbindelse mellem de tilsidesættelser, som de sagsøgte angiveligt havde begået, og det tab, som sagsøgeren havde påberåbt sig, afviste Retten søgsmålet i dets helhed.

XII. Aktindsigt i institutionernes dokumenter

1. Undtagelse vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser

a) Ophavsretlig beskyttelse

Dom af 14. juli 2021, *Public.Resource.Org og Right to Know mod Kommissionen* (T-185/19, under appel ¹⁷⁷, [EU:T:2021:445](#))

Public.Resource.Org, Inc. og Right to Know CLG, som var sagsøgere i sagen, er organisationer, som drives uden gevinst for øje, og som primært arbejder for at gøre retten frit tilgængelig for alle borgere. Den 25. september 2018 indgav de en begæring til Europa-Kommissionen om aktindsigt i fire harmoniserede standarder vedtaget af Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) vedrørende bl.a. sikkerhedskrav til legetøj ¹⁷⁸.

Kommissionen afslog begæringen om aktindsigt med den begrundelse, at disse standarder var ophavsretligt beskyttede. Afslaget var støttet på artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 ¹⁷⁹, hvorefter aktindsigt i et dokument skal afslås, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en bestemt fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

Retten frifandt Kommissionen i søgsmålet og præciserede omfanget af den kontrol, som EU-institutionerne skal foretage med henblik på at fastslå, at de forretningsmæssige interesser, som følger af en ophavsretlig beskyttelse af de ønskede dokumenter, ville blive berørt af udbredelse.

¹⁷⁷| Sag C-588/21 P, *Public.Resource.Org og Right to Know mod Kommissionen m.fl.*

¹⁷⁸| Der var tale om standard EN 71-5:2015 med benævnelsen »Legetøj – Sikkerhedskrav – Del 5: Andet kemisk legetøj (sæt) end sæt til kemiske forsøg«, standard EN 71-4:2013 med benævnelsen »Legetøj – Sikkerhedskrav – Del 4: Kemisæt til kemiforsøg og lignende«, standard EN 71-12:2013 med benævnelsen »Legetøj – Sikkerhedskrav – Del 12: N-nitrosaminer og N-nitroserbare stoffer« og standard EN 12472:2005+A1:2009 med benævnelsen »Metode til simulering af slid og korrosion til bestemmelse af nikkelafgivelse fra overfladebelagte emner«.

¹⁷⁹| Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede for det første, at sagsøgerne havde en interesse i at få de ønskede harmoniserede standarder udleveret. Den bemærkede i denne henseende, at en person, som har fået afslag på aktindsigt i et dokument, allerede af denne grund alene har en interesse i, at afgørelsen om afslag på aktindsigt annulleres. Retten fremhævede desuden, at sagsøgernes mulighed for at konsultere de ønskede harmoniserede standarder på stedet på visse biblioteker ikke påvirkede deres søgsmålsinteresse, for så vidt som de ved denne konsultation ikke fuldt ud ville opnå de mål, som de forfulgte, nemlig at opnå fri og gratis adgang til de nævnte standarder. Hvad angår adgang mod betaling til disse standarder fastslog Retten, at denne adgang heller ikke opfyldte det formål, som sagsøgerne forfulgte.

Retten fastslog for det andet, at Kommissionen havde iagttaget omfanget af den kontrol, som det påhvilede den at foretage ved anvendelsen af undtagelsen vedrørende den beskyttelse, der følger af ophavsretten.

Retten bemærkede først, at det endelige ansvar for den korrekte anvendelse af forordning nr. 1049/2001 påhviler den institution, hvortil begæringen om aktindsigt er indgivet. Retten bemærkede i denne henseende, at hvis denne institution finder, at det er indlysende, at der skal gives afslag på aktindsigt i et dokument fra en tredjemand som følge af ophavsretlig beskyttelse, skal den give afslag på aktindsigt, uden at det er nødvendigt at rådføre sig med den tredjemand, hvorfra dokumentet hidrører.

Retten fremhævede dernæst, at ophavsretten i vidt omfang er reguleret i national ret, og at omfanget af den beskyttelse, som ophavsretten giver, udelukkende retter sig efter lovgivningen i det land, hvor beskyttelsen kræves. Retten præciserede derfor, at det tilkommer den myndighed, hvortil en begæring om aktindsigt i dokumenter fra tredjemand er indgivet, når der gøres krav på ophavsretlig beskyttelse af de nævnte dokumenter, navnlig at identificere objektive og samstemmende indicier, der kan bekræfte, at den ophavsret, som den berørte tredjemand påberåber sig, foreligger. En sådan kontrol opfylder nemlig de krav, der er uadskilleligt forbundet med kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne på det ophavsretlige område.

Endelig bemærkede Retten i den foreliggende sag, at Kommissionen havde støttet sin konklusion om ophavsretlig beskyttelse af de ønskede harmoniserede standarder på objektive og samstemmende indicier, der kunne underbygge, at den ophavsret til disse standarder, som CEN påberåbte sig, forelå. Den konstaterede desuden, at Kommissionen ikke havde begået en fejl ved at lægge til grund, at den krævede tærskel for originalitet med henblik på ophavsretlig beskyttelse var nået vedrørende de omhandlede harmoniserede standarder.

Retten bemærkede for det tredje, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de ønskede harmoniserede standarder. Retten fremhævede i denne henseende, at det påhviler den part, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, konkret at angive de omstændigheder, der begrundet udbredelsen af de omhandlede dokumenter. Sagsøgerne havde imidlertid angivet en generisk begrundelse om, at de harmoniserede standarder var en del af »EU-retten«, der skulle være frit og gratis tilgængelig for offentligheden, uden at forklare, hvorfor sådanne betragtninger skulle gå forud for beskyttelsen af CEN's eller dens nationale medlemmers forretningsmæssige interesser. Retten tiltrådte således Kommissionens vurdering af, at den offentlige interesse i at sikre det europæiske standardiseringssystemets funktionalitet vejer tungere end garantien for fri og gratis adgang til de harmoniserede standarder. Den fremhævede desuden, at sagsøgerne ikke havde begrundet, hvorfor disse standarder skulle være undergivet det krav om offentlighed og tilgængelighed, som er knyttet til en »lov«, for så vidt som sådanne standarder ikke obligatorisk skal anvendes og kun har retsvirkninger i forhold til de berørte personer.

b) Forskningsprojekt finansieret af Unionen

Dom af 15. december 2021, Breyer mod REA (T-158/19, [EU:T:T:2021:902](#))

I 2016 indgik Det Europæiske Forvaltningsorgan for Forskning (REA) en tilskudsftale med et konsortium vedrørende et forskningsprojekt i henhold til Den Europæiske Unions rammeprogram for forskning og innovation »Horisont 2020«, der havde til formål at bidrage til forvaltningen af Unionens ydre grænser. Sagsøgeren, der er en fysisk person, indgav på grundlag af forordning nr. 1049/2001 en begæring om aktindsigt i flere dokumenter vedrørende de forskellige faser i udviklingen af dette projekt, som var blevet fremsendt til REA af konsortiets medlemmer. REA gav kun delvis aktindsigt i de begærede dokumenter, idet organet begrundede afslaget på fuld aktindsigt med anvendelsen af de undtagelser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001, og navnlig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for medlemmerne af det pågældende konsortium ¹⁸⁰.

Retten, der skulle behandle sagen til prøvelse af REA's ¹⁸¹ afgørelse, hvorved der var blevet givet delvis aktindsigt i de begærede dokumenter, annullerede denne afgørelse, for så vidt som REA dels havde undladt at foretage en fuldstændig undersøgelse af begæringen om aktindsigt, dels ikke havde givet aktindsigt i de oplysninger, der var indeholdt i de omhandlede dokumenter, som ikke var omfattet af den omhandlede undtagelse.

Denne sag gjorde det muligt for Retten at udvikle og supplere sin praksis vedrørende aktindsigt i forbindelse med et forskningsprojekt, der finansieres af Unionen, og forpligtelsen til at foretage en fuldstændig efterprøvelse af en begæring om aktindsigt allerede på tidspunktet for den første begæring. Den gav endvidere Retten lejlighed til at besvare nye spørgsmål, bl.a. vedrørende betydningen af forordning nr. 1290/2013 ¹⁸² i forbindelse med en begæring om aktindsigt indgivet i henhold til forordning nr. 1049/2001 og vedrørende konsekvenserne af sagsøgerens adfærd, som bestod i, at denne på egen hånd og inden Retten traf afgørelse i sagen opnåede aktindsigt i de overstregede dele af et dokument, som han kun havde fået delvis aktindsigt i.

Rettens bemærkninger

Retten konstaterede indledningsvis, at REA i det foreliggende tilfælde havde tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en fuldstændig efterprøvelse af alle de dokumenter, der var omfattet af begæringen om aktindsigt, idet denne forpligtelse ikke kun gælder i forbindelse med behandlingen af en genfremsat begæring om aktindsigt, men også i forbindelse med behandlingen af en oprindelig begæring om aktindsigt. Nærmere bestemt havde REA undladt at træffe afgørelse om den første begæring om aktindsigt, for så vidt som denne begæring vedrørte aktindsigt i dokumenterne vedrørende godkendelsen af det omhandlede projekt, og tilsidesatte således åbenbart de formål, der forfølges med forordning nr. 1049/2001.

Retten bemærkede i denne sammenhæng for det første, at sagsøgeren i sin genfremsatte begæring om aktindsigt udtrykkeligt havde anført, at begæringen var en følge af hans første begæring om aktindsigt, som bl.a. vedrørte dokumenterne vedrørende godkendelsen af det omhandlede projekt. Der forelå således ingen

180| Artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

181| REA's afgørelse af 17.1.2019 (ARES (2019) 266593) vedrørende delvis aktindsigt i dokumenter.

182| Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1290/2013 af 11.12.2013 om reglerne for deltagelse og formidling i »Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020)« og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1906/2006 (EUT 2013, L 347, s. 81).

omstændigheder, der gjorde det muligt for REA at antage, at sagsøgeren i forbindelse med sin genfremsatte begæring havde frafaldet sin første begæring. For det andet var sagsøgeren i sin genfremsatte begæring ikke forpligtet til udtrykkeligt at anfægte REA's undladelse af i sin første afgørelse at tage stilling til en del af sagsøgerens første begæring. Denne undladelse havde således haft til følge, at den anden fase i proceduren med hensyn til de dokumenter, der var berørt af denne undladelse, ikke var blevet indledt. Selv om en person i tilfælde af afslag på aktindsigt kan indgive en ny begæring om aktindsigt, kan en undladelse af at tage stilling til en del af en begæring om aktindsigt desuden ikke sidestilles med et afslag på aktindsigt. En mulighed for at indgive en ny begæring kan således ikke afhjælpe den pågældende institutions manglende fuldstændige efterprøvelse af den første begæring om aktindsigt eller udgøre et argument for at fratage den, der har indgivet begæringen, en mulighed for at anlægge sag.

Retten udtalte sig herefter om en sammenhængende anvendelse af forordning nr. 1290/2013 og nr. 1049/2001 i det foreliggende tilfælde. Retten præciserede i denne henseende, at den regel, der er fastsat i forordning nr. 1290/2013 – hvorefter dokumenter, der formidles som fortroligt materiale inden for rammerne af en aktion som det omhandlede projekt, behandles fortroligt ¹⁸³ – skal tages i betragtning ved efterprøvelsen af en tredjemands begæring om aktindsigt i disse dokumenter. Den omstændighed, at parterne i aftalen i det foreliggende tilfælde kvalificerede de til REA fremsendte dokumenter som fortrolige, udgjorde et indicium for, at deres indhold var følsomt for så vidt angår konsortiets medlemmers interesser. Kvalificeringen af dokumenterne som fortrolige i forbindelse med et projekt kan imidlertid ikke være tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001. Denne kvalificering fritager således ikke REA – i forbindelse med den konkrete og individuelle efterprøvelse af begæringen om aktindsigt i disse dokumenter – fra sin forpligtelse til at undersøge, om de delvist eller i deres helhed er omfattet af denne undtagelse.

Dernæst konkluderede Retten efter efterprøvelsen af, om REA havde foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter, at REA's afslag på aktindsigt i visse oplysninger, der var indeholdt i flere af disse dokumenter, ikke var begrundet i beskyttelsen af konsortiets medlemmers forretningsmæssige interesser. Der var bl.a. tale om oplysninger, som behandlede generelle spørgsmål, der kunne opstå uafhængigt af den nøjagtige udformning af det system og det projekt, som konsortiets medlemmer havde udarbejdet, og som ikke vedrørte evalueringer af det omhandlede projekts konkrete juridiske og etiske virkninger eller de løsninger, der var planlagt i forbindelse med udviklingen af dette projekts teknologier eller funktioner.

Hvad angik de begærede dokumenter eller de dele af disse dokumenter, med hensyn til hvilke REA med rette havde konkluderet, at de var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af konsortiemedlemmernes forretningsmæssige interesser, konstaterede Retten, at sagsøgeren ikke havde godtgjort, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som begrundede udbredelsen til offentligheden af de oplysninger, der er omfattet af denne undtagelse ¹⁸⁴.

I denne sammenhæng bemærkede Retten, idet den bl.a. udtalte sig om en offentlig interesse i formidlingen af resultaterne af projekter, der finansieres af EU-midler, at denne interesse sikres ved tilvejebringelsen af lov- og overenskomstbestemmelser om formidling af resultaterne af de projekter, der finansieres under »Horisont 2020«-programmet, og at nødvendigheden af at udbrede de oplysninger, der er omfattet af den omhandlede undtagelse, ikke var blevet godtgjort af sagsøgeren. Hvad angår lovbestemmelserne præciserede Retten, at forordning nr. 1290/2013 både fastsætter en forpligtelse for deltagerne i en aktion til at formidle resultaterne af projektet med forbehold af visse begrænsninger og retten til aktindsigt for Unionens

183| Artikel 3 i forordning nr. 1290/2013.

184| I henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, når udbredelsen heraf ville være til skade for bl.a. beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, »medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«.

institutioner, organer, kontorer og agenturer samt for medlemsstaterne i oplysningerne om disse deltageres resultater ¹⁸⁵.

Endelig bemærkede Retten, at det forhold, at sagsøgeren på egen hånd havde opnået aktindsigt i den fulde udgave af et dokument, som REA havde udleveret til ham i en delvist overstreget version, og at han havde formidlet denne fuldstændige version på internettet, ikke rejste tvivl om hans interesse i at opnå annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som REA havde givet afslag på aktindsigt i de overstregede dele af dette dokument. Denne adfærd havde ingen indflydelse på lovligheden af den anfægtede afgørelse på dette punkt og på Rettens prøvelsesret i denne henseende.

Retten præciserede imidlertid, at sagsøgeren ved denne fremgangsmåde ikke havde overholdt de procedurer, der er fastsat i EU-retten vedrørende aktindsigt, og heller ikke havde afventet udfaldet af tvisten med henblik på at få oplyst, om han lovligt kunne få aktindsigt i den fulde udgave af det omhandlede dokument eller ej. Retten tog følgelig hensyn til sagsøgerens adfærd i forbindelse med fordelingen af sagsomkostningerne, idet sagsøgeren blev pålagt at betale de omkostninger, som han havde påført REA unødvendigt.

2. Undtagelse vedrørende beskyttelsen af den fortrolige karakter af forhandlingerne i ECB's organer

Dom af 6. oktober 2021, AERIS Invest mod ECB (T-827/17, under appel ¹⁸⁶, [EU:T:2021:660](#))

Sagsøgeren, AERIS Invest Sàrl, ejede aktier i Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«), som er et kreditinstitut med hjemsted i Spanien, og som er underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB) direkte tilsyn ¹⁸⁷. Den 6. juni 2017 foretog ECB, efter høring af Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen), en vurdering af, hvorvidt Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende ¹⁸⁸. Samme dag meddelte bestyrelsen i Banco Popular ECB, at den var nået frem til den konklusion, at banken var nødlidende. Den 7. juni 2017 besluttede Afviklingsinstansen at vedtage en afviklingsordning for Banco Popular ¹⁸⁹. Samme dag vedtog Europa-Kommissionen afgørelse 2017/1246 ¹⁹⁰ om godkendelse af afviklingsordningen.

¹⁸⁵ Artikel 4, 43 og 49 i forordning nr. 1290/2013.

¹⁸⁶ Sag C-782/21 P, *AERIS Invest mod ECB*.

¹⁸⁷ I henhold til Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63).

¹⁸⁸ I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15.7.2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1), artikel 18, stk. 1, andet afsnit.

¹⁸⁹ På grundlag af forordning nr. 806/2014.

¹⁹⁰ Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1246 af 7.6.2017 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular Español S.A. (EUT 2017, L 178, s. 15).

Mellem den 19. juni og den 2. august 2017 indgav sagsøgeren bl.a. tre begæringer om aktindsigt til ECB i henhold til afgørelse 2004/258 ¹⁹¹. Den 7. november 2017 vedtog ECB tre afgørelser om afslag på aktindsigt i de dokumenter, hvorom der var fremsat begæring. ECB anførte bl.a., at visse af disse dokumenter var omfattet af en formodning for fortrolighed på grundlag af forskellige undtagelser til retten til aktindsigt foreskrevet i afgørelse 2004/258.

Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, gav delvist sagsøgeren medhold i dennes søgsmål, idet den annullerede den anden anfægtede afgørelse om afslag på aktindsigt i resultatet af afstemningen i ECB's Styrelsesråd og frifandt ECB i øvrigt. Denne sag gav Retten anledning til for første gang at udtale sig om anerkendelsen af en formodning for fortrolighed på grundlag af en undtagelse til retten til aktindsigt foreskrevet i afgørelse 2004/258 om beskyttelse af fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen ¹⁹². Den gav desuden mulighed for nærmere at afklare Domstolens praksis hvad angår omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler ECB, når ECB anvender undtagelsen til aktindsigt i afgørelse 2004/258 vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer ¹⁹³.

Rettens bemærkninger

I første række fastslog Retten, at ECB ikke i tilstrækkelig grad havde begrundet den anden anfægtede afgørelse om afslag på adgang til oplysninger om loftet for ydelse af likviditetsstøtte i en nødsituation (herefter »kriselikviditetsstøtte«), størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier, på grundlag af undtagelsen om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer, for så vidt som disse oplysninger var indeholdt i opfølgningsskrivelse fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance« og i forslag fra Styrelsesrådet for ECB af 5. juni 2017 med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España«. Retten fandt desuden, at den anden anfægtede afgørelse var behæftet med en manglende begrundelse, for så vidt som der herved blev givet afslag på aktindsigt i resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet.

For det første bemærkede Retten, at afgørelse 2004/258 giver ret til aktindsigt i ECB's dokumenter, der er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser, og indfører en ordning med undtagelser til den ret til aktindsigt ¹⁹⁴, som skal fortolkes og anvendes strengt.

For det andet fremhævede Retten, at i dommen i sagen ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal) ¹⁹⁵ fastslog Domstolen, at en afgørelse om afslag på aktindsigt i resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet er tilstrækkeligt begrundet alene med henvisning til undtagelsen til retten til aktindsigt foreskrevet i afgørelse 2004/[258] vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer hvad angår de dokumenter, som afspejler resultatet af disse forhandlinger. I den foreliggende sag konstaterede Retten imidlertid, at ECB begrænsede sig til på general vis at angive, at de tre

191| ECB's afgørelse 2004/258/EF af 4.3.2004 om aktindsigt i ECB's dokumenter (EUT 2004, L 80, s. 42), som ændret ved dels ECB's afgørelse 2011/342/EU af 9.5.2011 (EUT 2011, L 158, s. 37), dels ECB's afgørelse (EU) 2015/529 af 21.1.2015 (EUT 2015, L 84, s. 64), artikel 6, stk. 1.

192| På grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.

193| På grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258.

194| Artikel 4, stk. 1 og 2, i afgørelse 2004/258.

195| Dom af 19.12.2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, [EU:C:2019:1117](#), præmis 43, 44 og 46).

typer af oplysninger var indeholdt i de dokumenter, som den havde givet delvis aktindsigt i. Det eneste dokument, der fastslog resultatet af afstemningen i ECB's Styrelsesråd, var referatet af Styrelsesrådets 447. møde afholdt via telekonference den 5. juni 2017, som indeholdt loftet for kriseliquiditetsstøtten. ECB havde derfor begrundet dens afslag på aktindsigt i dette loft tilstrækkeligt, for så vidt som denne oplysning var indeholdt i referatet af Styrelsesrådets 447. møde, eftersom dette dokument afspejlede resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet. De øvrige dokumenter var derimod fra før Styrelsesrådets møde og afspejlede derfor ikke resultatet af dets afstemninger. Retten fandt derfor, at ECB med rette kunne afvise aktindsigt i disse oplysninger og dokumenter på grundlag af de øvrige undtagelser til retten til aktindsigt, som ECB havde gjort gældende.

For så vidt angår afslaget på aktindsigt i resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet fandt Retten endvidere, at ECB skal give en begrundelse, der gør det muligt at forstå og undersøge dels, om det dokument, hvori der er begæret aktindsigt, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels, om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reelt. Fraværet af enhver forklaring af grundene til, at afslaget på aktindsigt i disse dokumenter – i det omfang disse dokumenter indeholdt de pågældende oplysninger – var omfattet af undtagelsen, havde således forhindret sagsøgeren i at forstå grundene til afslaget på aktindsigt i disse oplysninger og i at anfægte anvendelse af undtagelsen på de nævnte dokumenter. Begrundelsen skal principielt meddeles den berørte part samtidig med den afgørelse, der indeholder et klagepunkt i forhold til parten. Den manglende begrundelse kan ikke afhjælpes ved, at den berørte part erfarer grundene til afgørelsen under sagen for Unionens retsinstanser, således som det var tilfældet i den foreliggende sag.

I anden række tog Retten stilling til, om der består en generel formodning for fortrolighed på grundlag af en undtagelse til retten til aktindsigt foreskrevet i afgørelse 2004/258 om beskyttelse af fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen.

I denne henseende bemærkede Retten, at de generelle formodninger udgør en undtagelse til den berørte EU-institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel gennemgang af hvert af de dokumenter, der er genstand for en begæring om aktindsigt, og mere generelt til princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med. De skal følgelig fortolkes og anvendes strengt.

For det første konstaterede Retten, at henset til ordlyden af bestemmelsen i afgørelse 2004/258, som fastsætter, at ECB skal afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan »i henhold til EU-lovgivningen«¹⁹⁶, ville en generel formodning for fortrolighed på grundlag af denne bestemmelse ikke have et klart og præcist afgrænset anvendelsesområde og ville være i strid med retspraksis, hvorefter formodningerne, idet de udgør en undtagelse til princippet om, at der skal gives aktindsigt i videst muligt omfang, skal fortolkes strengt.

Retten bemærkede for det andet, at anerkendelse af en generel formodning for fortrolighed på grundlag af den nævnte bestemmelse i afgørelse 2004/258 ikke kan forenes med Domstolens tilgang i Baumeisterdommen¹⁹⁷. ECB skal kontrollere, at de to betingelser, der opstilles i denne dom¹⁹⁸, er opfyldt i forhold til hver enkelt oplysning, som der begæres aktindsigt i. Såfremt dette er tilfældet, skal ECB afslå aktindsigt i de pågældende oplysninger, uden at den har nogen skønsmargin i denne henseende. Denne øvelse kræver

196| Artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.

197| Dom af 19.6.2018, *Baumeister* (C-15/16, [EU:C:2018:464](#)).

198| At de oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, ikke er af offentlig karakter, og hvis videregivelse risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af den ordning om tilsyn med investeringselskabers virksomhed.

nødvendigvis en konkret og individuel vurdering af hver enkelt af de pågældende oplysninger, som ikke kan omgås ved anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed.

For det tredje bemærkede Retten, at undtagelsen til retten til aktindsigt, der er omhandlet i samme bestemmelse i afgørelse 2004/258, udgør en såkaldt »absolut« undtagelse, hvis anvendelse er obligatorisk, når udbredelsen til offentligheden af det pågældende dokument kan være til skade for de interesser, som den beskytter.

Når dette er sagt, blev de afgørelser fra ECB, der gjorde brug af denne generelle formodning for fortrolighed, dog ikke annulleret af Retten, fordi de pågældende oplysninger og dokumenter udgjorde fortrolige oplysninger, hvori aktindsigt med rette var blevet afslået med henvisning til undtagelsen til retten til aktindsigt i afgørelse 2004/258 vedrørende beskyttelsen af fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen.

I tredje række fastslog Retten, at undtagelserne til tavshedspligten fastsat i direktiv 2013/36¹⁹⁹ og direktiv 2014/59²⁰⁰ ikke fandt anvendelse på de dokumenter, hvorom der var fremsat begæring.

Anvendelsen af undtagelsen i direktiv 2013/36, der under en civil retssag, herunder handelssager, giver mulighed for at videregive fortrolige oplysninger, som ikke vedrører tredjemand, der er involveret i forsøg på at redde det pågældende kreditinstitut, kræver nemlig, at dette kreditinstitut er erklæret konkurs eller trådt i likvidation som følge af en domstolskendelse, hvilket ikke var tilfældet i denne sag. Med hensyn til undtagelsen i direktiv 2014/59 omfatter den kun videregivelse af fortrolige oplysninger i forbindelse med nationale sager. Sagsøgeren havde imidlertid medgivet, at selskabets begæringer om aktindsigt var begrundet i dets hensigt om at anlægge sag ved Retten.

I fjerde række undersøgte Retten endelig rækkevidden af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) i forbindelse med begæringer om aktindsigt indgivet i medfør af afgørelse 2004/258. Retten konkluderede, at denne rettighed ikke forpligter ECB til at give aktindsigt i visse dokumenter for at forberede et søgsmål om annulation af en afgørelse vedtaget for en anden institution.

For det første har afgørelse 2004/258 således ikke til formål at regulere spørgsmål vedrørende en parts fremlæggelse af bevismateriale i retssager. For det andet tager den ikke sigte på at fastsætte regler, der har til formål at beskytte en bestemt interesse, som en person kunne have i at få aktindsigt i et dokument. Det forhold, at et dokument bliver tilgængeligt for enhver, når først det er blevet udbredt som følge af en begæring om aktindsigt, overskrider klart de legitime interesser for en part, som ønsker at påberåbe sig sin ret til effektive retsmidler med henblik på bevisoptagelsen i en anden sag, der verserer for Retten. Retten konkluderede, at ECB ikke havde tilsidesat chartrets artikel 47.

199 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26.6.2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338), artikel 53, stk. 1, tredje afsnit.

200 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15.5.2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190), artikel 84, stk. 6.

XIII. Personalesager

1. Opsigelse af tidsubegrænset kontrakt

Dom af 16. juni 2021, CE mod Regionsudvalget (T-355/19, under appel ²⁰¹, [EU:T:2021:369](#))

Sagsøgeren, CE, blev ansat i en stilling som midlertidigt ansat i henhold til artikel 2, litra c), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) som generalsekretær for en af Regionsudvalgets politiske grupper (herefter »gruppen«).

Efter flere klager over, at sagsøgerens varetagelse af sine ledelsesmæssige opgaver i forhold til sine underordnede var mangelfuld, opsigde den myndighed, der var beføjet til at indgå ansættelseskontrakter (herefter »ansættelsesmyndigheden«) ved Regionsudvalget, sagsøgerens kontrakt som midlertidigt ansat med et varsel på seks måneder i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), nr. i), med den begrundelse, at der var sket brud på tillidsforholdet mellem sagsøgeren og gruppen som følge af hendes uhensigtsmæssige forvaltning af medarbejderne, hvilket havde ført til alvorlige helbredsmæssige problemer for disse (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Denne afgørelse var ledsaget af foranstaltninger vedrørende gennemførelsen. Det anførtes i denne forbindelse, at sagsøgeren blev fritaget for tjeneste i opsigelsesperioden, og at der ville blive udpeget en stedfortræder for hende, at hun havde adgang til sit kontor for at hente sine personlige ejendele i en vis periode, at hun ville få udstedt et nyt adgangskort, der ikke tillod hende at deltage i møder i den politiske gruppes præsidium eller i plenarmøder, samt at hun alene havde »skrivebeskyttet« adgang til sine e-mails. Det præciseredes ligeledes i den nævnte afgørelse, at kontrakten ophørte ved opsigelsesperiodens udløb. Sagsøgeren indgav en klage til ansættelsesmyndigheden ved Regionsudvalget, der afviste den.

Et søgsmål med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse blev indbragt for Retten, som præciserede de nærmere vilkår for opsigelsesperioden i forbindelse med opsigelse af en kontrakt i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), og konkluderede, at ansættelsesmyndigheden ved Regionsudvalget havde beføjelse til at opsiges sagsøgerens kontrakt i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), nr. i), inden den udløb og med et varsel på seks måneder, samtidig med, at den traf afgørelse om, at hun ikke måtte arbejde i opsigelsesperioden, og uden at skulle indlede en disciplinær forfølgning. Retten annullerede imidlertid den anfægtede afgørelse, idet der var sket tilsidesættelse af sagsøgerens ret til at blive hørt, inden den anfægtede afgørelse blev truffet, for så vidt angik de nærmere vilkår for opsigelsesperioden.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede for det første, at ansættelsesmyndigheden som følge af de vide skønsmæssige vurderinger, som denne har i tilfælde af fejl, som kan begrunde afskedigelse af en midlertidigt ansat, ikke har pligt til at indlede en disciplinær forfølgning af vedkommende, og i stedet kan gøre brug af muligheden for ensidig opsigelse af kontrakten i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), og at det alene er i tilfælde, hvor ansættelsesmyndigheden ønsker at afskedige en midlertidigt ansat uden varsel, fordi denne groft har tilsidesat

²⁰¹ | Sag C-539/21 P, *CE mod Regionsudvalget*.

sine pligter, at der skal iværksættes en disciplinær forfølgning i overensstemmelse med ansættelsesvilkårenes artikel 49, stk. 1.

For så vidt angår opsigelsesperioden bemærkede Retten endvidere, at selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), nr. i), at der kan ske ændringer af den midlertidigt ansattes arbejdsvilkår, når kontrakten opsiges, således at denne periode formodes at være en sædvanlig arbejdsperiode, står det imidlertid fast, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer har et vidt skøn i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres tjenestegrene og ved placeringen af det personale, som de råder over, forudsat at denne placering sker i tjenestens interesse, og at stillingernes ækvivalens respekteres for så vidt angår ansatte under opsigelse. I denne forbindelse kan det ikke udelukkes, at det under visse særlige omstændigheder er påkrævet af hensyn til tjenestens interesse, at den pågældende person fritages fra samtlige hverv i opsigelsesperioden. Dette kan navnlig være tilfældet, når opsigelsen skyldes, at en ansat, der er ansat i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 2, litra c), bryder tillidsforholdet, og det hverken lægges til grund eller endsige hævdes, at vedkommende har gjort sig skyldig i grove fejl som omhandlet i artikel 23 i bilag IX til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«). Alle midlertidigt ansatte, der er ansat i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 2, litra c), har således en ansættelseskontrakt, der er indgået intuitu personae, med hensyn til hvilken den afgørende faktor er den gensidige tillid. Bruddet på et sådant gensidigt tillidsforhold kan følgelig være af en karakter, der gør det umuligt for den person eller enhed, der ansatte den midlertidigt ansatte, at overlade sidstnævnte nogen form for opgaver i opsigelsesperioden. I et sådant tilfælde udgør afgørelsen om ikke at overlade den pågældende nogen form for opgaver i opsigelsesperioden en foranstaltning truffet i tjenestens interesse og kan ikke nødvendigvis sidestilles med en afgørelse om suspension i henhold til artikel 23 og 24 i bilag IX til vedtægten. Når den situation, der ligger til grund for bruddet på tillidsforholdet for så vidt angår en midlertidigt ansat, der er ansat i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 2, litra c), umuliggør, at denne ansatte overlades opgaver i opsigelsesperioden, kan det derfor ikke kræves, at ansættelsesmyndigheden indleder en disciplinær forfølgning i denne periode.

Retten konkluderede i denne henseende, at ansættelsesmyndigheden ved Regionsudvalget principielt har beføjelse til at opsiges kontrakten med sagsøgeren i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), nr. i), inden dens udløb og med et varsel på seks måneder uden at skulle indlede en disciplinær forfølgning, og at den samtidig kan træffe afgørelse om, at hun ikke må arbejde i opsigelsesperioden.

Retten fastslog endelig for så vidt angår retten til at blive hørt i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den indeholder de nærmere vilkår for opsigelsesperioden, at sagsøgeren ikke havde haft mulighed for at fremsætte bemærkninger hertil. Der kan imidlertid ikke træffes sådanne foranstaltninger uden forudgående høring af den berørte, således at der er sikkerhed for, at denne har haft mulighed for at fremføre sit synspunkt. Retten bemærkede i denne forbindelse, at retten til at blive hørt navnlig skal give den berørte mulighed for at præcisere visse omstændigheder eller at gøre andre gældende, f.eks. vedrørende den pågældendes personlige situation, som kan tale for, at den påtænkte afgørelse ikke træffes eller får et andet indhold. Retten fandt, at det ikke med rimelighed kunne udelukkes, at de nærmere vilkår for opsigelsesperioden, som fremgår af den anfægtede afgørelse, navnlig afgørelsen om, at sagsøgeren fritages for at udføre sine arbejdsopgaver i henhold til kontrakten i opsigelsesperioden, kunne være blevet udformet anderledes, såfremt sagsøgeren var blevet hørt forskriftsmæssigt. Retten annullerede følgelig den anfægtede afgørelse, for så vidt som der heri blev fastsat nærmere vilkår for opsigelsesperioden, idet sagsøgerens ret til at blive hørt var blevet tilsidesat. Denne retsstridighed anfægtede imidlertid ikke som sådan lovligheden af den nævnte afgørelse, for så vidt som sagsøgerens kontrakt herved blev opsigt.

2. Disciplinær sanktion

Dom af 6. oktober 2021, IP mod Kommissionen (T-121/20, [EU:T:2021:665](#))

Sagsøgeren, IP, er forhenværende kontraktansat ved Europa-Kommissionen. I 2019 vedtog Kommissionen en disciplinær sanktion om at opsiges sagsøgerens ansættelse uden varsel (herefter »den anfægtede afgørelse«), idet den foreholdt ham, at han havde indgivet to ansøgninger om godtgørelse af lægeudgifter, som ikke svarede til de reelle betalte beløb eller den modtagne behandling. Kommissionen kvalificerede disse handlinger som et forsøg på svig mod Den Europæiske Unions budget, hvilket efter dens opfattelse udgjorde en særlig alvorlig fejl. Ved fastsættelsen af den nævnte disciplinære sanktion lagde Kommissionen vægt på eksistensen af en tidligere irrettesættelse, som sagsøgeren havde modtaget i 2010, som begrundelse for, at der forelå et gentagelsestilfælde. Efter at have konstateret, at sagsøgeren havde begået handlinger, der lignede dem, som havde begrundet, at han modtog en irrettesættelse, fandt Kommissionen i denne forbindelse, at det således var godtgjort, at han ikke havde taget ved lære af den tidligere disciplinære sanktion, og at han fortsat havde tillagt sine personlige interesser større vægt end institutionens.

Sagsøgeren indbragte sagen for Retten, som annullerede den anfægtede afgørelse og præciserede, at den disciplinære myndighed tilsidesætter de rettigheder, som vedtægten, og navnlig dens artikel 26, garanterer tjenestemændene, når den ved konstateringen af, at der foreligger et gentagelsestilfælde, støtter sig på en disciplinær sanktion, som ikke længere forefindes i den pågældende tjenstemands personlige aktmappe, efter at en ansøgning, som denne tjenestemand har indgivet i henhold til artikel 27 i bilag IX til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«), er blevet imødekommet.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede for det første, at vedtægtens artikel 26 fastsætter en række garantier, som tilsigter at beskytte tjenestemanden ved at forhindre, at administrationens afgørelser, som har betydning for tjenstemands administrative stillinger, bliver truffet på grundlag af omstændigheder, som ikke fremgår af dennes personlige aktmappe.

Henset til den personlig aktmappes væsentlige betydning for beskyttelsen og underretningen af tjenestemanden fandt Retten, at en disciplinærafgørelse, selv om den tidligere er blevet indført i en tjenstemands personlige aktmappe, ikke kan gøres gældende eller påberåbes over for den pågældende, når afgørelsen ikke længere forefindes i den nævnte aktmappe.

En ret for administrationen til at støtte sig på en disciplinærafgørelse, som er blevet fjernet fra en tjenstemands personlige aktmappe, med henblik på at fastslå, at der foreligger et gentagelsestilfælde som omhandlet i artikel 10 i bilag IX til vedtægten, ville nemlig på dette punkt fratage dette bilags artikel 27 dens effektive virkning, idet sidstnævnte bestemmelse gør det muligt for tjenestemanden at anmode om, at en disciplinærafgørelse fjernes fra den pågældendes personlige aktmappe, og overlader det til administrationen at afgøre, om en sådan anmodning skal imødekommes. Ved at lægge en sådan disciplinærafgørelse, som den imidlertid under anvendelse af sin vide skønsmagt har besluttet at fjerne fra tjenstemands personlige aktmappe, til grund, forsøger administrationen således i realiteten at genindføre en sådan afgørelse i aktmappen.

Retten bemærkede dernæst, at den personlige aktmappe har en enhedskarakter, som forbyder, at der findes andre former for akksamlinger, der indeholder dokumenter vedrørende en tjenstemands administrative stilling.

Administrationen kan ganske vist oprette aktsamlinger vedrørende en undersøgelse og i givet fald en disciplinærsag vedrørende denne undersøgelse. En sådan aktsamling oprettes imidlertid kun som led i denne sag. Følgelig kan de akter og de dokumenter, som aktsamlingen indeholder, herunder en eventuel disciplinærafgørelse, der afslutter denne procedure, ikke gøres gældende eller påberåbes over for en tjenestemand uden for den nævnte procedure, medmindre de indgår i tjenstemandens personlige aktmappe.

Retten konkluderede endvidere, at selv om der foreligger et internt retsgrundlag i Kommissionen, som gør det muligt at opbevare afgørelser om disciplinære sanktioner i 20 år, har den pågældende ordning i modsætning til bestemmelserne i vedtægtens artikel 26 ikke til formål at fastsætte betingelserne for, hvornår dokumenter kan gøres gældende eller påberåbes over for en tjenestemand. Denne ordning gør det således ikke muligt for Kommissionen som begrundelse for, at der foreligger et gentagelsestilfælde, at henvise til en sanktion, der tidligere er blevet pålagt en tjenestemand, men som ikke længere forefindes i den pågældende tjenstemands personlige aktmappe.

3. Omklassificering af midlertidigt ansatte

Dom af 28. april 2021, Correia mod EØSU (T-843/19, [EU:T:2021:221](#))

I september 2000 blev sagsøgeren ansat ved Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) – et rådgivende organ, der repræsenterer europæiske arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer samt organisationer for andre aktører, der repræsenterer det civile samfund – som midlertidigt ansat i henhold til en tidsubegrænset kontrakt. Sagsøgerens indplacering var i løbet af hendes karriere ved EØSU kun to gange, senest i 2016, blevet ændret til en højere lønklasse.

Den 10. juli 2019 indgav sagsøgeren en klage over afgørelsen om ikke at ændre hendes indplacering til en højere lønklasse i forbindelse med indplaceringsproceduren i 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Eftersom denne klage blev afvist, anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om annulation af den anfægtede afgørelse og om tilkendelse af 2 000 EUR i erstatning for den lidte ikke-økonomiske skade.

Retten annullerede den anfægtede afgørelse, som var blevet vedtaget på en for sagsøgeren ubekendt dato, og udtalte sig for første gang om spørgsmålet vedrørende ændring af midlertidigt ansattes indplacering, når der ikke foreligger klare, objektive og gennemsigtige kriterier eller vurderingselementer, der kan sammenlignes. Retten fastslog i denne henseende, at fraværet af sådanne kriterier eller elementer kan være i strid med ligebehandlingsprincippet og retssikkerhedsprincippet og kan dermed også påvirke de rettigheder, som tilkommer de midlertidigt ansatte, der gør tjeneste ved Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, og hvis indplacering kan ændres. Endvidere pålagde Retten EØSU at betale sagsøgeren det krævede beløb på 2 000 EUR for den ikke-økonomiske skade, som hun havde lidt.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede for det første, at beviset for, hvornår den berørte har gjort sig bekendt med en individuel afgørelse, som er den omstændighed, der i henhold til artikel 90 og 91 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) får klagefristen til at løbe, kan følge af andre omstændigheder end en formel meddelelse af den nævnte afgørelse. Selv om rene indicier i denne henseende ikke er tilstrækkelige til at antage, at en afgørelse er blevet modtaget, kan dette bevis bl.a. følge af en e-mail fra den

berørte, hvoraf det utvivlsomt fremgår, at den pågældende på fornøden vis har gjort sig bekendt med den nævnte afgørelse inden det hævdede tidspunkt.

Retten bemærkede endvidere, at kun de foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af den pågældendes retsstilling, udgør retsakter eller afgørelser, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål. Når der er tale om retsakter eller afgørelser, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig en intern procedure, såsom proceduren vedrørende ændring af midlertidigt ansattes indplacering, er det kun de foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, der udgør retsakter, der kan anfægtes. Foreløbige foranstaltninger, hvis formål er at forberede den endelige afgørelse, er til gengæld ikke bebyrdende retsakter som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2, og kan kun anfægtes som led i et søgsmål anlagt til prøvelse af retsakter, der kan annulleres. I denne henseende påvirkes retsstillingen for de midlertidigt ansatte, hvis indplacering kan ændres, først fra det tidspunkt, hvor listen over de midlertidigt ansatte, hvis indplacering er blevet ændret, er blevet udarbejdet og behørigt offentliggjort.

Hvad endvidere angår den omstændighed, at der ikke forelå en afgørelse om vedtagelse af regler om ændring af midlertidigt ansattes indplacering inden for EØSU, bemærkede Retten, at selv om Unionens institutioner ikke er underlagt en forpligtelse til at vedtage en bestemt bedømmelses- og indplaceringsordning frem for en anden, forholder det sig ikke desto mindre således, at enhver ændring af indplaceringen skal finde sted under overholdelse af de generelle retsprincipper såsom ligebehandlingsprincippet og retssikkerhedsprincippet. Overholdelsen af ligebehandlingsprincippet kræver, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer har adgang til en række vurderingselementer, såsom bedømmelsesrapporter, der kan tjene som grundlag for deres bedømmelse af fortjenesterne, med henblik på at undgå risikoen for vilkårlighed og sikre ligebehandling af de personer, der kan forfremmes. Retten tilføjede, at budgetmæssige hensyn eller betragtninger, der vedrører det pågældende organs »meget politiske« karakter, ikke kan fritage organet for denne forpligtelse.

I øvrigt fastslog Retten, at den manglende offentliggørelse af afgørelserne om ændring af indplaceringen inden for EØSU i overensstemmelse med vedtægtens artikel 25, stk. 3, er i strid med retssikkerhedsprincippet og den gennemsigtighedsforpligtelse, der følger af ligebehandlingsprincippet, og som har til formål at gøre det muligt at kontrollere, at administrationen ikke har handlet partisk og vilkårligt. EØSU's manglende offentliggørelse af afgørelserne om ændring af indplaceringen er følgelig ikke blot i strid med vedtægtsbestemmelserne, men kan desuden påvirke de rettigheder, som tilkommer de midlertidigt ansatte, der gør tjeneste ved sekretariatene for EØSU's forskellige grupper, for så vidt som dette er til hinder for, at det kan kontrolleres, om administrationen har handlet upartisk i forbindelse med indplaceringsproceduren.

Hvad endelig angår påstanden om erstatning fastslog Retten, at annulation af den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde ikke i sig selv fuldt ud kunne erstatte den ikke-økonomiske skade, som sagsøgeren havde lidt, og navnlig den usikkerhed, som sagsøgeren havde oplevet med hensyn til udviklingen i sin karriere. Det var nemlig ikke muligt at forudsige, hvilke karakteristika der ville være kendetegnende for de vurderingselementer, som EØSU ville vedtage, og det var vanskeligt at afgøre, hvorledes sagsøgerens indsats ville blive bedømt på grundlag af disse elementer. Uanset indholdet af de regler, som EØSU måtte vedtage med henblik på opfyldelse af dommen, ville der fortsat bestå tvivl med hensyn til muligheden for at ændre sagsøgerens indplacering med tilbagevirkende kraft og i givet fald med hensyn til den indsats, som sagsøgeren ville have kunnet godtgøre, hvis der fra begyndelsen var blevet fastsat vurderingselementer for indplaceringen.

4. Vederlag

Dom af 12. maj 2021, Alba Aguilera m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (T-119/17 RENV, [EU:T:2021:254](#))

Sagsøgerne, Ruben Alba Aguilera m.fl., er tjenestemænd eller ansatte ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og gjorde tjeneste i Etiopien, da EU-Udenrigstjenesten vedtog en afgørelse, der fra den 1. januar 2016 ændrede satsen for godtgørelse for levevilkår til ansatte, der gør tjeneste i tredjelande (herefter »den anfægtede afgørelse«) ²⁰².

Ved denne afgørelse blev satsen for godtgørelsen for levevilkår, som finder anvendelse på Unionens ansatte, der gør tjeneste i Etiopien, nedsat, således at denne gik fra 30% til 25% af referencebeløbet. Denne nedsættelse medførte for sagsøgerne, at de mistede muligheden for hvileferie ²⁰³.

Med henblik på at anfægte nedsættelsen af satsen for godtgørelsen for levevilkår indgav sagsøgerne individuelt klager over den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne fra den 1. januar 2016 nedsatte satsen for godtgørelsen for levevilkår til Unionens ansatte, der gør tjeneste i Etiopien. Da disse klager blev afvist, anlagde sagsøgerne sag ved Retten i det væsentlige med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

Retten annullerede den anfægtede afgørelse og udtalte sig for første gang om spørgsmålet om princippet om regional sammenhæng for at fastsætte godtgørelsen for levevilkårene på et tjenestested.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis udtalte Retten sig om en hævdet forpligtelse for EU-Udenrigstjenesten til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser vedrørende artikel 10 i bilag X til vedtægten, som omfatter godtgørelsen for levevilkår. I denne henseende fandt Retten, at denne artikel på grund af dens ordlyd, formål og proceduremæssige garantier, som bestemmelsen fastsætter for årlig revidering af godtgørelsen for levevilkår efter udtalelse fra personaleudvalget, for så vidt som den regulerer godtgørelsen for levevilkår, ikke savner klarhed og præcision i en sådan grad, at den ikke kan anvendes uden vilkårlighed, og den kræver dermed undtagelsesvis ikke vedtagelse af almindelige gennemførelsesbestemmelser.

Hvad herefter angår de nærmere vilkår for anvendelsen af artikel 10 i vedtægtens bilag X bemærkede Retten, at ansættelsesmyndigheden har et vidt skøn hvad angår de faktorer og de forhold, som kan tages i betragtning ved tilpasningen af tjenestemændenes løn. Følgelig fandt Retten, at EU-Udenrigstjenestens retningslinjer for metoden for fastsættelse af bl.a. godtgørelsen for levevilkår (herefter »retningslinjerne«), for så vidt som disse tager princippet om regional sammenhæng i betragtning, ikke er i strid med artikel 10 i vedtægtens bilag X.

I denne henseende bemærkede Retten, at princippet om regional sammenhæng har til hensigt at sikre en objektiv sammenligning af de levevilkår, der forekommer på tjenestesteder, med levevilkårene i Unionen,

202] Afgørelse ADMIN(2016) 7 af 19.4.2016 om fastsættelse af godtgørelsen for levevilkår i henhold til artikel 10 i bilag X til vedtægten – Regnskabsåret 2016, truffet af generaldirektøren for budget og forvaltning ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten).

203] Artikel 8 i vedtægtens bilag X med titlen »Særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland«, bestemmer, at »[a]nsættelsesmyndigheden [...] undtagelsesvis ved en særlig, begrundet beslutning [kan] bevilge en tjenestemand hvileferie, dersom levevilkårene på tjenestestedet er specielt vanskelige. Ansættelsesmyndigheden fastsætter for hvert af disse steder, i hvilken by/hvilke byer en sådan ferie kan tilbringes«.

samtidig med at formålet med godtgørelsen for levevilkår respekteres. Anvendelsen af dette princip har til formål at sikre, at lignende vilkår, der forekommer i to lande i samme region, evalueres på tilsvarende måde.

Endelig udtalte Retten sig om EU-Udenrigstjenestens skøn over parametrene »sundheds- og hospitalsforhold« og »andre lokale leveforhold«.

I denne henseende konstaterede Retten, at retningslinjerne bestemmer, at pointtallet for parameteret »sundheds- og hospitalsforhold« skal tildeles på grundlag af det sammenlignende sundhedskort udfærdiget af International SOS, men at de ikke påbyder en sammenhæng mellem trinene på den skala, som dette kort bruger, og det pointtal, som skal tildeles for det pågældende parameter. Følgelig overskrider EU-Udenrigstjenestens afgørelse om at tildele Etiopien et pointtal på 4 point ud af 5 mulige ikke grænserne for den skønsmæssige, som lovgiver har haft til hensigt at give den ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkår.

Endelig udtalte Retten sig om kriteriet »de offentlige tjenester«, som har ført til en ændring af pointtallet tildelt parameteret »andre lokale leveforhold«. I denne henseende konkluderede Retten, henset til dels sagsøgernes argumenter, hvorefter kvaliteten af de offentlige tjenester i Etiopien ikke er forbedret mellem 2014 og 2015, dels manglen på forklaringer fra EU-Udenrigstjenesten side, som kan begrunde en nedsættelse af pointtallet tildelt dette kriterium, at EU-Udenrigstjenesten har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af det nævnte kriterium. Dette fejlskøn begrundes en annullation af den anfægtede afgørelse, henset til at kriteriet »offentlige tjenester« var det kriterium, der førte til en nedsættelse med 1 point af pointtallet tildelt parameteret »andre lokale leveforhold«, hvorved det samlede pointtal tildelt Etiopien faldt under tærsklen på 14 point, som er krævet for fastsættelse af satsen for godtgørelsen for levevilkår til 30%.

Dom af 15. september 2021, LF mod Kommissionen (T-466/20, [EU:T:2021:574](#))

Sagsøgeren, LF, er en belgisk statsborger, der har boet i Frankrig mellem 1982 og 2013. Den 1. maj 2013 tiltrådte han tjenesten som kontraktansat ved Europa-Kommissionen i Bruxelles i henhold til en tidsbegrænset kontrakt, der udløb den 30. april 2019. Han blev efterfølgende registreret som arbejdssøgende i Belgien frem til den 1. september 2019, hvor han tiltrådte tjenesten ved Forvaltningsorganet for Forskning (REA).

Ved afgørelse af 11. september 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«) afslog Kommissionens »Kontor for Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder« at tildele sagsøgeren udlandstillæg med den begrundelse, at han ikke havde godtgjort, at han havde haft sin sædvanlige bopæl uden for den stat, hvor tjenestestedet var beliggende, dvs. Belgien, i den tiårsperiode, der udløb ved hans tjenestetiltrædelse ved REA, hvilket er i strid med det, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i bilag VII til vedtægten ²⁰⁴ vedrørende tjenestemænd, der har eller har haft statsborgerskab i den stat, hvor tjenestestedet befinder sig.

Da sagsøgeren var af den opfattelse, at hans tilstedeværelse i Belgien udelukkende skyldtes den tjeneste, han udøvede ved Kommissionen, hvilket var til hinder for, at der blev skabt en varig tilknytning mellem ham og denne stat, og dermed, at han havde flyttet sin sædvanlige bopæl fra Frankrig til Belgien, anlagde han sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

Ved dommen frifandt Retten Kommissionen, idet den præciserede, på hvilke betingelser en tjenestemand eller ansat, der er statsborger i den stat, hvor tjenestestedet er beliggende, kan få tildelt udlandstillæg efter at have udøvet tjeneste for en international organisation, der også er beliggende i denne tjenestestat.

²⁰⁴ | Artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten finder tilsvarende anvendelse på kontraktansatte i medfør af artikel 20, stk. 2, samt artikel 21 og 92 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

Rettens bemærkninger

Retten foretog først en afgrænsning af den tiårige referenceperiode, der skal tages hensyn til ved anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra b), i vedtægtens bilag VII. Den konstaterede, at denne periode i den foreliggende sag strakte sig fra den 1. februar 2006 til den 31. august 2019. For at nå frem til denne konklusion udelod Retten den periode på tre år og syv måneder, i hvilken sagsøgeren arbejdede for et fransk ministerium, i overensstemmelse med vedtægtens bestemmelser, som udelukker, at der tages hensyn til de perioder, hvor tjenestemanden har gjort tjeneste for en stat eller en international organisation uden for den stat, hvor tjenestestedet er beliggende ²⁰⁵. Den periode, i hvilken han arbejdede i Kommissionen, skulle til gengæld ikke udelades, idet der i vedtægten ikke er fastsat en sådan udeladelse for perioder, der er tilbagelagt ved en international organisation i den stat, hvor tjenestestedet er beliggende.

Retten bemærkede imidlertid endvidere, at tjenesteudøvelse for en international organisation i den stat, hvor tjenestestedet er beliggende, kan tages i betragtning ved fastlæggelsen af den sædvanlige bopæl for en tjenestemand eller ansat, der har eller har haft statsborgerskab i nævnte stat i den tiårige referenceperiode. Selv om tjenesteudøvelse i en sådan organisation kan være til hinder for, at der etableres en varig tilknytning mellem tjenestemanden eller den ansatte og den stat, hvor tjenestestedet er beliggende ²⁰⁶, spiller formodningen om, at der foreligger mangfoldige og tætte bånd mellem en person og det land, hvori den pågældende er statsborger, i denne henseende en mere afgørende rolle for fastlæggelsen af den pågældendes sædvanlige bopæl ²⁰⁷, hvilket indebærer, at der skal foretages en analyse af den personlige og erhvervsmæssige tilknytning, som den pågældende har skabt i dette land.

Retten undersøgte således derefter de faktiske omstændigheder vedrørende sagsøgerens personlige forhold og erhvervsmæssige beskæftigelse for at afgøre, om han havde opretholdt sin sædvanlige bopæl i Frankrig i hele referenceperioden, på trods af at han flyttede til Belgien, og om han derfor burde modtage udlandstillæg.

Retten udledte for det første heraf, at det i modsætning til det, som sagsøgeren havde gjort gældende, ikke kunne fastslås, at hans sædvanlige bopæl lå i Frankrig alene af den grund, at han havde boet, studeret og arbejdet dér forud for referenceperioden. Det samme gjorde sig for det andet gældende for den omstændighed, at sagsøgerens nære slægtninge bor i Frankrig. Uden at betydningen af forholdet til forældrene benægtes, er den omstændighed, at en tjenestemand eller ansat selv har stiftet familie og bor sammen med denne i en bestemt stat, og at familiens medlemmer deltager i aktiviteter svarende til deres livsfase, af betydning for fastlæggelsen af den pågældendes sædvanlige bopæl. Derimod er de subjektive årsager, der foranledigede ham til at bosætte sig i en bestemt stat sammen med sin familie, eller hans hustrus nationalitet ikke afgørende i et område, hvor unionsborgerne kan bevæge sig frit uden at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

For det tredje godtgjorde den omstændighed, at sagsøgeren havde beholdt en ejendom, et mobiltelefonnummer og en bankkonto i Frankrig, heller ikke, at han havde til hensigt at etablere det varige eller sædvanlige midtpunkt for sine interesser dér. Ligeledes udelukkede den omstændighed, at sagsøgeren kun arbejdede for Kommissionen inden for rammerne af en tidsbegrænset kontrakt, ikke, at han bosatte sig i Belgien med den hensigt at blive dér. Dette bekræftedes ved den omstændighed, at sagsøgeren ved udløbet af den nævnte kontrakt blev i Belgien med sin familie og dér meldte sig som arbejdssøgende i fire måneder, hvilket viser, at han havde etableret sin sædvanlige bopæl i denne stat, i det mindste i en del af referenceperioden. Retten bemærkede i denne forbindelse, at det forhold, at han – selv kortvarigt i løbet af den tiårige referenceperiode –

205 | Artikel 4, stk. 1, litra b), i bilag VII til vedtægten.

206 | Denne formodning blev fastlagt ved dom af 13.7.2018, *Quadri di Cardano mod Kommissionen* (T-273/17, [EU:T:2018:480](#), præmis 63).

207 | Denne formodning blev fastlagt ved dom af 5.10.2020, *Brown mod Kommissionen* (T-18/19, [EU:T:2020:465](#), præmis 82).

opretholdt sin bopæl i den stat, hvor tjenestestedet var beliggende, og hvor han er statsborger, var tilstrækkeligt til at medføre fortabelse af eller afslag på udlandstillægget. Endelig kunne den omstændighed, at han var berettiget til dette tillæg, mens han var ansat ved Kommissionen, ikke ændre denne konklusion, eftersom hans ret hertil skulle tages op til fornyet vurdering i forbindelse med tiltrædelsen af tjenesten ved REA.

Da sagsøgeren ikke havde godtgjort, at han havde sædvanlig bopæl uden for den stat, hvor tjenestestedet var beliggende, i hele den tiårige referenceperiode, frifandt Retten Kommissionen.

5. Pensionsrettigheder

Dom af 24. marts 2021, Picard mod Kommissionen (T-769/16, under appel ²⁰⁸, [EU:T:2021:153](#))

Sagsøgeren, Maxime Picard, har været kontraktansat ved Europa-Kommissionens Kontor for »Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder« (PMO) siden 2008. Han blev oprindeligt ansat som kontraktansat i den første ansættelsesgruppe i medfør af en kontrakt indgået i 2008 (herefter »kontrakten af 2008«), som blev forlænget tre gange for en tidsbegrænset periode, inden den i 2011 blev forlænget for en tidsubegrænset periode.

Den 16. maj 2014 indgik sagsøgeren en ny tidsubegrænset kontrakt som kontraktansat med indplacering i den anden ansættelsesgruppe efter at have godtgjort, at han havde udført opgaver henhørende under sidstnævnte ansættelsesgruppe. Denne kontrakt trådte i kraft den 1. juni 2014 (herefter »kontrakten af 2014«).

Reformen af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, der fandt sted i 2014 ²⁰⁹, har imidlertid dels indført en ny årlig tilskrivningssats for pensionsrettigheder på 1,8%, som er mindre favorabel end den tidligere sats på 1,9%, dels sat pensionsalderen til 66 år mod tidligere 63 år ²¹⁰. Ifølge den i vedtægten omhandlede overgangsordning fortsætter en tjenestemand, »der er indtrådt i tjenesten i perioden mellem den 1. maj 2004 og den 31. december 2013«, imidlertid med at optjene pensionsrettigheder med en årlig tilskrivningssats på 1,9% ²¹¹. Desuden har »[t]jenestemænd, som er 35 år eller derover den 1. maj 2014, og som er tiltrådt tjenesten før den 1. januar 2014, [...] ret til alderspension« ved en alder på 64 år og 8 måneder ²¹². Disse overgangsbestemmelser finder tilsvarende anvendelse på de øvrige ansatte, som var i tjeneste den 31. december 2013 ²¹³.

Da sagsøgeren havde indgået sin nye kontrakt efter vedtægtsændringens ikrafttrædelse, anmodede han lederen af sektionen »Pensioner« i PMO om en forklaring af, hvilke konsekvenser denne ændring ville få for

208| Sag C-366/21 P, *Picard mod Kommissionen*.

209| Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1023/2013 af 22.10.2013 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (EUT 2013, L 287, s. 15) trådte i kraft den 1.11.2013 og har for så vidt angår de bestemmelser, der er relevante i den foreliggende sag, fundet anvendelse siden den 1.1.2014.

210| Artikel 77, andet og femte afsnit, i vedtægten, som ændret ved forordning nr. 1023/2013.

211| Artikel 21, stk. 2, i bilag XIII til personalevedtægten.

212| Artikel 22, stk. 1, andet afsnit, i bilag XIII til personalevedtægten.

213| Artikel 1, stk. 1, i bilaget til ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

hans situation. Ved sit svar bekræftede lederen, at sagsøgeren som følge af kontraktændringen ikke var omfattet af overgangsbestemmelserne vedrørende den årlige tilskrivningssats for pensionsrettigheder og pensionsalderen efter den 1. juni 2014.

Da sagsøgerens klage over dette svar blev afvist, anlagde han sag ved Retten med påstand om annullation af lederens svar samt af afgørelsen om afvisning af sin klage. Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren gjort gældende, at administrationen med henblik på anvendelsen af de omhandlede overgangsbestemmelser burde have lagt den 1. juli 2008 til grund som dato for tiltrædelse af tjenesten, da det var den dato, hvor han oprindeligt blev ansat som kontraktansat i den første ansættelsesgruppe, og ikke datoen for indgåelse af den nye kontrakt af 2014.

Retten (Første Udvidede Afdeling) frifandt dog Kommissionen i denne sag. I sin dom tog Retten stilling til anvendelsen af de overgangsbestemmelser vedrørende tilskrivningssatsen for pensionsrettigheder og pensionsalderen, der blev indført ved vedtægtsændringen, på kontraktansatte, som har indgået en ny kontrakt efter den nævnte ændring ²¹⁴.

Rettens bemærkninger

Retten behandlede for det første fortolkningen af artikel 1, stk. 1, i bilaget til ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, ifølge hvilken bestemmelse overgangsbestemmelserne vedrørende tilskrivningssatsen for pensionsrettigheder og pensionsalderen, som blev indført ved vedtægtsændringen for tjenestemænd, »finder tilsvarende anvendelse på de øvrige ansatte, der var i tjeneste den 31. december 2013« ²¹⁵. Retten bemærkede indledningsvis, at overgangsbestemmelserne skal fortolkes strengt, og at deres tilsvarende anvendelse på de øvrige ansatte forudsætter, at der tages hensyn til tjenestemændenes og de ansattes særlige kendetegn. I denne henseende beror forskellen mellem disse to personalegrupper bl.a. på arten af de udførte opgaver og den retlige binding mellem tjenestemanden eller den ansatte og EU-administrationen. Tjenestemanden indtræder og forbliver nærmere bestemt i tjeneste i EU-administrationen i medfør af en vedtægtsmæssig binding, mens en kontraktansat indtræder og forbliver i tjeneste i medfør af en kontraktlig binding ²¹⁶. For at være omfattet af overgangsbestemmelserne skal de øvrige ansatte følgelig »være i tjeneste den 31. december 2013«, dvs. have en kontrakt med EU-administrationen på denne dato.

For det andet præciserede Retten begrebet »at være i tjeneste den 31. december 2013«. Ifølge Retten består denne situation kun, når den ansatte ikke har indgået en ny kontrakt, som indebærer, at der indledes et nyt ansættelsesforhold til EU-administrationen, dvs. når den omhandlede kontrakt ikke medfører en væsentlig ændring af den ansattes opgaver i et sådant omfang, at dette påvirker den funktionelle kontinuitet i ansættelsesforholdet. Heraf følger, at overgangsbestemmelserne finder tilsvarende anvendelse på de øvrige ansatte, der var i tjeneste den 31. december 2013, og som forblev i tjenesten efter denne dato i henhold til en kontrakt, som ikke medførte en afbrydelse af ansættelsesforholdet. Denne fortolkning tager hensyn til den retlige værdi af indgåelsen af en ny kontrakt og bevarer på samme tid de erhvervede rettigheder og overholder de berettigede forventninger, der gør sig gældende for personalet.

214| For så vidt angår tjenestemænd fortolkede Retten i dom af 14.12.2018, *Torné mod Kommissionen* (T-128/17, [EU:T:2018:969](#)), begrebet »tiltrædelse af tjenesten« som omhandlet i overgangsbestemmelserne vedrørende tilskrivningssatsen for pensionsrettigheder og pensionsalderen, der er fastsat i artikel 21 og 22 i bilag XIII til personalevedtægten.

215| Artikel 1, stk. 1, i bilaget til betingelserne for aktindsigt i dokumenter, som ændret ved forordning nr. 1023/2013.

216| Artikel 3a i RAA.

Retten fastslog i den foreliggende sag, at den nye kontrakt, som sagsøgeren har indgået, har givet ham mulighed for at rykke op i en højere ansættelsesgruppe, hvilket har påvirket den funktionelle kontinuitet i det ansættelsesforhold, han havde til EU-administrationen i medfør af kontrakten af 2008. Selv om sagsøgeren var i tjeneste den 31. december 2013 i medfør af den oprindelige kontrakt af 2008, indebar den nye kontrakt af 2014 følgelig en afbrydelse af dette ansættelsesforhold og indledning af et nyt, således at sagsøgeren ikke kan være omfattet af overgangsbestemmelserne vedrørende tilskrivningssatsen for pensionsrettigheder og pensionsalderen.

6. Psykisk chikane

Dom af 14. juli 2021, AI mod ECDC (T-65/19, [EU:T:2021:454](#)) ²¹⁷

I juni 2017 indgav sagsøgeren, AI, der var ansat i Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC), en ansøgning om bistand som omhandlet i artikel 24 i vedtægten, idet han hævdede at være udsat for psykisk chikane fra sin kontorchef.

Efter modtagelse af denne ansøgning beføjede direktøren for ECDC (herefter »direktøren«) en ekstern person til at foretage en undersøgelse af den af kontorchefen udviste adfærd, der var blevet påtalt af sagsøgeren og en anden person, der havde ansøgt om bistand. Denne undersøgelse blev afsluttet med en rapport i slutningen af januar 2018. Sagsøgeren begærede aktindsigt i denne rapport i marts og april 2018. Han fik afslag på begge begæringer.

I løbet af april og maj 2018 fandt der en række møder sted mellem direktøren og kontorchefen, hvorunder kontorchefen blev underrettet om udfaldet af undersøgelsen og om, at direktøren havde til hensigt at opsig hans kontrakt på grundlag af artikel 47, litra c), nr. i), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union. I denne forbindelse indgav kontorchefen sin afskedsbegæring. Denne afskedsbegæring blev accepteret af direktøren. I den ti måneder lange opsigelsesperiode efter denne afskedsbegæring blev kontorchefen pålagt opgaver direkte af direktøren og under dennes tilsyn uden noget som helst ledelsesmæssigt forhold til sagsøgeren. Han varetog disse opgaver fra hjemmearbejdsplads.

Umiddelbart efter accepten af kontorchefens afskedsbegæring sendte direktøren en skrivelse til sagsøgeren vedrørende dennes ansøgning om bistand (herefter »den første anfægtede afgørelse«). I denne skrivelse oplyste direktøren sagsøgeren om undersøgerens konklusion, hvorefter sagsøgerens klage kunne imødekommes, uden dog at tilsende ham undersøgelsesrapporten. På grundlag af denne rapport og andre oplysninger, som hun var i besiddelse af, fastslog direktøren, at der forelå »elementer af chikane«, idet hun præciserede, at undersøgelsesrapporten indeholdt »nogle faktuelle fejl«. Hun tilføjede, at kontorchefens tilgang til visse vanskeligheder og hans ledelsesstil havde forårsaget unødigt stress og angst hos de ansatte, idet hun tog i betragtning, at han i kraft af sin stilling skulle reagere på visse spørgsmål. Endelig anførte direktøren, at hun havde påtænkt at træffe »passende foranstaltninger«, men at kontorchefen i mellemtiden havde indgivet sin afskedsbegæring og ikke længere ville være at finde på kontoret.

Sagsøgeren begærede på ny aktindsigt i undersøgelsesrapporten og alle de dokumenter, på grundlag af hvilke direktøren havde truffet den første anfægtede afgørelse. Direktøren afslog denne begæring (herefter »den anden anfægtede afgørelse«).

²¹⁷ Jf. ligeledes vedrørende klagefrister i sager vedrørende tjenestemandssager dommen af 3.2.2021, *Moi mod Parlamentet* (T-17/19, under appel, [EU:T:2021:51](#)), nævnt i afsnit II.2. »Disciplinærordning for medlemmer af Parlamentet«.

Efterfølgende gav direktøren sagsøgeren mulighed for – én gang og på stedet – at læse en ikke-fortrolig udgave af undersøgelsesrapporten.

Sagsøgerens klage over de to anfægtede afgørelser, som også omfattede et krav om erstatning for ikke-økonomisk skade i forbindelse med disse afgørelser, blev afvist.

Idet Retten tog stilling til sagsøgerens søgsmål, annullerede den delvist den første og den anden anfægtede afgørelse såvel som afgørelsen om afslag på klagen og gav præciseringer af rækkevidden af bistandspligten i et specifikt tilfælde, hvor den kompetente myndighed ikke fuldt ud har tilsluttet sig undersøgerens konklusioner, ikke i tilstrækkeligt omfang har fastslået de faktiske omstændigheder og ikke har underrettet den, der har ansøgt om bistand, om de foranstaltninger, der er truffet i forlængelse af undersøgelsesrapporten. I dommen gav Retten ligeledes præciseringer vedrørende retten for den, der har ansøgt om bistand, til at blive hørt og vedkommendes ret til aktindsigt i undersøgelsens sagsakter.

Rettens bemærkninger

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, fastslog Retten, at en afgørelse, hvorved en ansøger om bistand meddeles udfaldet af en administrativ undersøgelse vedrørende chikane, og hvorved den påtalte adfærd kvalificeres i henhold til vedtægten, og det videre forløb præciseres, har retlige virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser, og har følgelig karakter af afgørelse og udgør en bebyrdende retsakt. For så vidt angår sagsøgerens søgsmålsinteresse følger det af kravene om en effektiv domstolsprøvelse, at en person, der ansøger om bistand, i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af den afgørelse, der er truffet med hensyn til vedkommendes ansøgning, skal have mulighed for at gøre gældende, at de foranstaltninger, der er truffet som svar på denne ansøgning, ikke er passende, herunder når sagsøgeren foreholder disse foranstaltningers ophavsmand, at vedkommende ikke har indledt en disciplinærsag mod en tredjemand, om hvem det er fastslået, at han har udøvet psykisk chikane, for så vidt som sagsøgeren i denne henseende fremsætter personlige klagepunkter.

For så vidt angår den angivelige tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24 og 86 fastslog Retten, at direktøren ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da hun accepterede kontorchefens afskedsbegæring i stedet for at opsiges hans kontrakt eller indlede en disciplinærsag mod ham. I øvrigt kræver ingen af vedtægtens bestemmelser indledning af en disciplinærsag, i tilfælde af at det konstateres, at en tjenestemand eller en ansat har tilsidesat sine forpligtelser. Med hensyn til de foranstaltninger, der skal træffes i en situation, som er omfattet af anvendelsesområdet for vedtægtens artikel 24, råder administrationen nemlig over en vid skønsmarginal.

Retten fastslog, at den første anfægtede afgørelse derimod udgjorde en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24, for så vidt som ECDC i tilstrækkeligt omfang undlod at fastslå de faktiske omstændigheder efter udfærdigelsen af undersøgelsesrapporten, ikke på grundlag heraf tog endelig stilling til, om der forelå psykisk chikane eller ej som omhandlet i vedtægtens artikel 12a, stk. 3, og ikke oplyste sagsøgeren om resultatet af hans ansøgning om bistand, navnlig ved at underrette ham om direktørens oprindelige beslutning om at opsiges kontorchefens kontrakt, før denne selv indgav sin afskedsbegæring, og om de betingelser, hvorunder denne afskedsbegæring var blevet accepteret, herunder vilkårene for arbejdet i opsigelsesperioden.

Med hensyn til rækkevidden af retten for ansøgeren om bistand til at blive hørt anførte Retten, at for så vidt som direktøren havde besluttet ikke fuldt ud at tilslutte sig konklusionerne i undersøgelsesrapporten om ansøgningen om bistand, burde hun inden vedtagelsen af den første anfægtede afgørelse have givet sagsøgeren mulighed for at tage stilling til samtlige de oplysninger, som gav direktøren anledning til ikke fuldt ud at tilslutte sig de nævnte konklusioner. Såfremt denne uregelmæssighed ikke havde foreligget, kunne proceduren have ført til et andet resultat. Direktøren havde derimod ikke pligt til at høre sagsøgerens

bemærkninger til de grunde, som havde givet hende anledning til at acceptere kontorchefens afskedsbegæring i stedet for at opsig hans kontrakt eller at indlede en disciplinærsag, idet disse beslutninger ikke gjaldt sagsøgeren.

Retten fastslog ligeledes, at begrundelsespligten var tilsidesat, eftersom den første anfægtede afgørelse ikke udtrykkeligt omhandlede de situationer, som sagsøgeren havde nævnt i sin ansøgning om bistand, idet der i afgørelsen blot henvistes til de omstændigheder, der var beskrevet i undersøgelsesrapporten, som sagsøgeren på daværende tidspunkt ikke havde opnået aktindsigt i, og de oplysninger, som direktøren var i besiddelse af, uden at dette blev præciseret nærmere. Ligeledes konstateredes det i den nævnte afgørelse, at der forekom »faktuelle fejl« i undersøgelsesrapporten, uden at de blev beskrevet, og der henvistes til »spørgsmål« eller »vanskeligheder«, som kontorchefen »skulle reagere på«, igen uden nærmere detaljer. Endelig anførte direktøren uden at give nærmere præcisering, at hun påtænkte at træffe »passende foranstaltninger«, som dog ikke blev vedtaget på grund af kontorchefens afskedsbegæring.

Henset til samtlige ovenstående betragtninger annullerede Retten den første anfægtede afgørelse.

For så vidt angår retten for ansøgeren om bistand til aktindsigt i undersøgelsesrapporten påpegede Retten, at fremsendelsen af en kopi – i givet fald i form af en ikke-fortrolig udgave – af de rapporter, der udarbejdes ved afslutningen af den administrative undersøgelse, var nødvendig i henhold til princippet om god forvaltning, der er sikret ved artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og bistandspligten, der foreskriver, at den kompetente myndighed oplyser de berørte om udfaldet af deres ansøgning om bistand, særligt når det i rapporten anerkendes, at der foreligger psykisk chikane.

Retten til aktindsigt i sagsakterne er imidlertid ikke absolut. Den nævnte artikel i chartret sikrer denne ret på to betingelser.

Dels angår retten til aktindsigt for en person kun de akter, der vedrører ham eller hende. På dette grundlag havde sagsøgeren ikke ret til aktindsigt i de dele af undersøgelsesrapporten, som vedrørte den anden person, der havde ansøgt om bistand, og som indeholdt en beskrivelse af den personlige situation for andre ansatte ved ECDC.

Dels skal aktindsigten gives under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed. I den foreliggende sag begrænsede ECDC sig imidlertid ikke i den ikke-fortrolige udgave af undersøgelsesrapporten til at sløre de dele, der vedrørte vidneudsagnene, men udelod hele indholdet af undersøgerens analyse, herunder hans konklusioner om sagsøgerens ansøgning om bistand, hvilket ikke kan begrundes i legitime hensyn til vidnernes fortrolighed og gennemførelsen af undersøgelsen.

På dette grundlag annullerede Retten delvist den anden anfægtede afgørelse.

Endelig forkastede Retten den af sagsøgeren fremsatte erstatningspåstand med den begrundelse, at han ikke havde godtgjort, at han havde lidt en ikke-økonomisk skade, som kunne adskilles fra de ulovligheder, der dannede grundlag for annullationen af de to anfægtede afgørelser, og som ikke fuldt ud kunne erstattes ved denne annullation.

7. Klagefrister

Dom af 3. marts 2021, Barata mod Parlamentet (T-723/18, under appel ²¹⁸, EU:T:2021:113)

Den 22. september 2017 offentliggjorde Europa-Parlamentet en indkaldelse af ansøgninger (herefter »meddelelsen om udvælgelsesprøve«) til certificeringskampagnen 2017 med henblik på at udvælge tjenestemænd fra ansættelsesgruppe AST, som kunne udnævnes til stillinger i ansættelsesgruppe AD i medfør af artikel 45a i vedtægten. Sagsøgeren, der er tjenestemand ved Europa-Parlamentet, indgav en ansøgning om at deltage i den pågældende procedure.

Parlamentets ansættelsesmyndighed (herefter »ansættelsesmyndigheden«) afviste denne ansøgning med den begrundelse, at den ikke var blevet vedlagt en bilagsliste som krævet i meddelelsen om udvælgelsesprøve. Ansættelsesmyndigheden bekræftede sit afslag ved to afgørelser, der blev truffet efter de interne procedurer for revurdering, som sagsøgeren havde indledt.

Ved afgørelse af 23. juli 2018 afslog ansættelsesmyndigheden sagsøgerens klager over afgørelserne om afslag på dennes anmodninger, idet den bekræftede sine tidligere afgørelser. Parlamentet sendte denne sidstnævnte afgørelse ved anbefalet brev med modtagelsesbevis til sagsøgerens hjem. Den 25. juli 2018 forsøgte det belgiske postvæsen at levere dette brev på sagsøgerens hjemmeadresse, og da han ikke var hjemme, blev der efterladt en meddelelse om, at der lå en forsendelse til afhentning. Sagsøgeren hentede ikke dette brev, og det belgiske postvæsen sendte det retur til Parlamentet den 9. august 2018. Den 28. august 2018 sendte Parlamentet desuden sagsøgeren en e-mail, der var vedhæftet afgørelsen af 23. juli 2018, som sagsøgeren samme dag bekræftede at være blevet bekendt med.

Den 7. december 2018 anlagde sagsøgeren – idet han gjorde gældende, at søgsmålsfristen begyndte at løbe fra det tidspunkt, hvor han blev bekendt med e-mailen – sag ved Retten med påstand om annullation af afgørelserne om ikke at give ham adgang til udvælgelsesprøven og om annullation af meddelelsen om udvælgelsesprøve.

Selv om Retten fandt, at søgsmålet var blevet anlagt inden for den herfor fastsatte frist, frifandt den imidlertid Parlamentet. I sin dom præciserede Retten Unionens retspraksis for så vidt angår fastsættelsen af begyndelsestidspunktet for søgsmålsfristerne i de tvister, der er reguleret af vedtægten, når en individuel afgørelse er sendt med anbefalet brev med modtagelsesbevis uden dog at blive afhentet af adressaten.

I øvrigt supplerede dommen retspraksis for så vidt angår anvendelsen af forordning nr. 1/58 om sprogordningen ²¹⁹ i tilfælde af en certificeringsprocedure, dvs. en intern udvælgelsesprøve forbeholdt visse tjenestemænd.

Rettens bemærkninger

Retten fastslog indledningsvis, at det principielt står administrationen frit for at vælge den metode, som den, henset til omstændighederne i det foreliggende tilfælde, finder mest passende til at meddele en afgørelse

²¹⁸ | Sag C-305/21 P, *Barata mod Parlamentet*.

²¹⁹ | Rådets forordning nr. 1 af 15.4.1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 1952-1958 I, s. 59), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 517/2013 af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 1).

om afslag på en klage, idet vedtægten ikke fastsætter nogen prioriteret rækkefølge for de forskellige mulige metoder, såsom ad elektronisk vej eller anbefalet brev med modtagelsesbevis.

Retten anførte i denne henseende, at en afgørelse er behørigt meddelt, når den er blevet meddelt adressaten, og denne har fået mulighed for at gøre sig bekendt hermed. Sidstnævnte betingelse er opfyldt, når adressaten har fået mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af denne afgørelse og begrundelsen herfor.

Retten udtalte i øvrigt, at ingen anden bestemmelse i vedtægten eller i andre lovgivningsmæssige instrumenter i Den Europæiske Union fastsætter, at såfremt det mislykkes at meddele et anbefalet brev, udskydes udgangspunktet for beregningen af søgsmålsfristen til udløbet af postvæsenets opbevaringsfrist for dette brev snarere end til den dato, hvorpå den pågældende faktisk er blevet bekendt med indholdet af dette brev.

Retten konkluderede, at eftersom de gældende retsakter, der i øjeblikket er i kraft, intet indeholder herom, var retssikkerhedsprincippet og nødvendigheden af at undgå enhver form for forskelsbehandling og enhver vilkårlig behandling i den ordentlige retspleje til hinder for, at en formodning for, at der er foretaget meddelelse, fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde. Det var således med urette, at Parlamentet gjorde gældende, at det alene var meddelelsen pr. anbefalet brev, der skulle tages i betragtning med henblik på beregningen af søgsmålsfristen, selv om brevet ikke blev afhentet inden for den frist, som det belgiske postvæsen havde fastsat. Eftersom det var den 28. august 2018, at sagsøgeren fik fuldt kendskab til afgørelsen af 23. juli 2018, begyndte søgsmålsfristen følgelig at løbe fra den 28. august 2018.

Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af Unionens sprogordning, for så vidt som Parlamentet i meddelelsen om udvælgelsesprøven og i afgørelsen af 23. juli 2018 undlod at anvende sagsøgerens modersmål, dvs. portugisisk, bemærkede Retten, at en fravigelse fra den nævnte ordning kan være begrundet, henset til den interne karakter af en udvælgelsesprøve, der er forbeholdt tjenestemænd og ansatte i aktiv tjeneste i en institution. Det udgør ikke en tilsidesættelse af en tjenstemands rettigheder, at dokumenter, som administrationen fremsender til denne tjenestemand, er affattet på et andet sprog end den nævnte tjenstemands modersmål, hvis denne behersker det af administrationen anvendte sprog tilstrækkeligt godt til, at denne fyldestgørende og let kan gøre sig bekendt med indholdet af de pågældende dokumenter. Retten bemærkede i denne henseende, at sagsøgeren i ansøgningsskemaet havde anført, at han besad et meget højt niveau af det sprog, der faktisk blev anvendt i meddelelsen om udvælgelsesprøve og i afgørelsen af 23. juli 2018, og at han selv havde benyttet dette sprog til at kommunikere med administrationen under den indledende procedure.

Retten konkluderede, at den i den foreliggende sag omhandlede certificeringsprocedure ikke var en ekstern udvælgelsesprøve, der obligatorisk skulle offentliggøres i EU-Tidende på alle de officielle sprog, og som var åben for alle EU-borgere, men en intern udvælgelsesprøve, der var forbeholdt bestemte tjenestemænd, der havde mere end seks års anciennitet. Det var således uden at tilsidesætte de principper, som regulerer EU's sprogordning, at Parlamentet kunne undlade at offentliggøre meddelelsen om udvælgelsesprøve på portugisisk. Det var ligeledes uden at underkende disse principper, at Parlamentet i denne meddelelse anmodede sagsøgeren om at kommunikere med Parlamentet på et andet sprog end portugisisk og at råde over tilstrækkelige kundskaber i engelsk eller fransk.

XIV. Anmodninger om foreløbige forholdsregler

1. Covid-19-pandemien

Kendelse af 29. oktober 2021, Abenante m.fl. mod Parlamentet og Rådet (T-527/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:750](#))

For at begrænse spredningen af det svære akutte luftvejssyndrom (SARS-CoV-2) vedtog medlemsstaterne visse foranstaltninger, som påvirkede EU-borgernes udøvelse af deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

For at lette udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union den 14. juni 2021 forordning (EU) 2021/953²²⁰. Denne forordning skal bidrage til at lette den gradvise ophævelse af restriktioner på en mellem medlemsstaterne koordineret måde.

Forordningens bestemmelser muliggør bl.a. grænseoverskridende udstedelse, kontrol og accept af et af følgende certifikater: (a) et certifikat, der bekræfter, at indehaveren har modtaget en vaccine mod coronavirus 2019 (covid-19), der forårsager SARS-CoV-2, i den medlemsstat, der udsteder certifikatet, benævnt »vaccinationscertifikat«; b) et certifikat, der bekræfter, at indehaveren er blevet testet af sundhedspersoner eller kvalificeret testpersonale i den medlemsstat, der udsteder certifikatet, med angivelse af testtype, testdato og testresultat, kaldet »testcertifikat«; c) et certifikat, der bekræfter, at indehaveren efter et positivt testresultat fra sundhedspersonale eller kvalificeret testpersonale er blevet rask fra SARS-CoV-2-infektion, benævnt »restitutionscertifikat«.

Den 30. august 2021 anlagde flere unionsborgere søgsmål ved Retten med påstand om hel eller delvis annullation af forordningen. Den 31. august 2021 indgav disse borgere også en anmodning om foreløbige forholdsregler med henblik på at opnå en øjeblikkelig og midlertidig udsættelse af gennemførelsen af bestemmelserne om udstedelse, kontrol og grænseoverskridende godkendelse af certifikater. Til støtte for denne påstand har sagsøgerne for det første gjort gældende, at den anfægtede forordning diskriminerer mellem vaccinerede og ikke-vaccinerede personer i forbindelse med udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder. De mener, at forordningen krænker deres ret til fri bevægelighed, hvis de ikke underkaster sig invasiv medicinsk behandling mod deres vilje, hvilket indebærer en direkte begrænsning af deres personlige frihed, jf. artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og af deres erhvervsfrihed og deres ret til at arbejde, jf. artikel 15 i dette charter. Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at den alvorlige krænkelse af deres grundlæggende rettigheder, der er forårsaget af indholdet af den anfægtede forordning, som er åbenbart i strid med enhver videnskabelig standard, skal bringes til ophør øjeblikkeligt i betragtning af den materielle og især immaterielle skade, som den direkte og umiddelbart påfører dem, og som således fratager dem muligheden for at føre et normalt socialt liv.

Formanden for Retten afviste begæringen om foreløbige forholdsregler.

Formanden for Retten bemærkede indledningsvis om, at artikel 278 TEUF fastsætter princippet om, at retsakter ikke har opsættende virkning, idet retsakter vedtaget af Unionens institutioner formodes at være

²²⁰ Forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutioncertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (EUT 2021, L 211, s. 1).

lovlige, og at det kun i undtagelsestilfælde er muligt for den dommer, der behandler begæringen om foreløbige forholdsregler, at forlænge gennemførelsen af en retsakt, der er anfægtet for Retten.

Rettens præsident præciserede, at udsættelse af fuldbyrdelsen kan indrømmes, hvis den part, der har anmodet om udsættelse, godtgør, at udsættelsen umiddelbart er begrundet i faktiske og retlige forhold (*fumus boni juris*), og at udsættelsen er hastende i den forstand, at det for at undgå alvorlig og uoprettelig skade er nødvendigt, at den udstedes og får virkning inden afgørelsen i hovedsagen. Disse betingelser er kumulative, således at der ikke kan anordnes foreløbige forholdsregler, hvis en af betingelserne ikke er opfyldt. Retten foretager i givet fald en afvejning af de foreliggende interesser.

Rettens præsident undersøgte derfor først, om betingelsen om uopsættelighed er opfyldt, og minder i denne forbindelse om, at han med hensyn til argumentet om, at forordningen i praksis forskelsbehandler unionsborgerne i forbindelse med udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder, ikke mekanisk og rigtigt kan anvende betingelsen om, at skaden skal være uoprettelig, men skal tage hensyn til omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, idet dette kriterium ikke kan anvendes, hvis det er uforeneligt med kravene om en effektiv foreløbig beskyttelse.

I den forbindelse bemærkede Rettens præsident for det første, at ingen af sagsøgernes argumenter umiddelbart viser, at den påståede tilsidesættelse er åbenbar, idet besiddelse af de i forordningen omhandlede certifikater ikke er en forudsætning for udøvelsen af retten til fri bevægelighed. Endvidere påpegede Rettens præsident, at de ikke har fremlagt noget bevis for, at forordningen har forværret deres rejsevilkår i forhold til situationen før forordningens ikrafttræden. Formålet med den anfægtede forordning er derimod at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen under covid-19-pandemien ved at fastlægge en ramme for udstedelse, verifikation og accept af digitale covidcertifikater i Den Europæiske Union.

For det andet fastslog Rettens præsident, at den dommer, der skal tage stilling til en anmodning om foreløbige forholdsregler, i alle tilfælde skal råde over konkrete og præcise oplysninger, der er støttet af detaljerede dokumenter, som viser den finansielle situation for den part, der anmoder om den foreløbige foranstaltning, og som gør det muligt at vurdere de konsekvenser, der sandsynligvis ville følge af, at de ønskede foranstaltninger ikke blev truffet. Den finder i denne henseende, at sagsøgerne ikke har fremlagt konkrete og præcise oplysninger, der er støttet af bekræftede dokumenter, og at den derfor ikke er i stand til at vurdere, om den påståede skade kan betegnes som alvorlig og uoprettelig. Han tilføjede, at hverken den materielle eller den ikke-økonomiske skade, som sagsøgerne havde gjort gældende, kunne anses for uoprettelig, da førstnævnte kunne gøres til genstand for en senere økonomisk kompensation, og annulleringen af forliget ved afslutningen af hovedsagen ville udgøre en tilstrækkelig erstatning for sidstnævnte.

Præsidenten konkluderer, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt, hvorfor begæringen om foreløbige forholdsregler afvises, uden at det er nødvendigt at undersøge betingelsen om, at der foreligger en *prima facie*-sag, eller at foretage en interesseafvejning.

Kendelser af 30. november 2021, Roos m.fl. mod Parlamentet (T-710/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:838](#)), og ID m.fl. mod Parlamentet (T-711/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:837](#)) ²²¹

Den 27. oktober 2021 indførte Europa-Parlamentets Præsidium særlige sundheds- og sikkerhedsregler for adgangen til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder (Bruxelles, Strasbourg og Luxembourg). Denne afgørelse havde i det væsentlige til formål at gøre adgangen til Parlamentets bygninger betinget af fremlæggelsen af et covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikat eller et tilsvarende certifikat ²²². Denne afgørelse fandt anvendelse på alle personer, som ville have adgang til disse bygninger.

En række medlemmer af Europa-Parlamentet, tjenestemænd, akkrediterede parlamentariske assistenter og andre ansatte i Parlamentet har anlagt søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret med henblik på annullation af den pågældende afgørelse. Desuden har de i den foreløbige procedure anmodet Rettens præsident om at udsætte fuldbyrdelsen af den pågældende afgørelse indtil afsigelsen af dommen i realiteten.

Ved kendelser af 5. november 2021 ²²³ gav præsidenten for Retten foreløbigt sagsøgerne adgang til Parlamentets lokaler på grundlag af en negativ selvtest. I tilfælde af et positivt resultat skulle denne test efterfølges af en PCR-test. I tilfælde af et positivt resultat af sidstnævnte test kan Parlamentet nægte ansøgerne adgang til sine lokaler.

Rettens præsident ophævede sine kendelser af 5. november 2021 og afviste anmodningerne om udsættelse af sagen.

Præsidenten bemærkede først og fremmest, at beslutningen om at gøre adgangen til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder betinget af, at der fremlægges et digitalt EU-covidcertifikat eller et tilsvarende certifikat, hverken har til formål eller til følge at sætte spørgsmålstejn ved udøvelsen af sagsøgernes mandater som valgte medlemmer af Parlamentet eller ved udøvelsen af deres erhvervsmæssige aktiviteter som tjenestemænd, akkrediterede parlamentariske assistenter og andre ansatte i Parlamentet. Den blotte omstændighed, at der skal opfyldes betingelser for adgang til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder, hvad enten det drejer sig om sikkerhed eller folkesundhed, er ikke ensbetydende med, at denne forpligtelse medfører en alvorlig og uoprettelig skade for sagsøgerne, som kræver vedtagelse af foreløbige forholdsregler. Hvad angår den påståede direkte indgriben i parlamentsmedlemmernes repræsentationsbeføjelser og deres evne til at arbejde på en nyttig og effektiv måde, idet den anfægtede afgørelse også gælder for deres assistenter og for Parlamentets personale, bemærkede præsidenten, at sagsøgerne ikke har fremført noget konkret argument, der kan godtgøre, at disse personer ikke er i stand til rettidigt at overholde de pålagte adgangsregler.

Endvidere er der intet argument, der viser, at den påståede skade i forbindelse med krænkelsen af de grundlæggende rettigheder er alvorlig og vanskelig at udbedre eller endog uoprettelig. I denne forbindelse anvendes de personoplysninger, der behandles i forbindelse med læsning af certifikatets QR-kode, ikke til andre formål, og sikkerhedsagenterne er underlagt strenge tavshedspligter.

²²¹ Jf. ligeledes vedrørende samme problemstilling kendelser af 8.12.2021, *D'Amato m.fl. mod Parlamentet* (T-722/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:874](#)), *Rooken m.fl. mod Parlamentet* (T-723/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:872](#)), og *IL m.fl. mod Parlamentet* (T-724/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:873](#)).

²²² I henhold til artikel 8 i forordning 2021/953 (covid-19-certifikater og andre dokumenter udstedt af et tredjeland).

²²³ Kendelser af 5.11.2021, *Roos m.fl. mod Parlamentet* (T-710/21 R, ikke trykt i Sml.), og *ID m.fl. mod Parlamentet* (T-711/21 R, ikke trykt i Sml.).

Endelig bemærkede præsidenten, at for så vidt angår de ansøgere, der hverken var vaccineret eller helbredt, kunne ingen af de fremlagte beviser godtgøre, at de nasopharyngeale prøver, der var nødvendige for at opnå et testcertifikat, udgjorde en alvorlig risiko for deres sundhed. Endvidere bemærkede præsidenten, at de registrerede har mulighed for at ansøge om en undtagelse og forklare i deres ansøgning, hvorfor nasopharyngeale prøver i deres individuelle tilfælde ville medføre alvorlige risici for deres sundhed.

2. Immunitet for medlemmer af Europa-Parlamentet

Kendelser af 30. juli 2021, Puigdemont i Casamajó m.fl. mod Parlamentet (T-272/21 R, ikke trykt i Sml., under appel ²²⁴, [EU:T:2021:497](#)), og af 26. november 2021, Puigdemont i Casamajó m.fl. mod Parlamentet (T-272/21 RII, ikke trykt i Sml., under appel ²²⁵, [EU:T:2021:834](#))

Europa-Parlamentet modtog den 13. januar og 10. februar 2020 anmodninger om ophævelse af immuniteten for Carles Puigdemont i Casamajó, Antoni Comín i Oliveres og Clara Ponsatí i Obiols, som er valgte medlemmer af Parlamentet. Disse anmodninger, der blev fremsat af Tribunal Supremo (højesteret, Spanien) i forbindelse med en straffesag om bl.a. påståede oprørshandlinger, gik ud på at fortsætte fuldbyrdelsen af de europæiske arrestordrer, der var udstedt mod parlamentsmedlemmerne i forbindelse med denne straffesag.

Den 7. januar 2021 nægtede de belgiske retsmyndigheder at fuldbyrde en europæisk arrestordre mod Lluís Puig i Gordi, som også er genstand for den omhandlede straffesag og for en europæisk arrestordre, men som i modsætning til parlamentsmedlemmer ikke nyder parlamentarisk immunitet, med den begrundelse, at fuldbyrdelsen af denne arrestordre ville bringe den pågældendes grundlæggende rettigheder i fare. Dette førte til, at Tribunal Supremo inden for rammerne af den omhandlede straffesag den 9. marts 2021 anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse med henblik på bl.a. at få fastslået, om den fuldbyrdende judicielle myndighed har beføjelse til at nægte at overgive den person, der eftersøges ved hjælp af en europæisk arrestordre, på grundlag af grunde til afslag, der er fastsat i dens nationale lovgivning, men som ikke som sådan er anført i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre ²²⁶.

Ved afgørelser af 9. marts 2021 ophævede Parlamentet de tre parlamentsmedlemmers immunitet. Den 19. maj 2021 anlagde de ved Den Europæiske Unions Ret et søgsmål med påstand om annullation af disse afgørelser. Den 26. maj 2021 indgav medlemmerne en begæring om foreløbige forholdsregler, hvori de anmodede vicepræsidenten for Retten om at udsætte fuldbyrdelsen af de nævnte afgørelser. De mente, at Parlamentets beslutninger gav enhver medlemsstat mulighed for at arrestere dem eller begrænse deres bevægelser og udlevere dem til de spanske myndigheder. Efter deres opfattelse var disse afgørelser ikke til hinder for, at de blev varetægtsfængslet efter deres eventuelle overgivelse til disse myndigheder. De mente, at dette ville påføre dem alvorlig og uoprettelig skade og ville påvirke deres ret til at udøve deres funktioner som medlemmer af Europa-Parlamentet. De tilføjede, at en eventuel annullation af Parlamentets afgørelser ikke kunne håndhæves, hvis de på tidspunktet for annulleringen allerede havde været genstand for en sådan eftergivelse og placering.

²²⁴| Sag C-629/21 P(R), *Puigdemont i Casamajó m.fl. mod Parlamentet og Spanien*.

²²⁵| Sag C-81/22 P(R), *Puigdemont i Casamajó m.fl. mod Parlamentet*.

²²⁶| Sag C-158/21, *Puig Gordi m.fl.*

Ved kendelse af 30. juli 2021 afviste vicepræsidenten for Retten stævningen, idet han fandt, at parlamentsmedlemmerne ikke havde godtgjort, at betingelsen om uopsættelighed var opfyldt, da den alvorlige og uoprettelige skade, som de havde gjort gældende, ikke syntes at kunne karakteriseres som en sikker skade eller kunne fastslås med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed.

På trods af afslaget på denne begæring om foreløbige forholdsregler erklærede vicepræsidenten, at parlamentsmedlemmerne fortsat havde mulighed for at indgive en ny begæring, hvis den påståede skade efter denne kendelse viste sig at være tilstrækkelig sandsynlig, navnlig i tilfælde af en anholdelse foretaget af en retshåndhævende myndighed i en medlemsstat eller i tilfælde af, at der blev truffet foranstaltninger med henblik på at udlevere dem til de spanske myndigheder.

Den 23. september 2021 blev Puigdemont anholdt i lufthavnen i Alghero (Italien) i medfør af den europæiske arrestordre mod ham. Den 1. oktober 2021 indgav parlamentsmedlemmerne endnu en begæring om foreløbige forholdsregler, hvori de påberåbte sig nye elementer.

Ved kendelse af 26. november 2021 afviste vicepræsidenten for Retten denne anden begæring om foreløbige forholdsregler.

Vicepræsidenten for Retten anførte, at den pågældende straffesag er suspenderet, indtil Domstolen har truffet afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse, og han præciserer, at denne suspension er en direkte følge af indgivelsen af denne anmodning og ikke kræver en særlig afgørelse fra Tribunal Supremo herom. Han tilføjede, at den spanske domstol også var klar over denne opsættende virkning. Vicepræsidenten bekræfter ligeledes, at eftersom denne anmodning vedrører fuldbyrdelsen af de europæiske arrestordrer, der er udstedt i den omhandlede straffesag, medfører suspensionen af denne sag nødvendigvis suspension af fuldbyrdelsen af disse arrestordrer. Det præciseres, at denne suspension følger direkte af suspensionen af den pågældende straffesag, og at dens virkninger er bindende for de kompetente nationale myndigheder, herunder de retlige myndigheder, uden at der kræves nogen særlig afgørelse fra deres side.

Medlemmerne hævder, at de stadig kan blive arresteret, få deres bevægelsesfrihed begrænset eller endog blive udleveret og fængslet i Spanien og dermed udsættes for alvorlig og uoprettelig skade, hvilket fremgår af de nye forhold, som de påberåber sig.

Selv om visse omstændigheder, som medlemmerne af Parlamentet har nævnt, efter vicepræsidenten for Rettens opfattelse tyder på, at det er muligt, at visse nationale myndigheder ikke har draget alle konsekvenser af indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse, navnlig hvad angår suspension af den pågældende straffesag og fuldbyrdelsen af de europæiske arrestordrer, gør de beviser, der er fremlagt til støtte for den anden begæring om foreløbige forholdsregler, det ikke muligt at sætte spørgsmålstejn ved de vurderinger, der er foretaget i den første kendelse om foreløbige forholdsregler.

Vicepræsidenten for Retten bemærkede i den forbindelse, at anholdelsen af parlamentsmedlemmerne ikke i sig selv udgør en alvorlig og uoprettelig skade. Den bør berøre medlemmernes ret til frit at udøve deres parlamentariske mandat og Parlamentets korrekte funktion. Som anført i den første kendelse om foreløbige forholdsregler nyder parlamentsmedlemmer imidlertid stadig immunitet, når de rejser til Parlamentets møder, så alvorlig og uoprettelig skade som følge af en anholdelse er fortsat hypotetisk.

Vicepræsidenten henviste til, at de fuldbyrdende retslige myndigheder som følge af indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke har til hensigt at fuldbyrde de europæiske arrestordrer mod parlamentsmedlemmerne, før Retten har taget stilling til denne anmodning, og at de derfor ikke risikerer at blive overgivet til de spanske myndigheder på nuværende tidspunkt. Desuden skal de nationale myndigheder i henhold til princippet om loyalt samarbejde under alle omstændigheder tage hensyn til suspensionen af straffesagen og fuldbyrdelsen af de europæiske arrestordrer mod medlemmerne.

3. EU-institutionernes offentlige udbud

Kendelse af 26. maj 2021, OHB System mod Kommissionen (T-54/21 R, ikke trykt i Sml., [EU:T:2021:292](#))

Den 29. januar 2021 anlagde den tyske satellitvirksomhed OHB System AG (herefter »OHB«) ved Den Europæiske Unions Ret et søgsmål med påstand om annullation af to afgørelser truffet af Den Europæiske Rumorganisation (ESA). Ved disse beslutninger valgte ESA, der handlede på Kommissionens vegne og på dennes vegne, efter en offentlig udbudsprocedure ikke OHB's tilbud og tildelte to kontrakter om »Supply of Galileo Transition Satellites« til Thales Alenia Space Italia S.p.A. (i det følgende benævnt »Thales Alenia«) og Airbus Defence & Space GmbH (i det følgende benævnt »Airbus«). Med sit søgsmål har OHB ligeledes anlagt en begæring om foreløbige forholdsregler ved Retten med henblik på at få udsat ESA's afgørelser, der i det væsentlige indeholder udelukkelse fra det relevante marked.

Til støtte for sin påstand gør OHB i det væsentlige gældende, at konkurrenten Airbus havde ansat en af OHB's ledere, som havde været afgørende involveret i udarbejdelsen af Airbus' tilbud. OHB har mistanke om, at denne tidligere medarbejder ulovligt har skaffet sig følsomme oplysninger, som kunne give den nye arbejdsgiver (Airbus) uretmæssige fordele i forbindelse med tildelingen af kontrakten.

Inden for rammerne af sagen om foreløbige forholdsregler imødekom Rettens præsident ved kendelse af 31. januar 2021 – foreløbigt og uden at have hørt Kommissionen – OHB's anmodning om udsættelse af gennemførelsen af ESA's afgørelse, hvorved det blev meddelt, at dets bud på den pågældende offentlige kontrakt ikke var blevet antaget. Derefter præciserede præsidenten ved kendelse af 26. februar 2021, at kendelsen af 31. januar 2021 kun vedrører Airbus og ikke Thales Alenia. OHB fremlagde faktisk kun beviser for Airbus.

Rettens præsident, der er dommer i sager om foreløbige forholdsregler, ophævede efter at have hørt Kommissionen sine tidligere kendelser og afviste OHB's begæring om foreløbige forholdsregler.

Rettens præsident bemærkede, at OHB's begæring umiddelbart ikke er helt uden seriøst grundlag, og at den skade, som OHB har påberåbt sig, objektivt set er alvorlig. Rettens præsident fandt navnlig, at det, uden at dette berører Rettens afgørelse i hovedsagen, fortjener en nærmere undersøgelse af, om Kommissionen eventuelt ikke har udvist den fornødne omhu med hensyn til at sikre, at de selskaber, der deltog i udbuddet, blev behandlet ens, hvilket bør undersøges indgående. I den forbindelse bemærker Rettens præsident, at ESA den 29. januar 2021 (dvs. den dag, hvor OHB's søgsmål blev anlagt) sendte en anmodning om oplysninger til Airbus, navnlig vedrørende den tidligere OHB-medarbejders bidrag til udarbejdelsen af tilbuddet i sin nye stilling hos Airbus. Airbus gav et kortfattet og vagt svar på dette spørgsmål. Rettens præsident konkluderer, at det ikke kan udelukkes, at denne forsinkede og ufuldstændige kontrol fra ESA's side ikke var tilstrækkelig til at vurdere omfanget af den tidligere OHB-medarbejders deltagelse i forberedelsen af udbudsproceduren i forbindelse med hans nye opgaver hos Airbus.

Rettens præsident fandt imidlertid, at det er nødvendigt at foretage en afvejning af de risici, der er forbundet med hver af de mulige løsninger i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler (henholdsvis imødekommelse eller afslag på anmodningen om udsættelse af fuldbyrdelsen som foreløbig foranstaltning).

I den forbindelse bemærkede Rettens præsident for det første, at hvis OHB får medhold i sagen om sagens realitet, vil det være muligt at vurdere den skade, der er forbundet med det endelige tab af chancen for at opnå den omtvistede kontrakt (som følge af afslaget på begæringen om foreløbige forholdsregler), og dermed at yde fuld erstatning for den individuelle skade, der faktisk er lidt i denne henseende. På den anden side vil Kommissionen, hvis de ønskede foreløbige forholdsregler blev truffet, ikke kunne indgå en kontrakt med en

af de udvalgte tilbudsgivere, hvilket ville få betydelige tekniske og finansielle konsekvenser for EU's rumprogram. En hurtig indgåelse af denne kontrakt er derfor i væsentlig offentlig interesse.

For det andet fastslog Rettens præsident, at selv om det tab af fortjeneste, som OHB forventer, og den erstatning, der skal udbetales til dets ansatte, ville beløbe sig til ca. 30 mio. EUR, skal dette beløb sammenholdes med værdien af de europæiske satellitnavigationsprogrammer, som er betydelig, eftersom Unionen har investeret mere end 7 mia. EUR i dem alene i perioden 2014-2020, og med den samlede værdi af de satellitter, som den omhandlede udbudsprocedure vedrører, som beløber sig til ca. 1,47 mia. EUR.

For det tredje bemærkede Rettens præsident, at den mulige berettigelse af OHB's påstande er begrænset til et enkelt aspekt, nemlig at Kommissionen muligvis ikke har udvist den fornødne omhu for så vidt angår sikringen af ligebehandling af selskaberne, der deltager i udbuddet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den klage, som OHB indgav til den tyske anklagemyndighed, ikke blot blev afvist, men også at ESA på Kommissionens vegne tog initiativ til at sende en anmodning om oplysninger til Airbus for at undersøge risikoen for ulovligheder.

På baggrund af disse betragtninger konkluderede Rettens præsident, at interesseafvejningen taler for, at de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om, ikke skal bevilges.

C.

Arbejdet ved Rettens Justitskontor i 2021

Af **Emmanuel Coulon**, Rettens justitssekretær

Rettens Justitskontor har til opgave at bidrage til retsplejen under ledelse af Rettens præsident. Justitskontoret forvalter med de disponible ressourcer alle de aktiviteter, der skal gøre det muligt for dommerne at udføre deres retslige opgaver under de bedst mulige betingelser. Disse aktiviteter består bl.a. i at tilrettelægge hele forløbet af en sag i alle dens bestanddele, fra indbringelsen af et søgsmål til offentliggørelse af den afgørelse, der afslutter sagen, under overholdelse af de gældende regler, de mål, som Retten forfølger, og under hensyntagen til ændringer i Rettens sammensætning. Justitskontoret skal være en moderne og dynamisk tjeneste, der baserer sine interventioner på et processystem, der er tilpasset de sager, der indbringes for Retten, og som anvender velfungerende edb-systemer og optimerer sin administrative organisation og effektivitet.

En mission: at bidrage til en effektiv retspleje

Fire mål:

at sikre
kommunikationen
mellem repræsentanterne
for parterne og Rettens
dommere i forbindelse
med sagsbehandlingen.

at sikre, **at sagerne**
føres korrekt, og
at sagsakterne
føres korrekt.

at **yde aktiv juridisk**
og teknisk bistand til
Rettens dommerne
og deres personale.

at **varetage**
administrationen af
Retten under Rettens
præsidents myndighed og
i samarbejde med
tjenestegrenene ved Den
Europæiske Unions
Domstol.

Under ledelse af justitssekretæren for Retten varetager Justitskontoret sin opgave med 69 budgetmæssige stillinger til rådighed (pr. 31. december 2021). Disse stillinger er besat af erfarne tjenestemænd og medarbejdere med en bred vifte af profiler, herunder flersprogede jurister og medarbejdere af forskellige nationaliteter, hvilket giver tjenesten mulighed for at drage fordel af en bred sproglig dækning og en bred vifte af kompetencer.

I. Årets udfordringer for Justitskontoret

Året 2021 var præget af en række omstændigheder.

For det første har Justitskontoret for andet år i træk skullet udføre sin opgave **under en sundhedskrise**. De organisatoriske og operationelle vanskeligheder, der er forbundet med en situation præget af uforudsigelighed, var meget reelle. Kommunikation og koordinering, som er afgørende for udførelsen af et justitskontors opgaver, har været mere kompliceret, især fordi en **stor del af arbejdet udføres på afstand**. På trods af disse hindringer er alle aktiviteter blevet udført uden afbrydelser, og Justitskontoret har altid været et **fast holdepunkt**, som Retten har kunnet støtte sig til.

Endelig har Justitskontoret ledsaget en retsinstant, hvis sammensætning har været genstand for adskillige ændringer som følge af flere dommeres tiltrædelse, udtrædelse og udskiftning ¹. En af disse ændringer – dommer Berke gik bort den 1. august 2021 – gjorde institutionen dybt bedrøvet. Disse bevægelser har nødvendiggjort en omorganisering af dommerkollegierne i Rettens ti afdelinger og en omfordeling af sagerne mellem dommerne. Justitskontoret har deltaget i alle disse operationer, både juridisk og administrativt, med bistand fra institutionens tjenestegrene i sidstnævnte tilfælde.

Desuden har Justitskontoret handlet for at gøre det muligt for Retten at nå sine mål, som retsinstanten havde fastsat for det andet hele år efter reformen af Den Europæiske Unions retslige opbygning ². I denne henseende har Justitskontoret identificeret en række interne foranstaltninger, som skal **optimere retsinstantens tid**, favorisere en **hurtig sagsbehandling** og øge informationsdelingen med henblik på sikre en proaktiv forvaltning af retssagerne. Disse foranstaltninger supplerer de **tilpasninger af Justitskontorets interne arbejdsmetoder**, som blev besluttet i 2020 i forbindelse med den generelle overgang til fjernarbejde, og som er tilpasset eller udvidet i forhold til de høstede erfaringer. Foranstaltningerne, som er godkendt af konferencen af afdelingsformænd (et særligt organ ved Retten, som ud over Rettens præsident og vicepræsidenten består af formændene for retsinstantens ti afdelinger), indgår helt naturligt i de bredere overvejelser, som Retten har iværksat på grundlag af anbefalingerne i rapporten fra Domstolen i 2020 ³.

Endelig har Justitskontoret truffet foranstaltninger til at håndtere en ny kategori af **sager knyttet til covid-19-pandemien**. Fælles for disse sager, der henhører under forskellige områder, er, at de får stor mediedækning og ofte ledsages af anmodninger om hurtig behandling (enten for at opnå en afgørelse om foreløbige forholdsregler eller for at opnå en hurtig afgørelse i realiteten). Nogle af disse sager blev anlagt af et meget stort antal sagsøgere eller gav anledning til mange anmodninger om intervention.

1] Sammensætningen af Retten i 2021 er nærmere beskrevet på side [\[udfyldes senere\]](#) i denne rapport.

2] Reformen blev iværksat ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2015, L 341, s. 14) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/1192 af 6.7.2016 om overførsel til Retten af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Den Europæiske Union og dens ansatte (EUT 2016, L 200, s. 137).

3] Rapport i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning 2015/2422: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/tra-doc-fr-div-t-0000-2020-202009736-05_01.pdf].

II. Trufne foranstaltninger: År 2021 i tal

De statistiske resultater viser, at Justitskontoret har været i stand til at løfte udfordringerne i det forgangne år.

Ud over de oplysninger, der er nævnt i præsidentens forord, skal opmærksomheden særligt henledes på visse af Justitskontorets tiltag.

Disse tiltag iværksættes normalt på forskellige stadier i en sags forløb. I 2021 foretog Justitskontoret således umiddelbart efter et sagsanlæg en **forundersøgelse** af 882 stævninger⁴, herunder identifikation af de indbyrdes forbindelser mellem sagerne og de søgsmål, der kan begrunde, at sagerne afvises på grund af manglende kompetence eller åbenbart afvisningsgrundlag. Justitskontoret har foranlediget **berigtigelse** af 41% af stævningerne på grund af manglende overholdelse af formkrav.

I løbet af en sag registrerer Justitskontoret **processkrifter i registret** (56 827 registreringer i 2021⁵) og udarbejder **udkast til processuelle kendelser** som led i den aktive bistand til dommerkabinetterne (371 udkast i 2021). Efter at have analyseret de dokumenter, som parterne har indgivet, sender Justitskontoret **meddelelser til dommerkabinetterne** (i form af elektroniske meddelelser om fremsendelse) for at informere dommerne om eller opfordre dem til at træffe afgørelse om sagens fortsættelse. Antallet af sådanne meddelelser er steget kraftigt (14 314 i 2021 mod 12 636 i 2020).

Der var fortsat mange **hastesager** med 45 **anmodninger om foreløbige forholdsregler** (38 i 2020), 38 anmodninger om fremskyndet procedure med henblik på at opnå en hurtig afgørelse af sagens realitet (22 i 2020) og en **fremskyndet procedure besluttet ex officio** af Retten. Justitskontoret behandler fortsat de dokumenter, der er indgivet eller skal forkyndes i disse sager, som et spørgsmål af høj prioritet.

Desuden har Retten afholdt **240 retsmøder**, hvoraf et varede fem dage⁶. I øvrigt har Justitskontoret på baggrund af erfaringerne fra 2020 bidraget til afholdelsen af **72 retsmøder via videokonference**, når parternes repræsentanter ikke kunne rejse til Luxembourg på grund af sundhedskrisen (under forudsætning af, at visse tekniske forudsætninger var opfyldt, og at der blev gennemført tolkningstests med henblik på at sikre en retransmission af god kvalitet).

I den forbindelse blev det kollektive arbejde, der er udført af Justitskontoret og de forskellige involverede afdelinger i institutionen, anerkendt af Den Europæiske Ombudsmand, som i juni 2021 tildelte **prisen for god forvaltningsskik** for udviklingen af systemet med retsmøder via videokonference ved Unionens to retsinstanser.

Endelig opfyldte Justitskontoret sine lovgivningsmæssige forpligtelser og fortsatte med at være **borgernes samtalepartner**. Ud over de 882 sager, der blev anlagt af parter, der var repræsenteret af en advokat eller en befuldmægtiget, modtog Justitskontoret 988 skriftlige anmodninger fra borgere (et antal, der aldrig tidligere er nået). I overensstemmelse med kravene i den europæiske kodeks for god forvaltningsskik har Justitskontoret besvaret hver af disse anmodninger på det sprog, som ophavsmanden har anvendt.

Justitskontoret er forblevet en aktør inden for **miljøbeskyttelse** ved at sikre, at nedbringelsen af papirforbruget fortsættes gennem ændrede praksisser og passende kommunikation.

4] Der var en stigning i antallet af sager om aktindsigt (32 i 2021 mod 8 i 2020) og om folkesundhed (25 i 2021 mod 8 i 2020). Denne udvikling er direkte forbundet med foranstaltningerne til håndtering af sundhedskrisen.

5] I 2021 var det femten år siden, at det elektroniske flersprogede register blev oprettet. Det var også året, hvor man nåede en million indførsler i Rettens Justitskontors register.

6] Sag T-604/18, **Google og Alphabet mod Kommissionen** (Google Android).

Endelig fortsatte Justitskontoret konkrete tiltag og sensibiliseringsforanstaltninger for at **beskytte personoplysninger** i henhold til forordning 2018/1725 ⁷, både i forbindelse med dens administrative funktioner og i forbindelse med Rettens judicielle funktioner.

III. Partner i forbindelse med digital omstilling

Tilpasningen til teknologiske ændringer og foregribelsen af den fremtidige udvikling inden for informationssystemer er en forudsætning for Justitskontorets arbejde. Denne udfordring for fremtiden var en daglig begivenhed i 2021.

Tjenesten blev derfor **omstruktureret** i løbet af året for at kunne opfylde forventningerne fra de institutionelle partnere, som er drivkraften bag den digitale omstilling. En enhed under en kontorchefs ansvar sikrer en koordineret opfølgning af alt arbejde vedrørende de nye teknologier.

Desuden blev der, igen i tæt samarbejde med it-afdelingen, fortsat arbejdet med at fuldføre **digitaliseringen af den retlige proces**, bl.a. ved at forbedre de systemer til indlæsning af data, der spontant blev indført i marts 2020, og ved at investere i et ambitiøst projekt for elektronisk underskrift af Rettens retsafgørelser. Justitskontoret bidrog ligeledes gennem sine repræsentanter til det arbejde, der blev udført i arbejdsgrupperne inden for nye teknologier, med særlig deltagelse i de fremtidige projekter vedrørende **systemet for integreret forvaltning af retssager** og **kunstig intelligens**.

Tak

Dette sammendrag ville være ufuldstændigt uden en taksigelse. Der skal lyde en særlig hyldest til dem, der gør det muligt. Det er takket være den konstante indsats fra tjenestens mænd og kvinder – en indsats, der er så meget desto vigtigere, som den blev ydet i en periode med sundhedskrise – at udfordringerne i 2021 blev løftet, og at Justitskontoret, der har vist sin evne til at genopfinde sig selv, er forblevet det, som det skal være: et justitskontor med forslag og et justitskontor med løsninger.

7] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23.10.2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT 2018, L 295, s. 39).

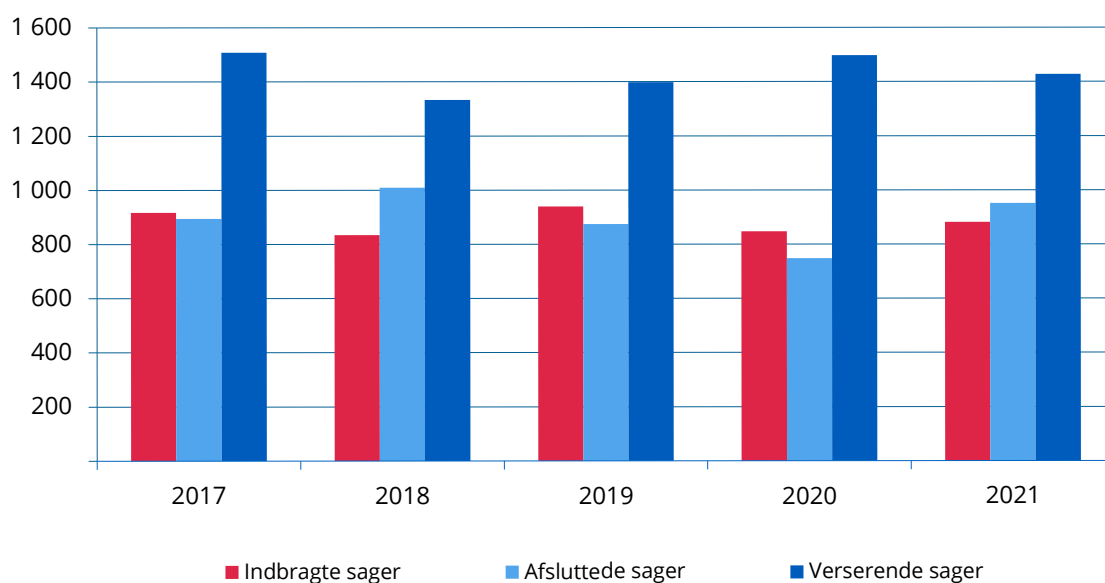
D.

Statistik over retssagerne ved Retten

I. Samlet oversigt for Retten — indbragte, afsluttede, verserende sager (2017-2021)	368
II. Indbragte sager — sagstyper (2017-2021)	369
III. Indbragte sager — søgsmålstyper (2017-2021)	370
IV. Indbragte sager — sagernes genstand (2017-2021)	371
V. Afsluttede sager — sagstyper (2017-2021)	372
VI. Afsluttede sager — sagernes genstand (2021)	373
VII. Afsluttede sager — sagernes genstand (2017-2021) (Domme og kendelser)	374
VIII. Afsluttede sager — dommerkollegierne (2017-2021)	375
IX. Afsluttede sager — sagsbehandlingstid i måneder (2017-2021) (Domme og kendelser)	376
X. Sagsbehandlingstid i måneder (2017-2021) (Domme)	377
XI. Verserende sager pr. 31. december — sagstyper (2017-2021)	378
XII. Verserende sager pr. 31. december — sagernes genstand (2017-2021)	379
XIII. Verserende sager pr. 31. december — dommerkollegierne (2017-2021)	380
XIV. Diverse — afgørelser om foreløbige forholdsregler (2017-2021)	381
XV. Diverse — fremskyndede procedurer (2017-2021)	382
XVI. Diverse — Rettens afgørelser, som er blevet appelleret (1990-2021)	383
XVII. Diverse — fordeling af appelsagerne efter sagstype (2017-2021)	384
XVIII. Diverse — appelsagernes udfald (2021) (Domme og kendelser)	385
XIX. Diverse — appelsagernes udfald (2017-2021) (Domme og kendelser)	386
XX. Diverse — samlet udvikling (1989-2021) Indbragte, afsluttede, verserende sager	387
XXI. Arbejdet ved Rettens Justitskontor (2017-2021)	388
XXII. Indgivelsesmåde for procesdokumenter ved Retten	389
XXIII. Sider indleveret via e-Curia (2017-2021)	390

XXIV.	Meddelelser til <i>Den Europæiske Unions Tidende</i> (2017-2021)	391
XXV.	Plæderede sager (2017-2021)	392
XXVI.	Retsmøder (2017-2021)	393

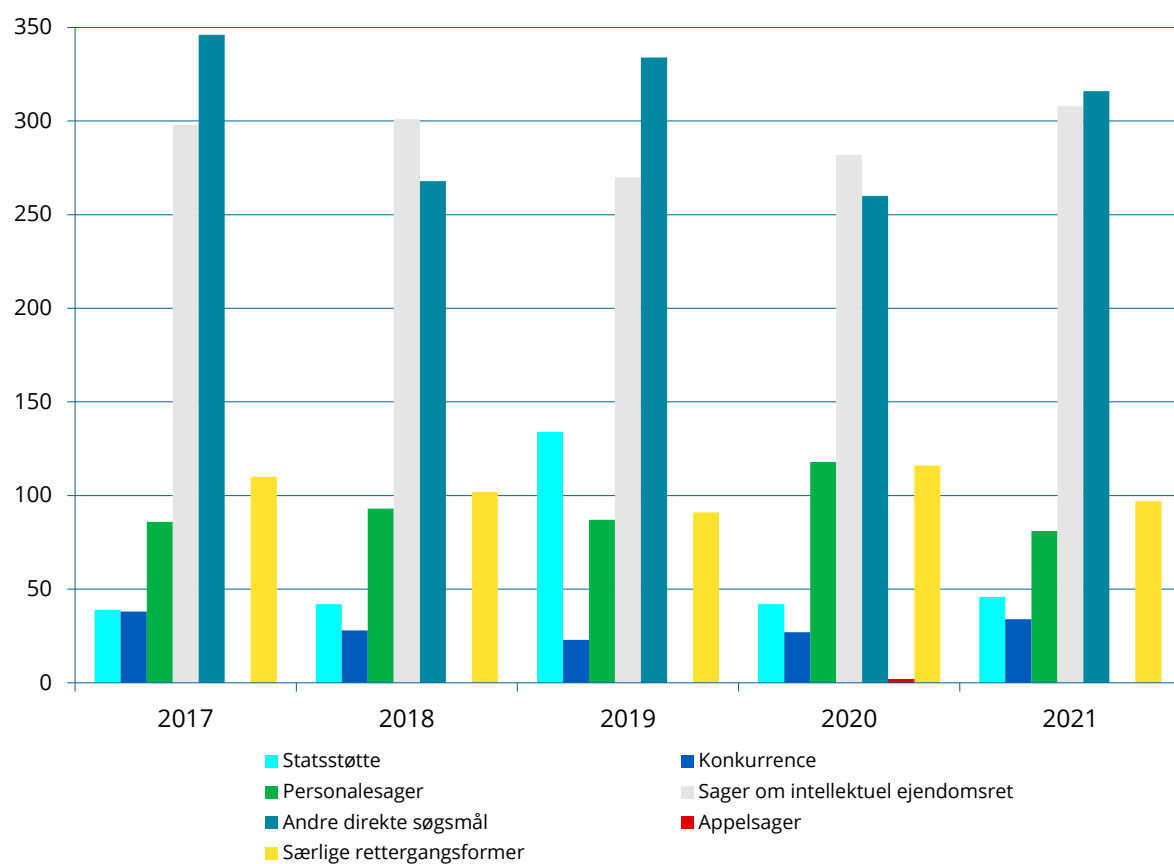
I. Samlet oversigt for Retten — indbragte, afsluttede, verserende sager (2017-2021) ^{1, 2}



	2017	2018	2019	2020	2021
Indbragte sager	917	834	939	847	882
Afsluttede sager	895	1 009	874	748	951
Verserende sager	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

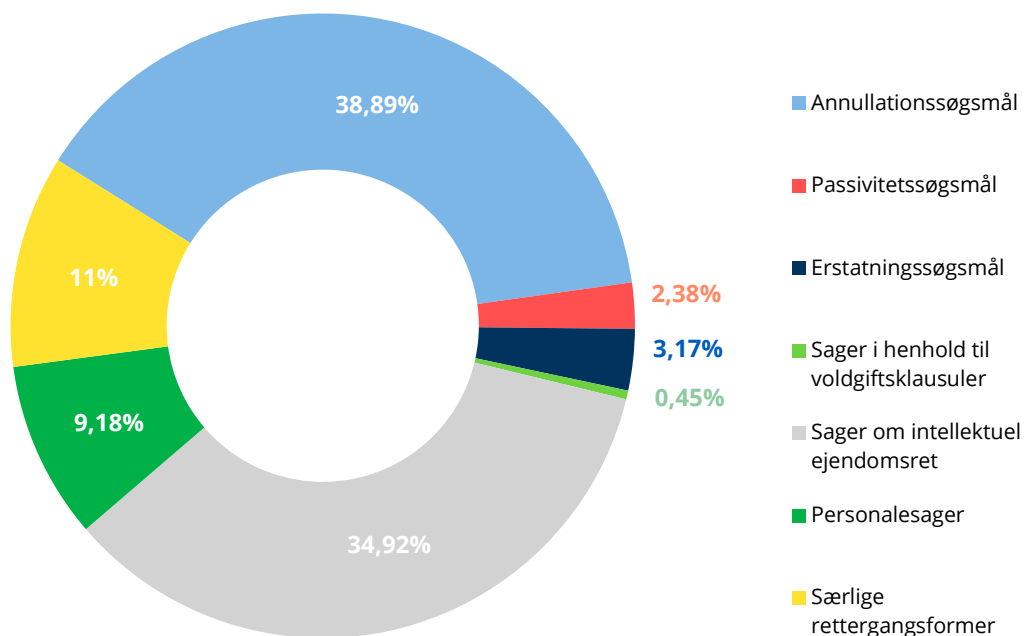
- 1]** Medmindre andet er angivet, tager denne tabel og tabellerne på de følgende sider hensyn til særlige rettergangsformer. Ved særlige rettergangsformer« forstås: indsigelse mod udeblivelsesdom (artikel 41 i statuttten for Domstolen, artikel 166 i Rettens procesreglement), tredjemandsindsigelse (artikel 42 i statuttten for Domstolen, artikel 167 i Rettens procesreglement), fortolkning (artikel 43 i statuttten for Domstolen, artikel 168 i Rettens procesreglement), genoptagelse (artikel 44 i statuttten for Domstolen, artikel 169 i Rettens procesreglement), retshjælp (artikel 148 i Rettens procesreglement), berigtigelse (artikel 164 i Rettens procesreglement), undladelse af at træffe afgørelse (artikel 165 i Rettens procesreglement) og tvist om, hvilke sagsomkostninger der kan kræves erstattet (artikel 170 i Rettens procesreglement).
- 2]** Medmindre andet er angivet, tager denne tabel og tabellerne på de følgende sider ikke hensyn til sager om foreløbige forholdsregler.

II. Indbragte sager — sagstyper (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Statsstøtte	39	42	134	42	46
Konkurrence	38	28	23	27	34
Personalesager	86	93	87	118	81
Sager om intellektuel ejendomsret	298	301	270	282	308
Andre direkte søgsmål	346	268	334	260	316
Appelsager				2	
Særlige rettergangsformer	110	102	91	116	97
I alt	917	834	939	847	882

III. Indbragte sager — søgsmålstyper (2017-2021)

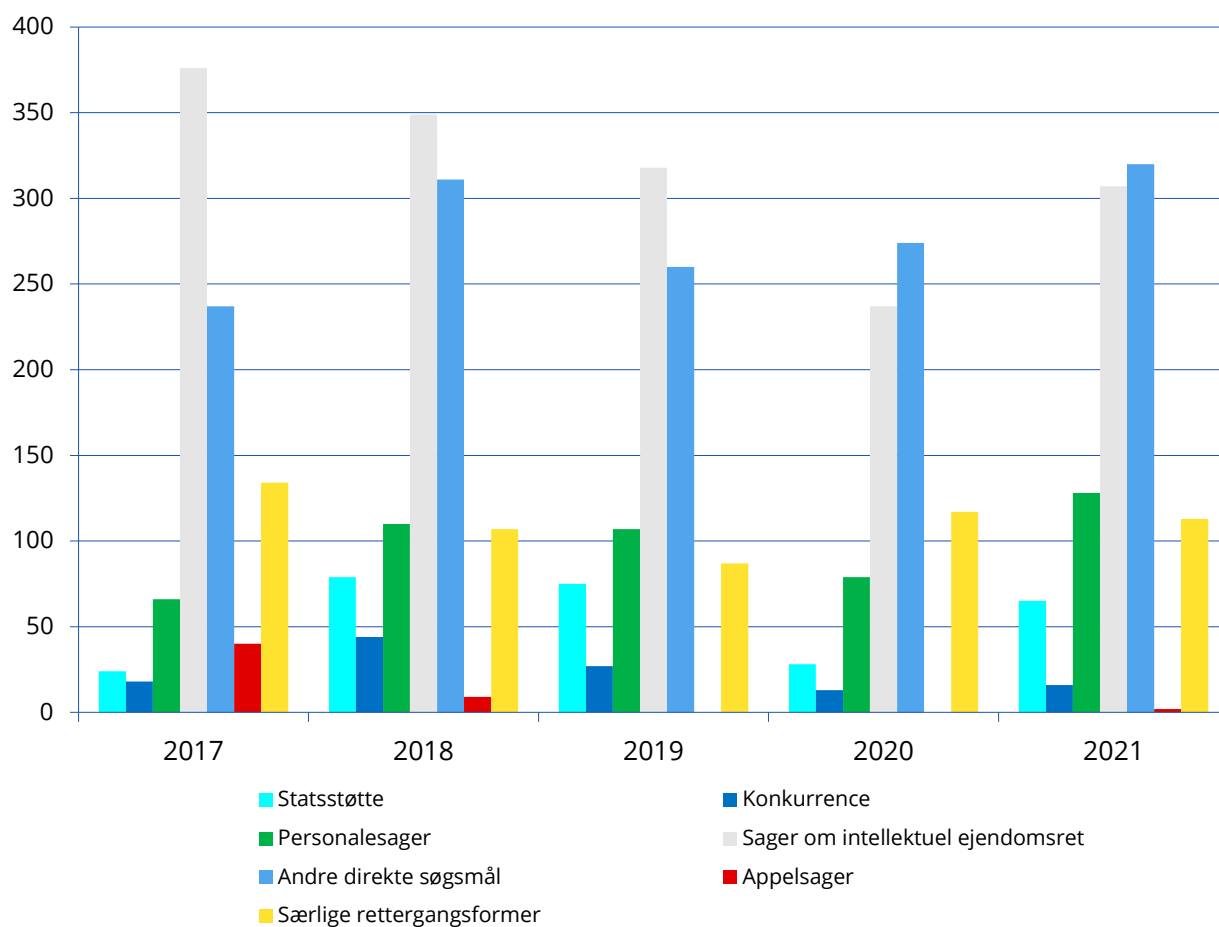


	2017	2018	2019	2020	2021
Annullationsøgsmål	371	288	445	284	343
Passivitetssøgsmål	8	14	14	15	21
Erstatningssøgsmål	23	29	24	17	28
Sager i henhold til voldgiftsklausuler	21	7	8	13	4
Sager om intellektuel ejendomsret	298	301	270	282	308
Personalesager	86	93	87	118	81
Appelsager				2	
Særlige rettergangsformer	110	102	91	116	97
I alt	917	834	939	847	882

IV. Indbragte sager — sagernes genstand (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aktindsigt	25	21	17	8	32
Beskæftigelse					1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	2	2	6	3	2
Energi	8	1	8	8	9
Etableringsfrihed		1			
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	5	4	5	4	8
Fiskeripolitik	2	3			1
Folkesundhed	5	9	5	8	25
Forbrugerbeskyttelse		1	1	3	4
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	2	1	3	6	
Fri bevægelighed for kapital		1			1
Fri bevægelighed for personer	1	1	2		
Fri udveksling af tjenesteydelser				1	1
Frie varebevægelser					1
Handelspolitik	14	15	13	27	15
Intellectuel og industriel ejendomsret	298	301	270	282	308
Konkurrence	38	28	23	27	34
Landbrug	22	25	12	14	13
Miljø	8	7	10	8	11
Offentlige kontrakter	19	15	10	13	19
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed		2	1		3
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	10	4	6	7	2
Regler for institutionerne	65	71	148	65	73
Regler for virksomhederne				1	
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)	27	40	42	25	42
Skatteret	1	2			
Socialpolitik		1	1		8
Statsstøtte	39	42	134	42	46
Tilnærmelse af lovgivningerne	5	3	2		
Toldunion og fælles toldtarif	1		2		3
Transeuropæiske net	2	1	1	1	
Transport		1	1	6	1
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport		1	1		
Udenrigs- og sikkerhedspolitik			1		
Unionsborgerskab			1	1	1
Voldgiftsbestemmelse	21	7	8	15	4
Økonomisk og monetær politik	98	27	24	36	34
Økonomisk, social og territorial samhørighed	3		3		2
EF-traktaten/TEUF i alt	721	638	761	611	704
Særlige rettergangsformer	110	102	91	116	97
Tjenestemandsvedtægten	86	94	87	120	81
I ALT	917	834	939	847	882

V. Afsluttede sager — sagstyper (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Statsstøtte	24	79	75	28	65
Konkurrence	18	44	27	13	16
Personalesager	66	110	107	79	128
Sager om intellektuel ejendomsret	376	349	318	237	307
Andre direkte søgsmål	237	311	260	274	320
Appelsager	40	9			2
Særlige rettergangsformer	134	107	87	117	113
I alt	895	1 009	874	748	951

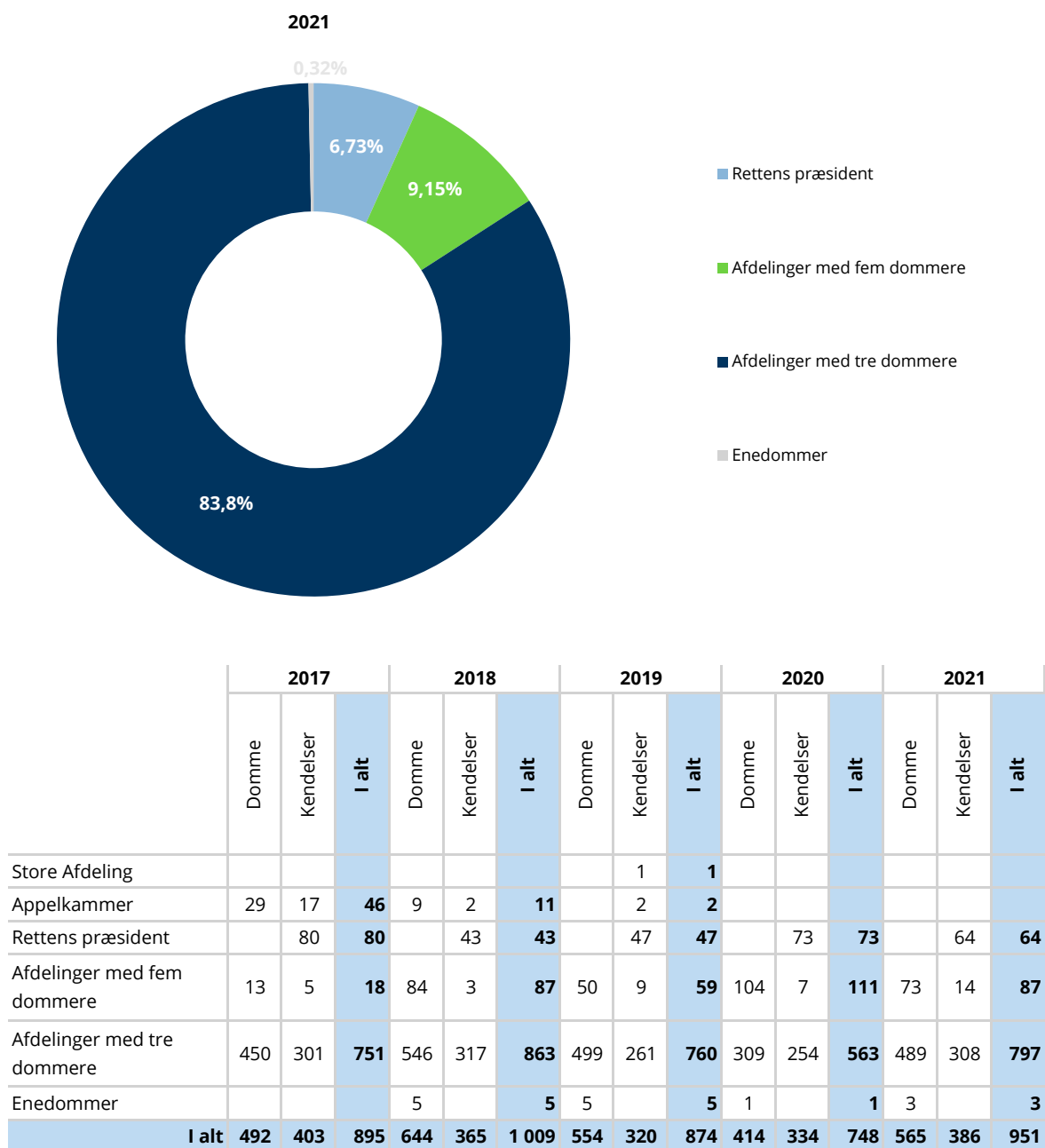
VI. Afsluttede sager — sagernes genstand (2021)

	Domme	Kendelser	I alt
Aktindsigt	9	3	12
Beskæftigelse		1	1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	3	2	5
Energi		4	4
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	2	3	5
Folkesundhed	1	18	19
Forbrugerbeskyttelse	1		1
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	2	3	5
Fri bevægelighed for kapital		1	1
Handelspolitik	8	7	15
Intellectuel og industriel ejendomsret	236	71	307
Konkurrence	10	6	16
Landbrug	8	3	11
Miljø	6	3	9
Offentlige kontrakter	8	7	15
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed		1	1
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	5	4	9
Regler for institutionerne	56	49	105
Regler for virksomhederne		1	1
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)	55	1	56
Socialpolitik		6	6
Statsstøtte	43	22	65
Tilnærmelse af lovgivningerne	1		1
Transeuropæiske net		1	1
Transport		6	6
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	1		1
Unionsborgerskab		1	1
Voldgiftsbestemmelse	15	2	17
Økonomisk og monetær politik	4	7	11
Økonomisk, social og territorial samhørighed	1		1
EF-traktaten/TEUF i alt	475	233	708
Særlige rettergangsformer		113	113
Tjenestemandsvedtægten	90	40	130
I ALT	565	386	951

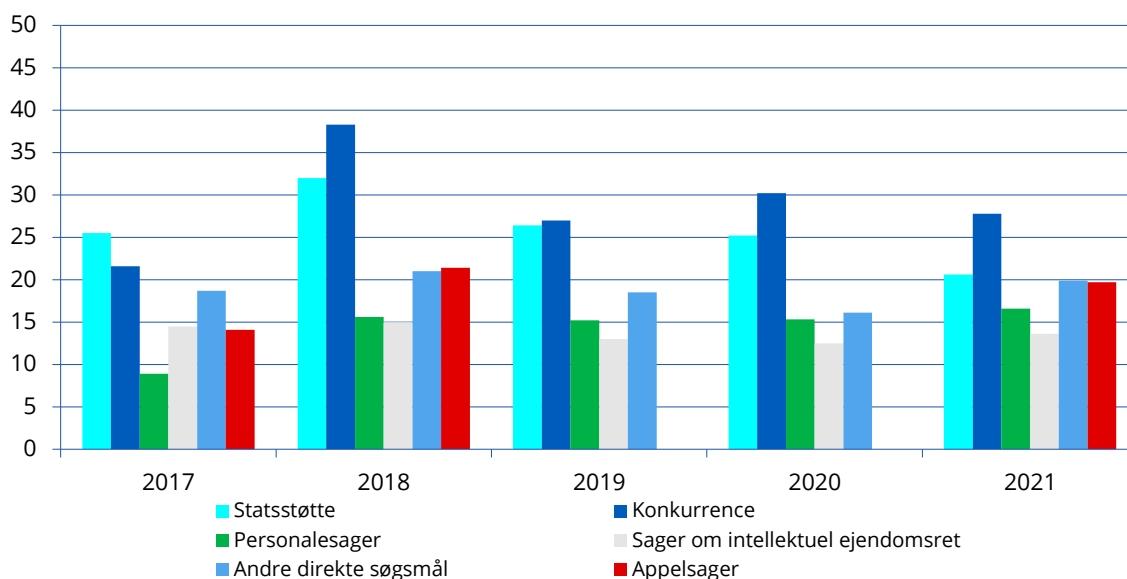
VII. Afsluttede sager — sagernes genstand (2017-2021) (Domme og kendelser)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aktindsigt	14	67	17	14	12
Beskæftigelse					1
Den Europæiske Unions optræden udadtil	4	2	3	2	5
Energi	3	6	3	5	4
Etableringsfrihed			1		
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	5	5	4	9	5
Fiskeripolitik	2	2		2	
Folkesundhed	3	5	7	6	19
Forbrugerbeskyttelse	1	1	1	2	1
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	12	7	3	2	5
Fri bevægelighed for kapital			1		1
Fri bevægelighed for personer	2	1	1	1	
Handelspolitik	15	10	12	5	15
Intellectuel og industriel ejendomsret	376	349	318	237	307
Konkurrence	18	44	27	13	16
Kultur	1				
Landbrug	21	25	33	15	11
Miljø	3	11	6	6	9
Offentlige kontrakter	16	20	17	7	15
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	5	3		2	1
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	4	4	10	4	9
Regler for institutionerne	54	64	71	127	105
Regler for virksomhederne			1		1
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)	26	42	30	32	56
Skatteret	3		2		
Socialpolitik		1	1	1	6
Statsstøtte	24	79	75	28	65
Tilnærmelse af lovgivningerne	2	1	4	3	1
Toldunion og fælles toldtarif	5	1		2	
Transeuropæiske net		1	2		1
Transport		1			6
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport		3		1	1
Udenrigs- og sikkerhedspolitik		1		1	
Unionsborgerskab			1		1
Voldgiftsbestemmelse	17	7	13	6	17
Økonomisk og monetær politik	6	16	13	18	11
Økonomisk, social og territorial samhørighed	12	4	2	1	1
EF-traktaten/TEUF i alt	654	783	679	552	708
Særlige rettergangsformer	134	107	87	117	113
Tjenestemandsvedtægten	107	119	108	79	130
I ALT	895	1 009	874	748	951

VIII. Afsluttede sager — dommerkollegierne (2017-2021)



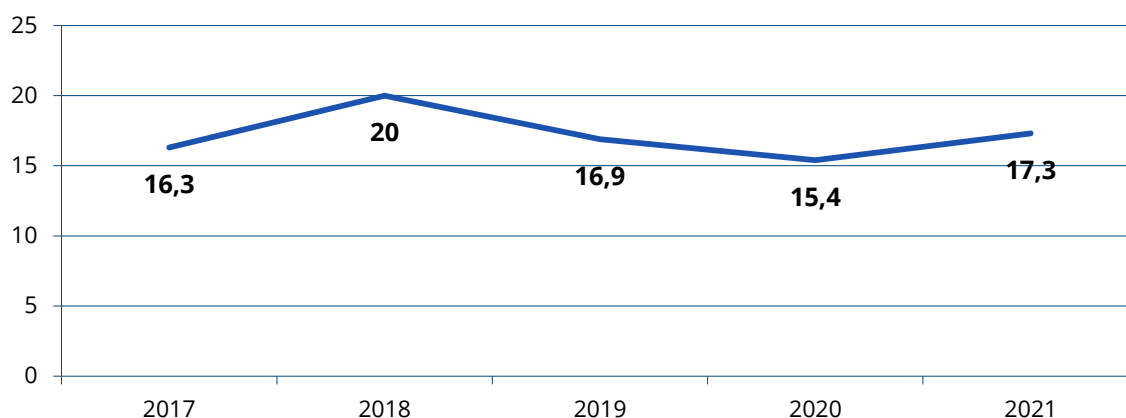
IX. Afsluttede sager — sagsbehandlingstid i måneder (2017-2021) ¹ (Domme og kendelser)



	2017	2018	2019	2020	2021
Statsstøtte	25,5	32	26,4	25,2	20,6
Konkurrence	21,6	38,3	27	30,2	27,8
Personalesager	8,9	15,6	15,2	15,3	16,6
Sager om intellektuel ejendomsret	14,5	15	13	12,5	13,6
Andre direkte søgsmål	18,7	21	18,5	16,1	19,9
Appelsager	14,1	21,4			19,7
Alle sagstyper	16,3	20	16,9	15,4	17,3

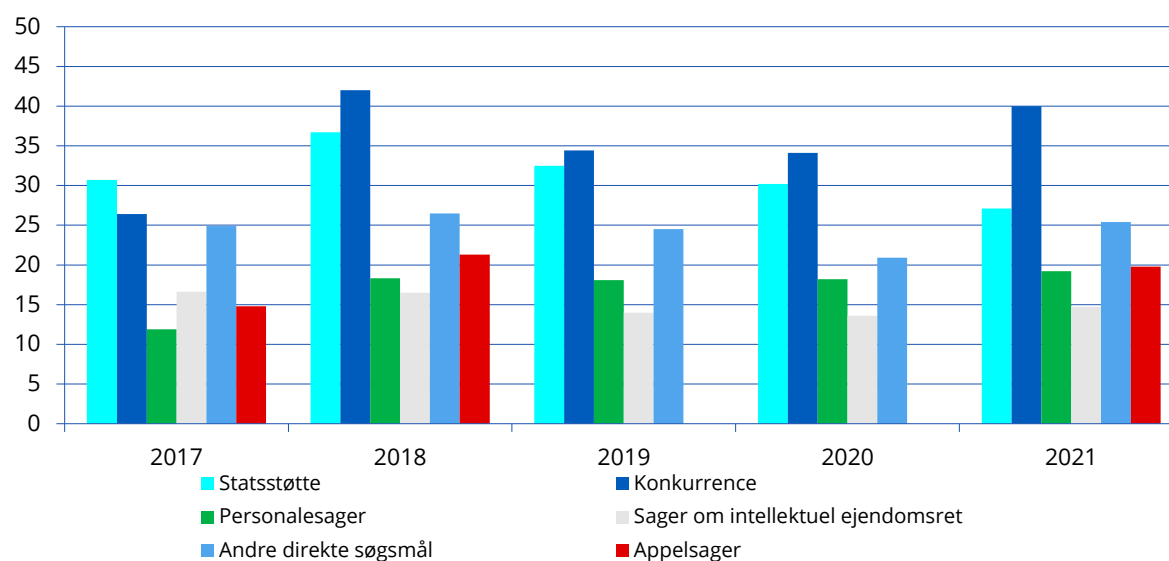
Sagsbehandlingstid (i måneder)

Samtlige sager afsluttet ved dom eller kendelse



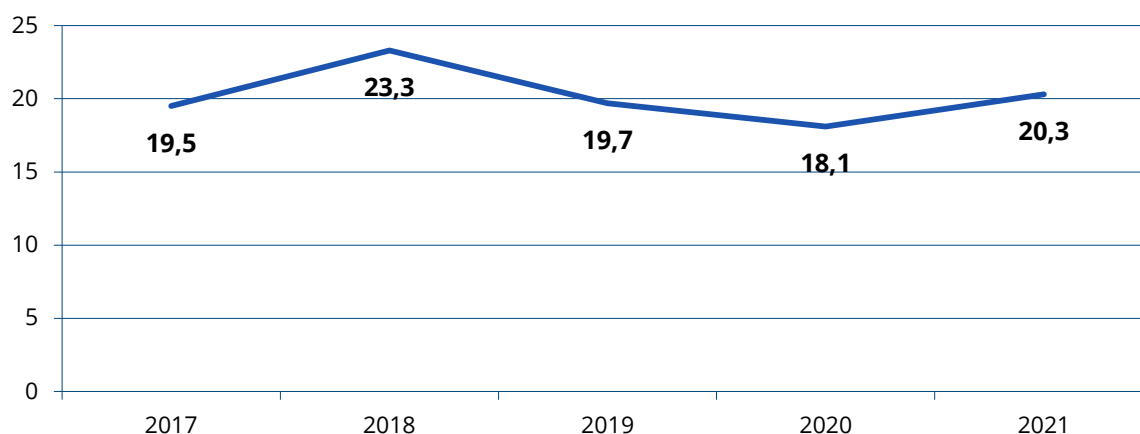
¹ Varigheden er udtrykt i måneder og i tiendedele af måneder. Ved beregningen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er der ikke taget hensyn til: sager, hvori der afsiges mellemdom, særlige rettergangsformer, sager om foreløbige forholdsregler eller intervention, personalesager overført til Retten den 1. september 2016. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for personalesager overført til Retten den 1. september 2016 og afsluttet af Retten ved dom eller kendelse er 20,7 måneder (under hensyntagen til sagsbehandlingstiden ved Personaleretten og ved Retten).

X. Sagsbehandlingstid i måneder (2017-2021) ¹ (Domme)



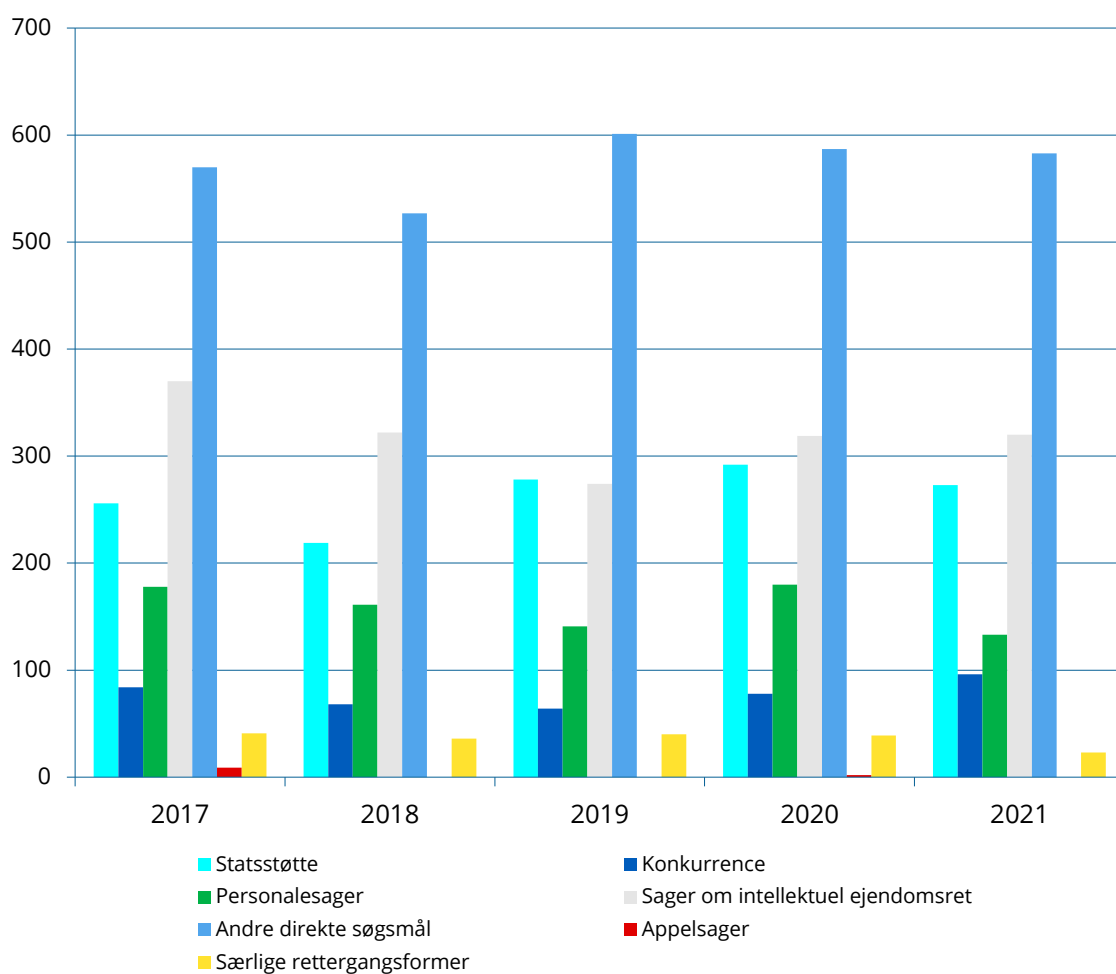
	2017	2018	2019	2020	2021
Statsstøtte	30,7	36,7	32,5	30,2	27,1
Konkurrence	26,4	42	34,4	34,1	40
Personalesager	11,9	18,3	18,1	18,2	19,2
Sager om intellektuel ejendomsret	16,6	16,5	14	13,6	14,7
Andre direkte søgsmål	24,9	26,5	24,5	20,9	25,4
Appelsager	14,8	21,3			19,8
Alle sagstyper	19,5	23,3	19,7	18,1	20,3

Sagsbehandlingstid (i måneder) Samtlige sager afsluttet ved dom



¹ Varigheden er udtrykt i måneder og i tiendedele af måneder. Ved beregningen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er der ikke taget hensyn til: sager, hvori der afsiges mellemdom, særlige rettergangsformer, sager om foreløbige forholdsregler eller intervention, personalesager overført til Retten den 1. september 2016. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for personalesager overført til Retten den 1. september 2016 og afsluttet af Retten ved dom er 24,2 måneder (under hensyntagen til sagsbehandlingstiden ved Personaleretten og ved Retten).

XI. Verserende sager pr. 31. december — sagstyper (2017-2021)

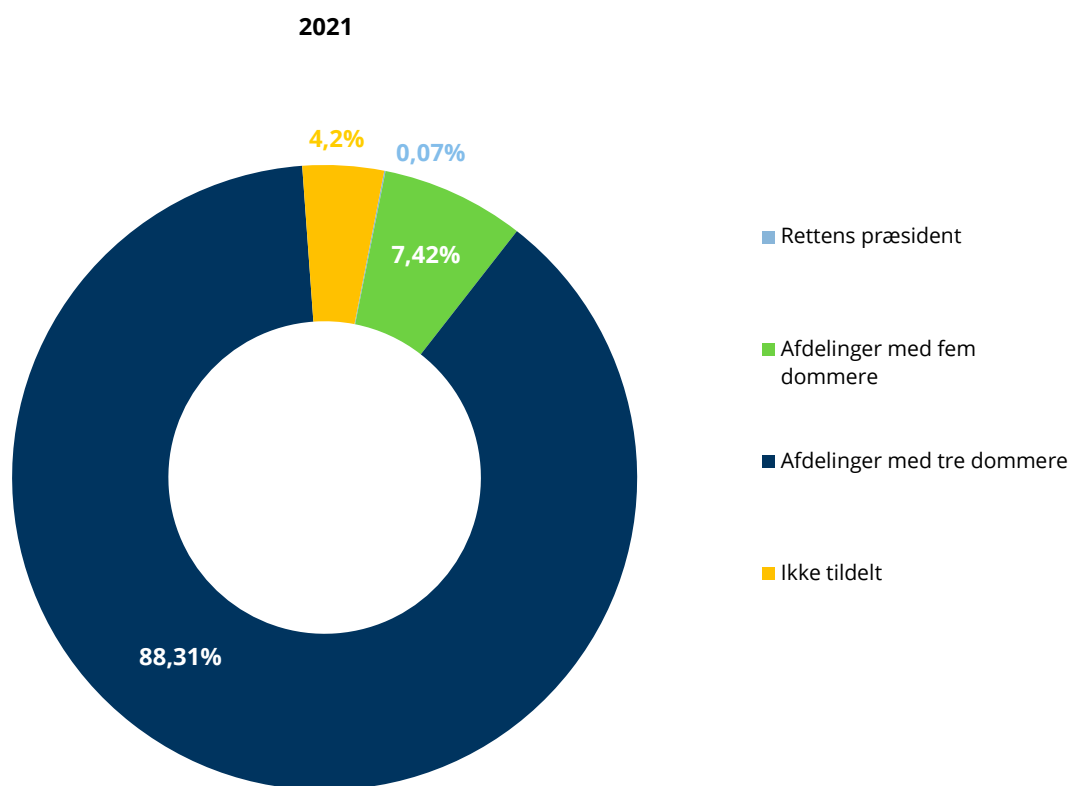


	2017	2018	2019	2020	2021
Statsstøtte	256	219	278	292	273
Konkurrence	84	68	64	78	96
Personalesager	178	161	141	180	133
Sager om intellektuel ejendomsret	370	322	274	319	320
Andre direkte søgsmål	570	527	601	587	583
Appelsager	9			2	
Særlige rettergangsformer	41	36	40	39	23
I alt	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

XII. Verserende sager pr. 31. december — sagernes genstand (2017-2021)

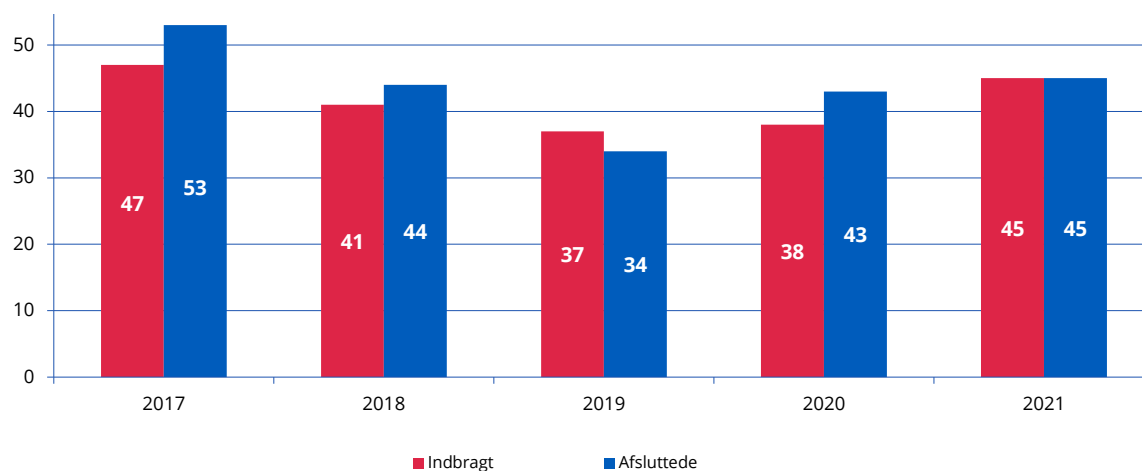
	2017	2018	2019	2020	2021
Aktindsigt	76	30	30	24	44
Den Europæiske Unions optræden udadtil	2	2	5	6	3
Energi	9	4	9	12	17
Etableringsfrihed		1			
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	10	9	10	5	8
Fiskeripolitik	1	2	2		1
Folkesundhed	9	13	11	13	19
Forbrugerbeskyttelse	1	1	1	2	5
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	9	3	3	7	2
Fri bevægelighed for kapital		1			
Fri bevægelighed for personer			1		
Fri udveksling af tjenesteydelser				1	2
Frie varebevægelser					1
Handelspolitik	35	40	41	63	63
Intellectuel og industriel ejendomsret	370	322	274	319	320
Konkurrence	84	68	64	78	96
Landbrug	43	43	22	21	23
Miljø	12	8	12	14	16
Offentlige kontrakter	27	22	15	21	25
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	2	1	2		2
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	14	14	10	13	6
Regler for institutionerne	96	103	180	118	86
Regler for virksomhederne	1	1		1	
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)	62	60	72	65	51
Skatteret		2			
Socialpolitik	1	1	1		2
Statsstøtte	256	219	278	292	273
Tilnærmelse af lovgivningerne	4	6	4	1	
Toldunion og fælles toldtarif	1		2		3
Transeuropæiske net	2	2	1	2	1
Transport			1	7	2
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	3	1	2	1	
Udenrigs- og sikkerhedspolitik	1		1		
Unionsborgerskab				1	1
Voldgiftsbestemmelse	27	27	22	31	18
Økonomisk og monetær politik	116	127	138	156	179
Økonomisk, social og territorial samhørighed	6	2	3	2	3
EF-traktaten/TEUF i alt	1 280	1 135	1 217	1 276	1 272
Særlige rettergangsformer	41	36	40	39	23
Tjenestemandsvedtægten	187	162	141	182	133
I ALT	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

XIII. Verserende sager pr. 31. december — dommerkollegierne (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Store Afdeling		1			
Appelkammer	11	1			
Rettens præsident	1	1	9	4	1
Afdelinger med fem dommere	100	77	88	112	106
Afdelinger med tre dommere	1 323	1 187	1 218	1 271	1 261
Enedommer		2			
Ikke tildelt	73	64	83	110	60
I alt	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

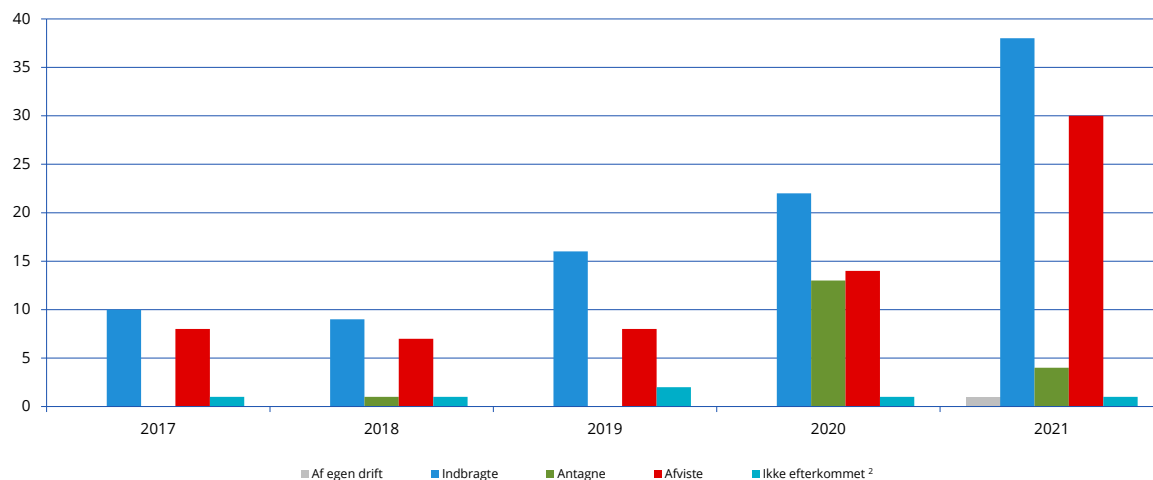
XIV. Diverse — afgørelser om foreløbige forholdsregler (2017-2021)



2021

	Indbragte sager om foreløbige forholdsregler	Afsluttede sager om foreløbige forholdsregler	Sagernes udfald		
			Taget til følge	Slettelse/afgørelse i sagen uforholden	Afslag
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	1				
Folkesundhed	9	8		3	5
Forbrugerbeskyttelse	1	1			1
Forskning, teknologisk udvikling og rummet		1			1
Konkurrence	1	1			1
Landbrug		1			1
Miljø	2	2			2
Offentlige kontrakter	10	5			5
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH- forordningen)	2	4			4
Regler for institutionerne	7	8		3	5
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)	1	1			1
Socialpolitik	1	1		1	
Statsstøtte	3	3			3
Tjenestemandsvedtægten	7	7	1	1	5
Voldgiftsbestemmelse		1			1
Økonomisk og monetær politik		1			1
I alt	45	45	1	8	36

XV. Diverse — fremskyndede procedurer (2017-2021) ¹

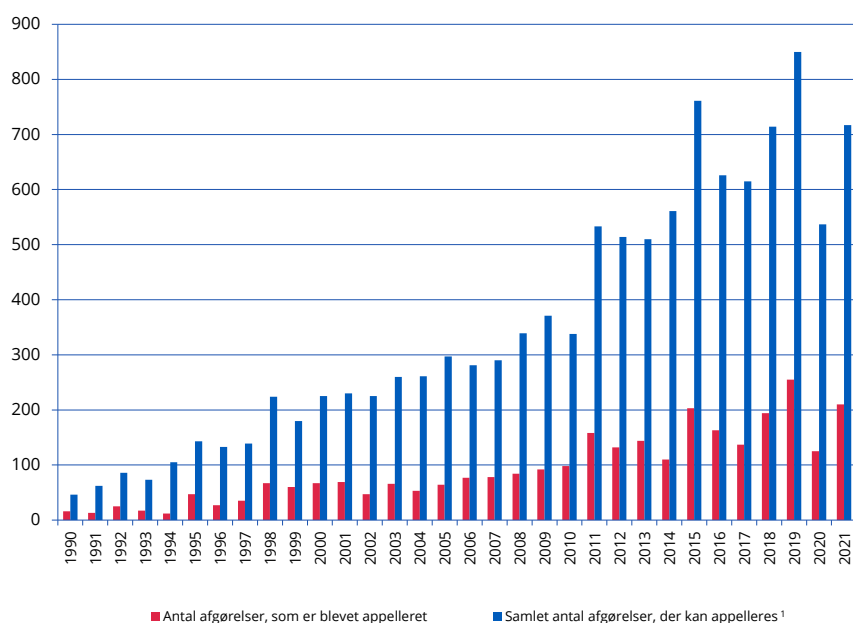


	2017				2018				2019				2020				2021			
	Af egen drift	Indbragte	Sagernes udfald			Af egen drift	Indbragte	Sagernes udfald			Af egen drift	Indbragte	Sagernes udfald			Af egen drift	Indbragte	Sagernes udfald		
			Antagne	Afviste	Ikke efterkommet ²			Antagne	Afviste	Ikke efterkommet ²			Antagne	Afviste	Ikke efterkommet ²			Antagne	Afviste	Ikke efterkommet ²
Aktindsigt		2		1					1			2		2				2		2
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)										1				1		2				
Folkesundhed													2		2		1	11	2	8
Forbrugerbeskyttelse							1						1							
Handelspolitik												1		1				3		3
Intellectuel og industriel ejendomsret												5								
Konkurrence		1		1			3	1	2			2		1			1	6	2	4
Landbrug							1		1											
Offentlige kontrakter		1		1														2		
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed							1			1										
Regler for institutionerne		5		4	1							2		1	1		5	1	3	1
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)												1		1				1		1
Statsstøtte												2		2				11	10	1
Tjenestemandsvedtægten		1		1			2		2								3	1	1	
Toldunion og fælles toldtarif																			1	1
Økonomisk og monetær politik							1		1									1		
I alt		10		8	1		9	1	7	1		16	8	2		22	13	14	1	1
																		38	4	30
																				1

1] En sag for Retten kan underkastes en fremskyndet behandling efter anmodning af en af hovedparterne og siden den 1. juli 2015 ved Rettens beslutning af egen drift.

2] Følgende sager omfattes af kategorien »ikke efterkommet«: tilbagetrækning af begæringen, ophævelse af sagen og tilfælde, hvor sagen afgøres ved kendelse, inden der er truffet afgørelse om begæringen om, at der træffes afgørelse efter den fremskyndede procedure.

XVI. Diverse — Rettens afgørelser, som er blevet appelleret (1990-2021)



	Antal afgørelser, som er blevet appelleret	Samlet antal afgørelser, der kan appelleres ¹	Appellerede afgørelser i procent
1990	16	46	35%
1991	13	62	21%
1992	25	86	29%
1993	17	73	23%
1994	12	105	11%
1995	47	143	33%
1996	27	133	20%
1997	35	139	25%
1998	67	224	30%
1999	60	180	33%
2000	67	225	30%
2001	69	230	30%
2002	47	225	21%
2003	66	260	25%
2004	53	261	20%
2005	64	297	22%
2006	77	281	27%
2007	78	290	27%
2008	84	339	25%
2009	92	371	25%
2010	98	338	29%
2011	158	533	30%
2012	132	514	26%
2013	144	510	28%
2014	110	561	20%
2015	203	761	27%
2016	163	626	26%
2017	137	615	22%
2018	194	714	27%
2019	255	850	30%
2020	125	537	23%
2021	210	717	29%

¹ Det samlede antal afgørelser, der kan appelleres — domme, kendelser om foreløbige forholdregler eller om afvisning, enhver anden kendelse om afslutning af sager end kendelser om slettelse eller om henvisning — hvor fristen for appel er udløbet, eller hvor der er iværksat appel.

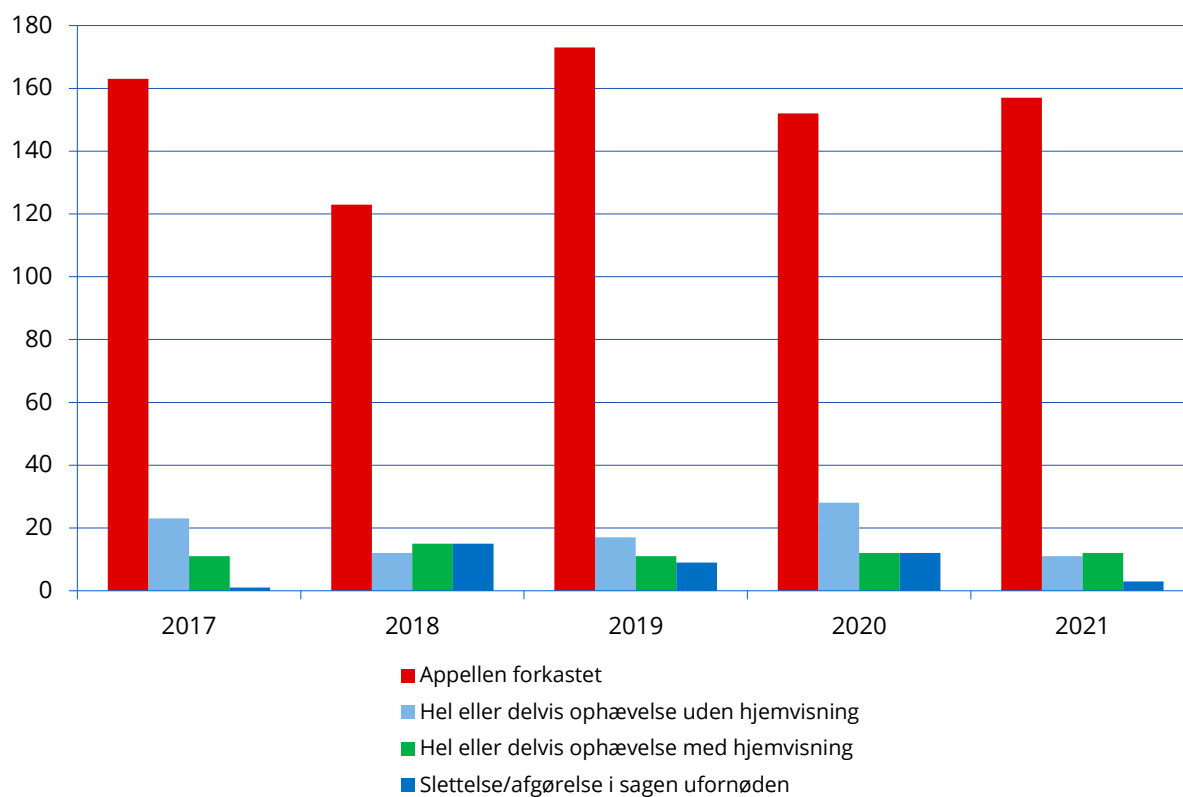
XVII. Diverse — fordeling af appelsagerne efter sagstype (2017-2021)

	2017			2018			2019			2020			2021		
	Afgørelser, der kan påklages	Afgørelser, der kan appelleres	Appelsager i %	Afgørelser, der kan påklages	Afgørelser, der kan appelleres	Appelsager i %	Afgørelser, der kan påklages	Afgørelser, der kan appelleres	Appelsager i %	Afgørelser, der kan påklages	Afgørelser, der kan appelleres	Appelsager i %	Afgørelser, der kan påklages	Afgørelser, der kan appelleres	Appelsager i %
Statsstøtte	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	9	25	36%	28	44	64%
Konkurrence	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	4	18	22%	11	19	58%
Personalesager	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	19	71	27%	26	94	28%
Sager om intellektuel ejendomsret	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	40	213	19%	60	279	22%
Andre direkte søgsmål	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	52	209	25%	83	279	30%
Særlige rettergangsformer	3	3	100%	1	1	100%	3	3	100%	1	1	100%	2	2	100%
I alt	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	125	537	23%	210	717	29%

XVIII. Diverse — appelsagernes udfald (2021)
(Domme og kendelser)

	Appellen forkastet	Hel eller delvis ophævelse uden hjemvisning	Hel eller delvis ophævelse med hjemvisning	Slettelse/afgørelse i sagen uforudt	I alt
Aktindsigt			1		1
Energi	3				3
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	1				1
Folkesundhed	1			1	2
Handelspolitik	1		2		3
Intellektuel og industriel ejendomsret	52				52
Konkurrence	14	2		1	17
Landbrug	8				8
Offentlige kontrakter	1				1
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH- forordningen)	5	1			6
Regler for institutionerne	15		3		18
Regler for virksomhederne	2				2
Retspleje	2				2
Socialpolitik	1				1
Statsstøtte	20	4	1		25
Tjenestemandesvedtægten	15	1	2		18
Toldunion og fælles toldtarif	1				1
Udenrigs- og sikkerhedspolitik	1	1	2	1	5
Voldgiftsbestemmelse	2				2
Økonomisk og monetær politik	10	2	1		13
Økonomisk, social og territorial samhørighed	2				2
I alt	157	11	12	3	183

XIX. Diverse — appelsagernes udfald (2017-2021) (Domme og kendelser)



	2017	2018	2019	2020	2021
Appellen forkastet	163	123	173	152	157
Hel eller delvis ophævelse uden hjemvisning	23	12	17	28	11
Hel eller delvis ophævelse med hjemvisning	11	15	11	12	12
Slettelse/afgørelse i sagen uforholden	1	15	9	12	3
I alt	198	165	210	204	183

XX. Diverse — samlet udvikling (1989-2021) Indbragte, afsluttede, verserende sager

	Indbragte sager ¹	Afsluttede sager ²	Verserende sager pr. 31. december
1989	169	1	168
1990	59	82	145
1991	95	67	173
1992	123	125	171
1993	596	106	661
1994	409	442	628
1995	253	265	616
1996	229	186	659
1997	644	186	1 117
1998	238	348	1 007
1999	384	659	732
2000	398	343	787
2001	345	340	792
2002	411	331	872
2003	466	339	999
2004	536	361	1 174
2005	469	610	1 033
2006	432	436	1 029
2007	522	397	1 154
2008	629	605	1 178
2009	568	555	1 191
2010	636	527	1 300
2011	722	714	1 308
2012	617	688	1 237
2013	790	702	1 325
2014	912	814	1 423
2015	831	987	1 267
2016	974	755	1 486
2017	917	895	1 508
2018	834	1 009	1 333
2019	939	874	1 398
2020	847	748	1 497
2021	882	951	1 428
I alt	17 876	16 448	

1| 1989: Domstolen overførte 153 verserende sager til den nyoprettede Ret i Første Instans.

1993: Domstolen overførte 451 sager som følge af første udvidelse af Retten i Første Instans' kompetencer. 1994: Domstolen overførte 14 sager som følge af anden udvidelse af Retten i Første Instans' kompetencer.

2004 og 2005: Domstolen overførte 25 sager som følge af tredje udvidelse af Retten i Første Instans' kompetencer. 2016: Den 1. september 2016 blev 139 personalesager overført til Retten.

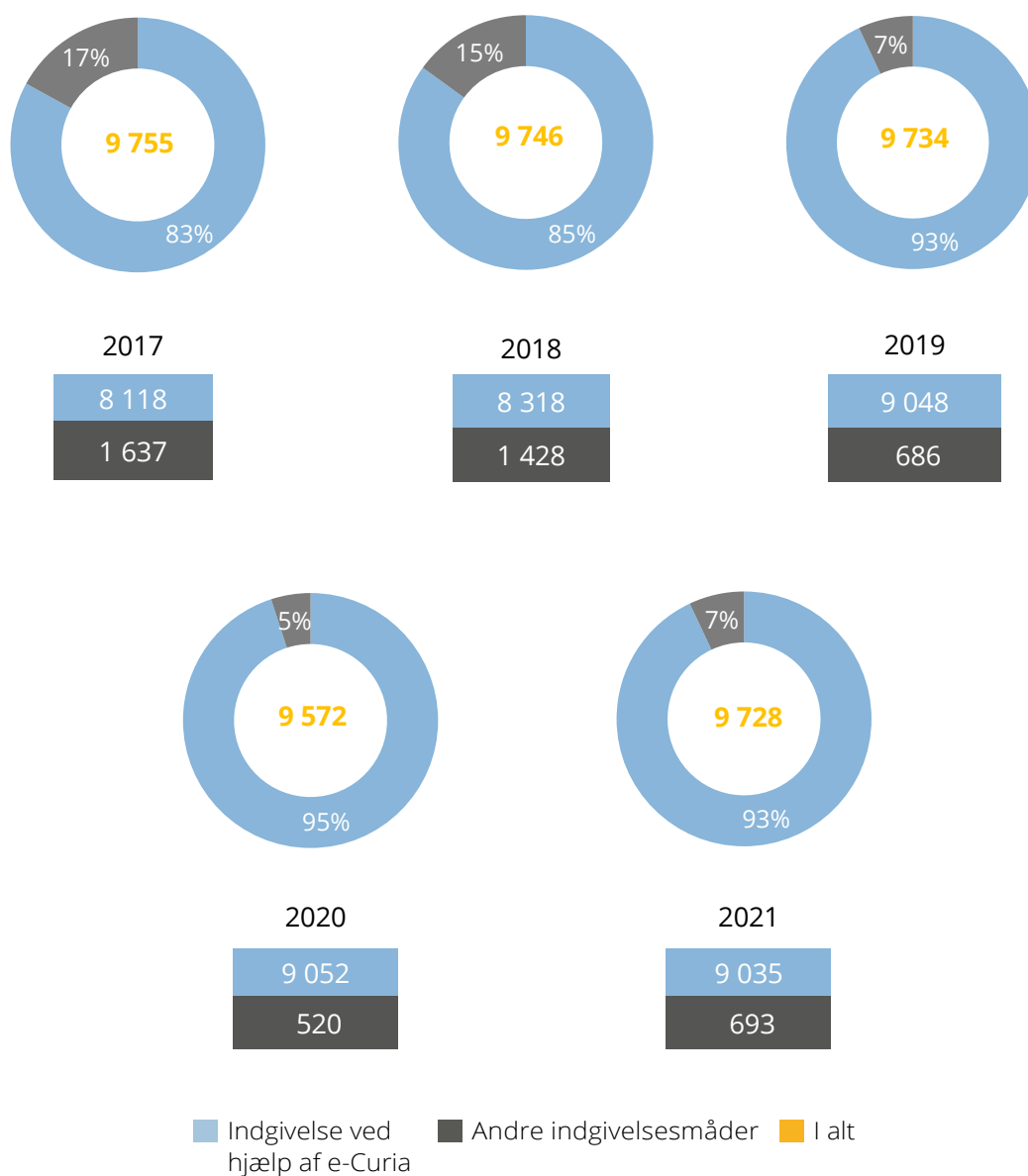
2| 2005-2006: Retten henviste 118 sager til den netop oprettede Personaleret.

XXI. Arbejdet ved Rettens Justitskontor (2017-2021)

Sagstype	2017	2018	2019	2020	2021
Processkrifter i Justitskontorets register ¹	55 069	55 389	54 723	51 399	56 827
Stævninger ²	917	834	939	847	882
Procentvis berigtigelse af stævninger ³	41,2%	35,85%	35,04%	34,59%	41,2%
Processkrifter (bortset fra stævninger)	4 449	4 562	4 446	4 122	4 385
Interventionsanmodninger	565	318	288	318	306
Anmodninger om fortrolig behandling (af oplysninger i processkrifter) ⁴	212	197	251	224	253
Udkast til kendelser udarbejdet af Justitskontoret ⁵ (åbenbart afvisningsgrundlag uden forkyndelse, udsættelse/genoptagelse, forening, formalitetsindsigelse henskudt til realitetsbehandlingen, intervention ikke modsagt, slettelse, afgørelse i immaterialretlige sager uforføden, genoptagelse af mundtlig forhandling og berigtigelse)	317	285	299	259	371
Afdelingsmøder	405	381	334	325	338
Retsmødeprotokoller og domsafsigelser	812	924	787	589	784

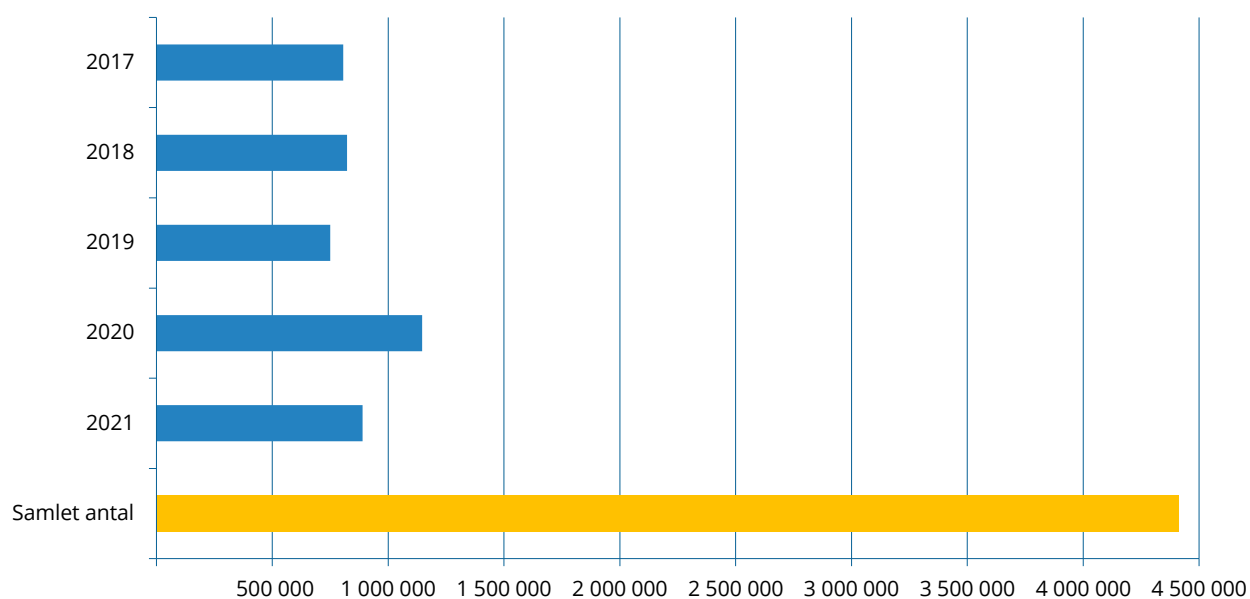
- 1| Dette antal er en indikation af tjenestegrenens arbejdsmængde, eftersom alle procesdokumenter, der indgives eller udsendes, opføres i registret. Antallet af procesdokumenter i registret skal læses i lyset af sagstypen ved retsinstansen. Antallet af procesdeltagere i en sag er begrænset i tilfælde af direkte søgsmål (sagsøger, sagsøgte og efter omstændighederne intervenient(er)), og forkyndelser sker kun for disse procesdeltagere.
- 2| Alle procesdokumenter (herunder stævninger), der indgives, skal opføres i registret, tilføres sagens akter (efter omstændighederne berigtiget) og oversendes til dommernes kabinetter med en forsendelsesakt, der eventuelt er meget detaljeret, og herefter oversat og forkyndt for procesdeltagerne.
- 3| Når en stævning (eller ethvert andet processkrift) ikke overholder visse krav, kan Justitskontoret tage skridt til at få den berigtiget i overensstemmelse med procesreglerne.
- 4| Antallet af anmodninger om fortrolig behandling omfatter ikke antallet af fortrolige oplysninger, der er indeholdt i et eller flere procesdokumenter, der ønskes fortroligt behandlet.
- 5| Siden den 1. juli 2015, som var datoen for ikrafttrædelsen af Rettens nye procesreglement, er en række afgørelser, der tidligere blev afsagt ved kendelse (udsættelse/genoptagelse, forening, intervention uden fortrolighed for en medlemsstat eller en institution), blevet vedtaget ved simpel afgørelse, der er tilført sagsakterne.

XXII. Indgivelsesmåde for procesdokumenter ved Retten ¹



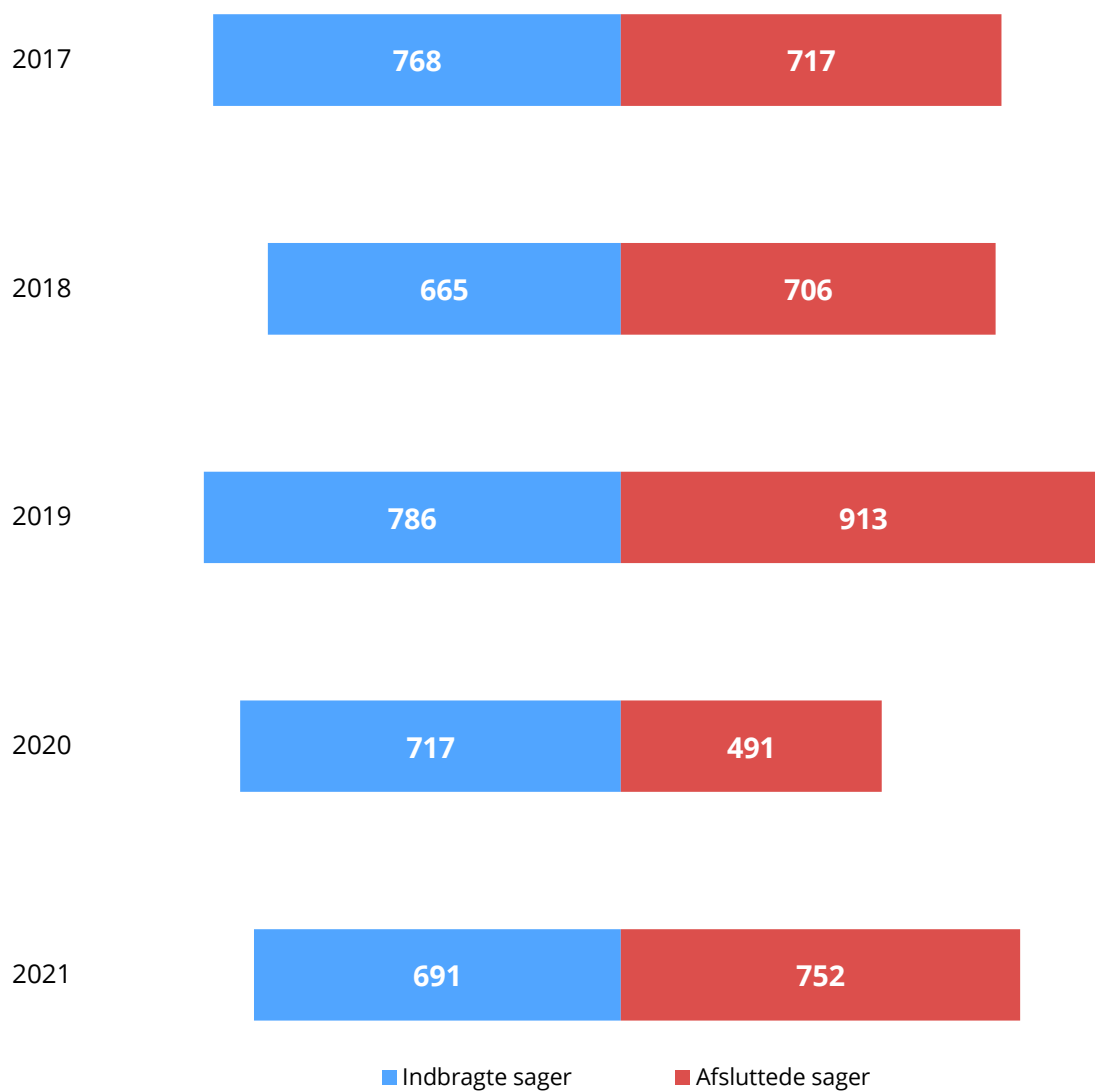
¹ Siden den 1. december 2018 er e-Curia obligatorisk for kontakten med parternes repræsentanter i alle sager for Retten (jf. dog forskriftsmæssige undtagelser).

XXIII. Sider indleveret via e-Curia (2017-2021)



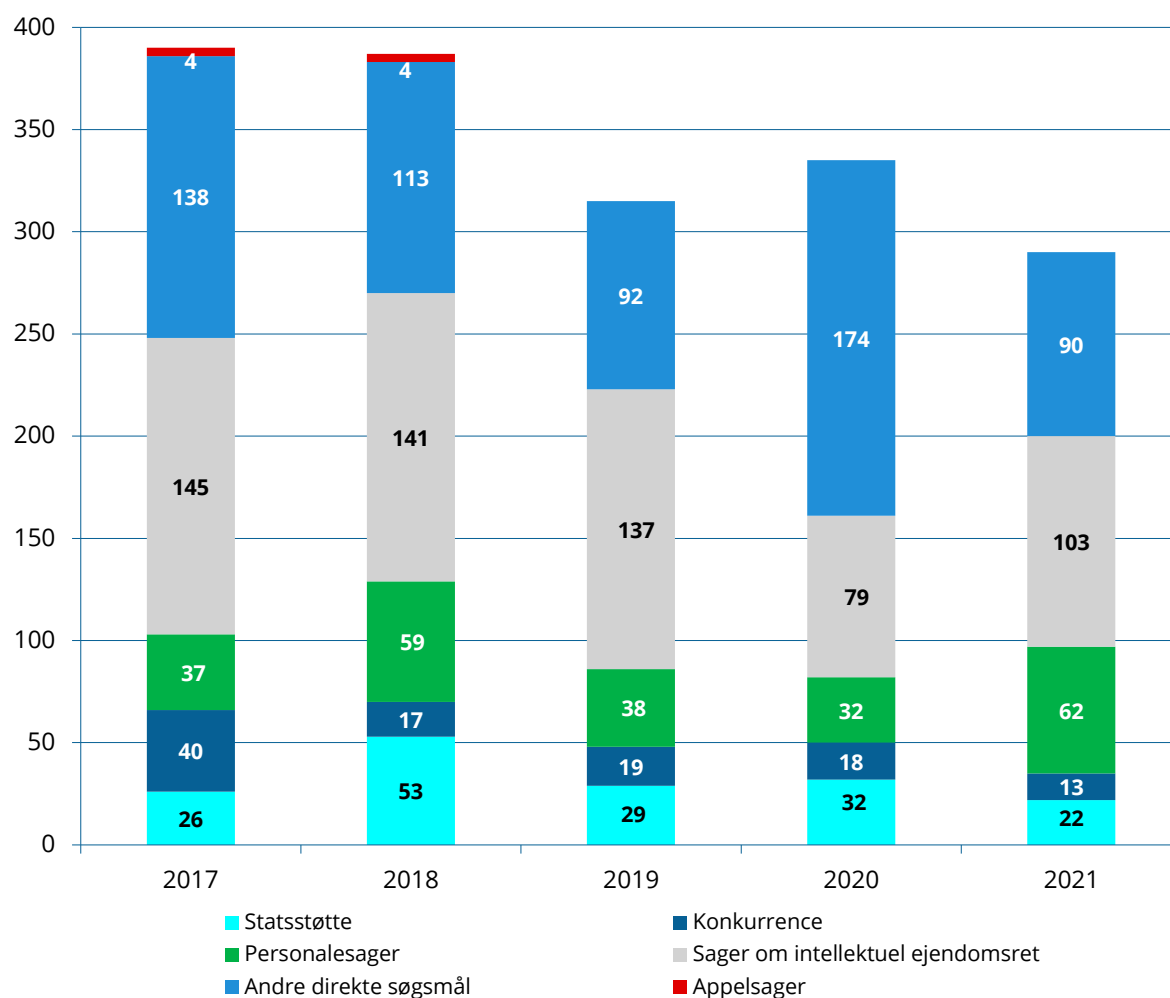
	2017	2018	2019	2020	2021	Samlet antal
Sider indleveret via e-Curia	805 768	823 076	749 895	1 146 664	889 353	4 414 756

XXIV. Meddelelser til *Den Europæiske Unions Tidende* (2017-2021) ¹



¹ Ifølge procesreglementet (artikel 79 og 122) skal meddelelser om nye sagsanlæg og om afgørelser, hvorved sagsbehandlingen afsluttes, offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

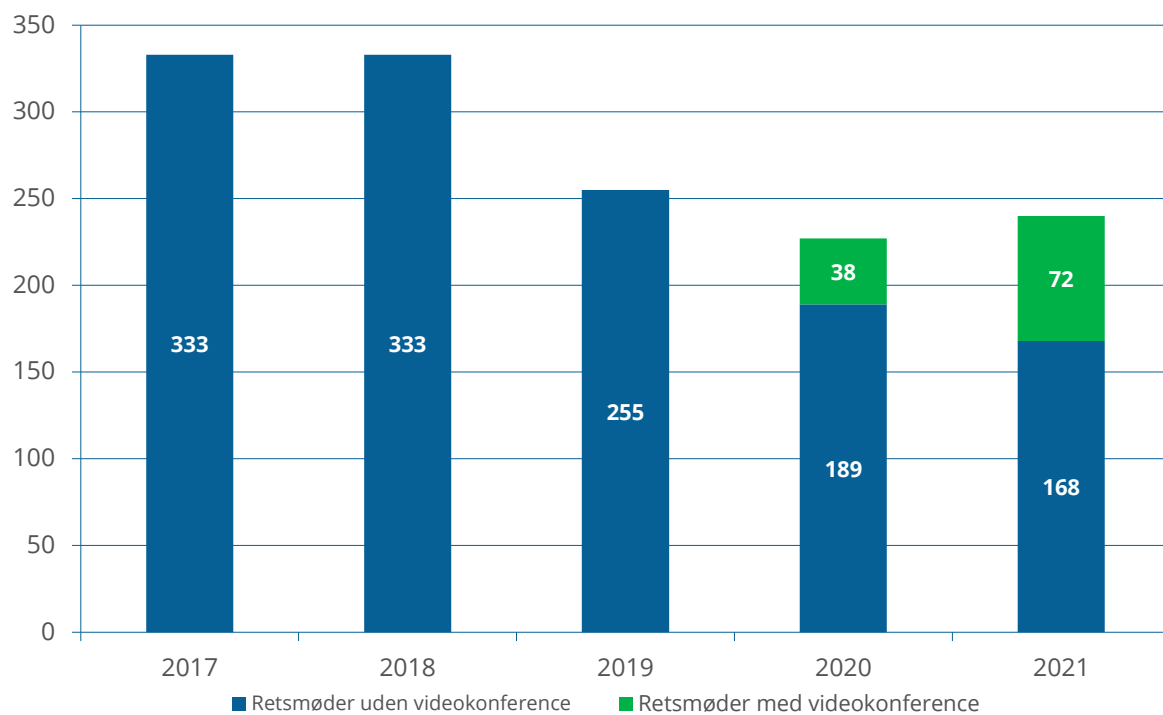
XXV. Plæderede sager (2017-2021) ¹



	2017	2018	2019	2020	2021
I alt	390	387	315	335	290

¹ Antallet af plæderede sager beregnes uden hensyn til forenede sager.

XXVI. Retsmøder (2017-2021) ¹



	2017	2018	2019	2020	2021
I alt	333	333	255	227	240

¹ Antallet af retsmøder tager hensyn til forenede sager (en række forenede sager = et retsmøde)

E.

Retten sammensætning



M. van der Woude
Præsident



S. Papasavvas
Vice-præsident



H. Kanninen
Afdelings-formand



V. Tomljenović
Afdelings-formand



S. Gervasoni
Afdelings-formand



D. Spielmann
Afdelings-formand



A. Marcoulli
Afdelings-formand



R. da Silva Passos
Afdelings-formand



J. Svenningsen
Afdelings-formand



M. J. Costeira
Afdelings-formand



A. Kornezov
Afdelings-formand



G. De Baere
Afdelings-formand



M. Jaeger
Dommer



S. Frimodt Nielsen
Dommer



J. Schwarcz
Dommer



M. Kancheva
Dommer



E. Buttigieg
Dommer



V. Kreuschitz
Dommer



L. Madise
Dommer



C. Iliopoulos
Dommer



V. Valančius
Dommer



N. Pótorak
Dommer



F. Schalin
Dommer



I. Reine
Dommer



R. Barents
Dommer



P. Nihoul
Dommer



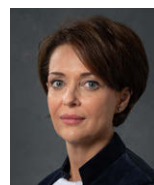
U. Öberg
Dommer



K. Kowalik-Bańczyk
Dommer



C. Mac Eochaidh
Dommer



R. Frendo
Dommer



T. Pynnä
Dommer



L. Truchot
Dommer



J. Laitenberger
Dommer



R. Mastroianni
Dommer



J. Martín y Pérez
de Nanclares
Dommer



O. Porchia
Dommer



G. Hesse
Dommer



M. Sămpol Pucurull
Dommer



M. Stancu
Dommer



P. Škvařilová-Pelzl
Dommer



I. Nömm
Dommer



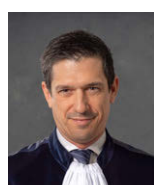
G. Steinfath
Dommer



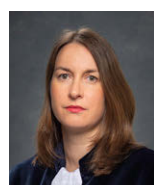
R. Norkus
Dommer



T. Perišin
Dommer



D. Petrlik
Dommer



M. Brkan
Dommer



P. Zilgalvis
Dommer



K.A. Kecsmár
Dommer



I. Gâlea
Dommer



E. Coulon
Justitssekretær

I. Ændringer i Rettens sammensætning 2021

Højtideligt møde den 1. marts 2021

Ved afgørelse af 19. februar 2021 har repræsentanterne for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater udnævnt David Petrlík til dommer ved Retten for perioden fra den 25. februar 2021 til den 31. august 2025, som efterfølger for Jan Passer.

Den 1. marts 2021 blev der afholdt et højtideligt retsmøde i Domstolen i anledning af David Petrlíks edsaflæggelse og tiltrædelse af sit embede.

Højtideligt retsmøde den 6. juli 2021

Ved afgørelse af 2. juni 2021 har repræsentanterne for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater udnævnt Maja Brkan til dommer ved Retten for perioden fra den 10. juni 2021 til den 31. august 2025.

Den 6. juli 2021 blev der afholdt et højtideligt retsmøde i Domstolen i anledning af Maja Brkans edsaflæggelse og tiltrædelse af sit embede.

1. august 2021

Barna Berke, dommer ved Retten siden den 19. september 2016, afgik ved døden.

Højtideligt retsmøde den 27. september 2021

Ved afgørelse af 8. september 2021 har repræsentanterne for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater udnævnt Pēteris Zilgalvis til dommer ved Retten for perioden fra den 10. september 2021 til den 31. august 2025.

Den 27. september 2021 blev der afholdt et højtideligt retsmøde i Domstolen i anledning af Pēteris Zilgalvis' edsaflæggelse og tiltrædelse af sit embede.

7. oktober 2021

Antony Michael Collins, dommer ved Retten siden den 16. september 2013, er udtrådt af sit embede ved Retten ved sin tiltrædelse som generaladvokat ved Domstolen den 8. oktober 2021.

Dimitrios Gratsias, dommer ved Retten siden den 25. oktober 2010, Zoltán Csehi, dommer ved Retten siden den 13. april 2016, og Octavia Spineanu-Matei, dommer ved Retten siden den 19. september 2016, er udtrådt af deres embede ved Retten ved deres tiltrædelse som dommere ved Domstolen den 8. oktober 2021.

8. oktober 2021

Efter Antony Michael Collins' udtræden af embedet har dommerne ved Retten valgt Geert De Baere til afdelingsformand for perioden fra den 8. oktober 2021 til den 31. august 2022.

Højtideligt retsmøde den 27. oktober 2021

Ved afgørelse af 13. oktober 2021 har repræsentanterne for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater udnævnt Krisztián Kecsmár og Ion Gâlea som dommere ved Retten for perioden fra den 18. oktober 2021 til den 31. august 2022, som efterfølger for Zoltán Csehi og Octavia Spineanu-Matei.

Den 27. oktober 2021 blev der afholdt et højtideligt retsmøde i Domstolen i anledning af de to nye dommers edsafleggelse og tiltrædelse af embedet ved Retten.

II. Sammensætning efter rangfølge pr.

31. december 2021

M. van der Woude, præsident
S. Papasavvas, vicepræsident
H. Kanninen, afdelingsformand
V. Tomljenović, afdelingsformand
S. Gervasoni, afdelingsformand
D. Spielmann, afdelingsformand
A. Marcoulli, afdelingsformand
R. da Silva Passos, afdelingsformand
J. Svenningsen, afdelingsformand
M. J. Costeira, afdelingsformand
A. Kornezov, afdelingsformand
G. De Baere, afdelingsformand
M. Jaeger, dommer
S. Frimodt Nielsen, dommer
J. Schwarcz, dommer
M. Kancheva, dommer
E. Buttigieg, dommer
V. Kreuschitz, dommer
L. Madise, dommer
C. Iliopoulos, dommer
V. Valančius, dommer
N. Póltorak, dommer
F. Schalin, dommer
I. Reine, dommer
R. Barents, dommer
P. Nihoul, dommer
U. Öberg, dommer
K. Kowalik-Bańczyk, dommer
C. Mac Eochaidh, dommer
R. Frendo, dommer
T. Pynnä, dommer
L. Truchot, dommer
J. Laitenberger, dommer
R. Mastroianni, dommer
J. Martín y Pérez de Nanclares, dommer
O. Porchia, dommer
G. Hesse, dommer
M. Sampol Pucurull, dommer
M. Stancu, dommer
P. Škvařilová-Pelzl, dommer
I. Nömm, dommer
G. Steinfatt, dommer
R. Norkus, dommer
T. Perišin, dommer

D. Petrлік, dommer
M. Brkan, dommer
P. Zilgalvis, dommer
K. Kecsmár, dommer
I. Gâlea, dommer

E. Coulon, justitssekretær





DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL

Direktoratet for kommunikation
Kontoret for Publikationer og Elektroniske Medier

