DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL

DA

UDVALG AF STORE DOMME

2023

DIREKTORATET FOR FORSKNING OG DOKUMENTATIONS SAMLING AF RESUMÉER

Indholdsfortegnelse

Forord **13**

Kapitel 1 – Domstolen **14**

I. Den Europæiske Unions fælles værdier og grundlæggende rettigheder **14**

1. Retsstaten og effektiv domstolsbeskyttelse **14**

Dom af 5. juni 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442) 14

Dom af 13. juli 2023 (Store Afdeling) YP m.fl. (Ophævelse af immunitet og suspension af en dommer) (C-615/20 og C-671/20, EU:C:2023:562). 22

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers forbliven i sit embede) (C-718/21, EU:C:2023:1015) 29

2. Legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf **33**

Dom af 4. maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367) 33

Dom af 24. juli 2023 (Store Afdeling), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606) 35

3. Princippet ne bis in idem **40**

Dom af 14. september 2023, Volkswagen Group Italia og Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663) 40

4. Beskyttelse af personoplysninger **43**

a. Godkendelse af telefonaflytning inden for rammerne af en straffesag **43**

Dom af 16. februar 2023, HYA m.fl. (Begrundelse for godkendelse af telefonaflytning) (C-349/21, EU:C:2023:102) 43

b. Indsamling af biometriske og genetiske data inden for rammerne af en straffesag **45**

Dom af 26. januar 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Politiets registrering af biometriske og genetiske data) (C-205/21, EU:C:2023:49) 45

c. Videreanvendelse inden for rammerne af en administrativ procedure af personoplysninger, der er stillet til rådighed for myndighederne i en straffesag **49**

Dom af 7. september 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631) 49

d. Behandling af personoplysninger på sociale onlinenetværk **53**

Dom af 4. juli 2023 (Store Afdeling), Meta Platforms m.fl. (Almindelige betingelser for anvendelse af et socialt netværk) (C-252/21, EU:C:2023:537) 53

e. Ret til adgang til personoplysninger 57

Dom af 26. oktober 2023, FT (Kopier af en patientjournal) (C-307/22, EU:C:2023:811) 57

f. Pålæggelse af administrative bøder for tilsidesættelse af databeskyttelsesforordningen 60

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949) 60

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950) 63

II. Unionsborgerskab 67

1. Foranstaltninger, der begrænser unionsborgeres frie bevægelighed 67

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951) 67

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013) 70

2. Fortabelse af unionsborgerskab som følge af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat 73

Dom af 5. september 2023 (Store Afdeling), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab) (C-689/21, EU:C:2023:626) 73

3. Afledt opholdsret for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger 75

Dom af 22. juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailandsk mor til et mindreårigt nederlandsk barn) (C-459/20, EU:C:2023:499) 75

III. Fri bevægelighed i EU 78

1. Etableringsfrihed 78

Dom af 8. juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448) 78

Dom af 13. juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568) 80

2. Fri udveksling af tjenesteydelser 82

Dom af 16. marts 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215) 82

3. Fri bevægelighed for kapital 84

Dom af 12. oktober 2023, BA (Arv – social boligpolitik i EU) (C-670/21, EU:C:2023:763) 84

IV. Grænsekontrol, asyl og indvandring 87

1. Asylpolitik 87

Dom af 6. juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (C-663/21, EU:C:2023:540) 87

Dom af 6. juli 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (C-8/22, EU:C:2023:542) 87

Dom af 6. juli 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Særlig grov forbrydelse) (C-402/22, EU:C:2023:543) 87

2. Indvandringspolitik 92

Dom af 18. april 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296) 92

Dom af 29. juni 2023, Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:525) 94

3. Grænsepassage 96

Dom af 5. september 2023 (Store Afdeling), Parlamentet mod Kommissionen (Visumfritagelse for statsborgere fra De Forenede Stater) (C-137/21, EU:C:2023:625) 96

V. Retligt samarbejde i straffesager 100

1. Europæisk arrestordre 100

a. Den udstedende judicielle myndigheds kompetence 100

Dom af 31. januar 2023 (Store Afdeling), Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57) 100

b. Fuldbyrdelse af europæiske arrestordrer og betingelser for overgivelse 102

Dom af 18. april 2023 (Store Afdeling), E.D.L. (Grund til afslag på grundlag af sygdom) (C-699/21, EU:C:2023:295) 102

Dom af 6. juni 2023 (Store Afdeling), O.G. (Europæisk arrestordre mod en tredjelandsstatsborger) (C-700/21, EU:C:2023:444) 105

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), GN (Grund til afslag baseret på barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017) 108

2. Ret til information under straffesager 110

Dom af 22. juni 2023 (Store Afdeling), K.B. og F.S. (Prøvelse ex officio på det strafferetlige område) (C-660/21, EU:C:2023:498) 110

3. Gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser 113

Dom af 12. januar 2023, MV (Fastsættelse af en samlet straf) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5) 113

4. Den Europæiske Anklagemyndighed 116

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), G.K. m.fl. (Den Europæiske Anklagemyndighed) (C-281/22, EU:C:2023:1018) 116

VI. Retligt samarbejde i civilretlige sager 119

1. Forordning nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar 119

Dom af 13. juli 2023, TT (Ulovlig fjernelse af barnet) (C-87/22, EU:C:2023:571) 119

2. Forordning nr. 805/2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav 121

Dom af 16. februar 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104) 121

VII. Transport 125

Dom af 21. december 2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed) (C-167/22, EU:C:2023:1020) 125

VIII. Konkurrence 128

1. Karteller (artikel 101 TEUF) 128

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), International Skating Union mod Kommissionen (C-124/21 P, EU:C:2023:1012) 128

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010) 134

2. Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF) 137

Dom af 19. januar 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33) 137

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011) 141

3. Fusioner 146

Dom af 13. juli 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561) 146

4. Statsstøtte 150

Dom af 12. januar 2023 (Store Afdeling), DOBELES HES (C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1) 150

Dom af 31. januar 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58) 152

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Luxembourg m.fl. mod Kommissionen (C-451/21 P og C-454/21 P, EU:C:2023:948) 156

Dom af 14. december 2023, Kommissionen mod Amazon.com m.fl. (C-457/21 P, EU:C:2023:985) 160

IX. Skatte- og afgiftsbestemmelser 164

Dom af 28. februar 2023 (Store Afdeling), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127) 164

X. Tilnærmelse af lovgivning 168

1. Intellektuel og industriel ejendomsret 168

Dom af 16. februar 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105) ... 168

2. Motorkøretøjsforsikring ... 170

Dom af 12. oktober 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767) ... 170

3. Motorkøretøjer ... 172

Dom af 21. marts 2023 (Store Afdeling), Mercedes-Benz Group (Ansvar for fabrikanter af køretøjer udstyret med manipulationsanordninger) (C-100/21, EU:C:2023:229) ... 172

4. Udsætning af genetisk modificerede organismer (GMO) ... 175

Dom af 7. februar 2023 (Store Afdeling), Confédération paysanne m.fl. (Tilfældig in vitro-mutagenese) (C-688/21, EU:C:2023:75) ... 175

5. Pakkerejser, pakkeferier og pakketure ... 178

Dom af 8. juni 2023, UFC – Que choisir og CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449) ... 178

XI. Internettet og elektronisk handel ... 182

Dom af 9. november 2023, Google Ireland m.fl. (C-376/22, EU:C:2023:835) ... 182

XII. Økonomisk og monetær politik ... 185

Dom af 4. maj 2023, ECB mod Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368) ... 185

XIII. Offentlige kontrakter ... 188

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Infraestruturas de Portugal og Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016) ... 188

XIV. Socialpolitik ... 192

1. Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og social sikring ... 192

Dom af 12. januar 2023, TP (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) (C-356/21, EU:C:2023:9) ... 192

2. Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv ... 194

Dom af 28. november 2023 (Store Afdeling), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924) ... 194

Dom af 7. december 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956) ... 196

3. Tilrettelæggelse af arbejdstiden ... 198

Dom af 14. december 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984) ... 198

XV. Forbrugerbeskyttelse ... 200

1. Urimelige kontraktvilkår ... 200

Dom af 12. januar 2023, D.V. (Advokatsalærer – princippet om anvendelse af en timesats) (C-395/21, EU:C:2023:14) ... 200

Dom af 9. november 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845) ... 202

2. Fortrydelsesret i forbindelse med aftaler om fjernsalg ... 204

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 og C-232/21, EU:C:2023:1014) ... 204

XVI. Energi ... 211

Dom af 30. marts 2023, Green Network (Påbud om tilbagebetaling af gebyrer) (C-5/22, EU:C:2023:273) ... 211

XVII. Internationale aftaler ... 213

1. Unionens eksterne kompetence ... 213

Dom af 17. januar 2023 (Store Afdeling), Spanien mod Kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28) ... 213

2. Fortolkning af en international aftale ... 217

Dom af 9. februar 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Inddragelse af en tyrkisk arbejdstagers opholdsret) (C-402/21, EU:C:2023:77) ... 217

Kapitel 2 – Retten ... 220

I. Retssager inden for Unionen ... 220

1. Søgsmålskompetence ... 220

Kendelse af 6. september 2023, EDPS mod Parlamentet og Rådet (T-578/22, EU:T:2023:522) ... 220

Kendelse af 20. september 2023, Nicoventures Trading m.fl. mod Kommissionen (T-706/22, EU:T:2023:579) ... 223

2. Søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold ... 225

Dom af 28. juni 2023, IMG mod Kommissionen (T-752/20, EU:T:2023:366) ... 225

3. Unionens retsinstansers kompetence ... 227

Dom af 26. juli 2023, Stockdale mod Rådet m.fl. (T-776/20, EU:T:2023:422) ... 227

II. Regler for institutionerne ... 233

Dom af 7. juni 2023, TC mod Parlamentet (T-309/21, EU:T:2023:315) ... 233

III. Konkurrence ... 238

1. Procedure – anmodning om oplysninger ... 238

Dom af 24. maj 2023, Meta Platforms Ireland mod Kommissionen (T-451/20, EU:T:2023:276) ... 238

2. Karteller – beregning af bødebeløb ... 241

Dom af 18. oktober 2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650) 241

3. Statsstøtte 244

Dom af 10. maj 2023, Ryanair og Condor Flugdienst mod Kommissionen (Lufthansa; covid-19) (T-34/21 og T-87/21, EU:T:2023:248) 244

Dom af 13. september 2023, ITD og Danske Fragtmænd mod Kommissionen (T-525/20, EU:T:2023:542) 251

Dom af 20. september 2023, Belgien mod Kommissionen (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561) 254

Dom af 20. september 2023, Magnetrol International m.fl. mod Kommissionen (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 og T-832/16, EU:T:2023:565) 254

Dom af 27. september 2023, Banco Santander m.fl. mod Kommissionen (T-12/15, T-158/15 og T-258/15, EU:T:2023:583) 258

Dom af 20. december 2023, Ryanair og Malta Air mod Kommissionen (Air France-KLM og Air France; covid-19) (T-494/21, EU:T:2023:831) 261

IV. Design 265

Dom af 22. marts 2023, B&Bartoni mod EUIPO – Hypertherm (Elektrode til indsætning i brænder) (T-617/21, EU:T:2023:152) 265

V. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger 268

1. Venezuela 268

Dom af 13. september 2023, Venezuela mod Rådet (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529) 268

2. Ukraine 272

Dom af 15. november 2023, OT mod Rådet (T-193/22, EU:T:2023:716) 272

VI. Landbrug og fiskeri 276

Dom af 8. marts 2023, Bulgarien mod Kommissionen (T-235/21, EU:T:2023:105) 276

Dom af 12. juli 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses m.fl. mod Kommissionen (T-34/22, EU:T:2023:386) 279

VII. Folkesundhed 282

Dom af 4. oktober 2023, Ascenza Agro og Industrias Afrasa mod Kommissionen (T-77/20, EU:T:2023:602) 282

VIII. Energi 288

Dom af 15. februar 2023, Austrian Power Grid m.fl. mod ACER (T-606/20, EU:T:2023:64) 288

Dom af 15. februar 2023, Austrian Power Grid m.fl. mod ACER (T-607/20, EU:T:2023:65) 288

IX. Fælles handelspolitik 292

1. Antidumping 292

Dom af 21. juni 2023, Guangdong Haomei New Materials og Guangdong King Metal Light Alloy Technology mod Kommissionen (T-326/21, EU:T:2023:347) ... 292

2. Eksterritorial anvendelse af et tredjelands lovgivning ... 295

Dom af 12. juli 2023, IFIC Holding mod Kommissionen (T-8/21, EU:T:2023:387) ... 295

X. Økonomisk og monetær politik ... 299

Dom af 22. november 2023, Del Valle Ruíz m.fl. mod Afviklingsinstansen (T-302/20, T-303/20 og T-307/20, EU:T:2023:735) ... 299

Dom af 22. november 2023, Molina Fernández mod Afviklingsinstansen (T-304/20, EU:T:2023:734) ... 299

Dom af 22. november 2023, ACMO m.fl. mod Afviklingsinstansen (T-330/20, EU:T:2023:733) ... 299

XI. Offentlige kontrakter med EU-institutionerne ... 307

Dom af 26. april 2023, OHB System mod Kommissionen (T-54/21, EU:T:2023:210) ... 307

Dom af 14. juni 2023, Instituto Cervantes mod Kommissionen (T-376/21, EU:T:2023:331) ... 310

XII. Adgang til institutionernes dokumenter ... 314

Dom af 25. januar 2023, De Capitani mod Rådet (T-163/21, EU:T:2023:15) ... 314

XIII. Offentlig tjeneste ... 318

1. Børnepension ... 318

Dom af 7. juni 2023, OP mod Parlamentet (T-143/22, EU:T:2023:313) ... 318

2. Forældelsesfrist for tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte tillæg ... 319

Dom af 11. oktober 2023, QT mod EIB (T-529/22, EU:T:2023:618) ... 319

3. Sammensætningen af en intern udvælgelseskomité ... 321

Dom af 18. oktober 2023, NZ mod Kommissionen (T-535/22, EU:T:2023:653) ... 321

XIV. Anmodninger om foreløbige forholdsregler ... 324

Kendelse af 2. februar 2023, Nicoventures Trading m.fl. mod Kommissionen (T-706/22 R, EU:T:2023:39) 324

Kendelse af 1. marts 2023, Mazepin mod Rådet (T-743/22 R, EU:T:2023:102) 326

Kendelse af 19. juli 2023, Mazepin mod Rådet (T-743/22 R II, EU:T:2023:406) 326

Kendelse af 19. april 2023, UC mod Rådet (T-6/23 R, EU:T:2023:206) 328

Kendelse af 21. juli 2023, Arysta Lifescience mod EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417) 330

Kendelse af 9. august 2023, Next Media Project mod EFCA (T-338/23 R, EU:T:2023:467) 334

Kendelse af 25. september 2023, Terminal Ouest Provence mod CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581) 336

Kendelse af 27. september 2023, Amazon Services Europe mod Kommissionen (T-367/23 R, EU:T:2023:589) 338

Kendelse af 29. september 2023, Red Bull m.fl. mod Kommissionen (T-306/23 R, EU:T:2023:590) 342

Forord

Udvalg af store domme er en årlig publikation, som er udarbejdet af Direktoratet for Forskning og Dokumentation, og som indeholder en samling af resuméer af de vigtigste afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol og Ret.

I denne publikation opregnes de vigtigste udviklinger inden for retspraksis, således som denne er blevet fastlagt af de to retsinstanser. Publikationen giver således juridiske aktører en sammenfattende analyse af de væsentligste bidrag, der er blevet tilført retspraksis i løbet af det forgangne år.

Udvalg af store domme har form af en samling af resuméer, der er inddelt efter emne og i overensstemmelse med en plan, der følger opbygningen af traktaterne om Den Europæiske Union. Resuméerne af de afgørelser, der er truffet af Domstolens Store Afdeling, er gengivet i deres helhed, og dette gør sig også gældende for resuméerne af visse afgørelser truffet af afdelinger med fem dommere, idet der er taget hensyn til afgørelsernes betydning, de behandlede sagsområder, deres interesse for offentligheden og deres originalitet. Udvælgelsen af afgørelser fra Retten har fulgt en tilsvarende logik. Hvert resumé indeholder et hyperlink til selve afgørelsen, der således gør det muligt straks at få adgang til afgørelsens indhold.

Udvalg af store domme findes i sin helhed i digitalt format og er direkte tilgængelig på alle Unionens officielle sprog på institutionens websted.

Celestina Iannone
Direktør
Forskning og dokumentation

Kapitel 1 – Domstolen

I. Den Europæiske Unions fælles værdier og grundlæggende rettigheder [1]

1. Retsstaten og effektiv domstolsbeskyttelse [2]

Dom af 5. juni 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442)

»Traktatbrud – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsstatsprincippet – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – artikel 267 TEUF – mulighed for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål – EU-rettens forrang – kompetence på området for ophævelse af dommeres strafferetlige immunitet og på området for arbejdsret, social sikring og pensionering for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som er tillagt denne retsinstans' disciplinære afdeling – forbud for de nationale retsinstanser mod at rejse tvivl om retsinstansers og forfatningsorganers lovlighed eller mod at fastslå eller bedømme lovligheden af dommeres udnævnelse eller disses dømmende myndighed – en dommers efterprøvelse af overholdelsen af visse krav om, hvorvidt der er tale om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, kvalificeret som en »disciplinærforseelse« – enekompetence til at behandle spørgsmål vedrørende en retsinstans' eller en dommers manglende uafhængighed, som er tillagt afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – artikel 7 og 8 i chartret om grundlæggende rettigheder – retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), og

---

[1] Følgende domme skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 5.12.2023 (Store Afdeling), ***Nordic Info*** (C-128/22, EU:C:2023:951), omtalt i afsnit II.1 »Foranstaltninger, der begrænser unionsborgeres frie bevægelighed«, dom af 5.9.2023 (Store Afdeling), ***Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab)*** (C-689/21, EU:C:2023:626), omtalt i afsnit II.2 »Fortabelse af unionsborgerskab som følge af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat«, dom af 6.7.2023, ***Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*** (***Flygtning, der har begået en grov forbrydelse)*** (C-663/21, EU:C:2023:540), dom af 6.7.2023, ***Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse)*** (C-8/22, EU:C:2023:542), dom af 6.7.2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Særlig grov forbrydelse***) (C-402/22, EU:C:2023:543), omtalt i afsnit IV.1 »Asylpolitik«, dom af 18.4.2023, ***Afrin*** (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296), omtalt i afsnit IV.2 »Indvandringspolitik«, dom af 18.4.4.2023 (Store Afdeling), ***E.D.L. (Grund til afslag på grundlag af sygdom)*** (C-699/21, EU:C:2023:295), dom af 6.6.2023 (Store Afdeling), ***O.G. (Europæisk arrestordre mod en tredjelandsstatsborger)*** (C-700/21, EU:C:2023:444), dom af 21.12.2023 (Store Afdeling), ***GN (Grund til afslag baseret på barnets tarv)*** (C-261/22, EU:C:2023:1017), omtalt i afsnit V.1 »Europæisk arrestordre«, dom af 7.12.2023, ***AP Assistenzprofis*** (C-518/22, EU:C:2023:956), omtalt i afsnit XIV.2 »Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv«, dom af 9.11.2023, ***Všeobecná úverová banka*** (C-598/21, EU:C:2023:845), omtalt i afsnit XV.1 »Urimelige kontraktvilkår«, og dom af 9.2.2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Inddragelse af en tyrkisk arbejdstagers opholdsret)*** (C-402/21, EU:C:2023:77), omtalt i afsnit XVII.2 »Fortolkning af en international aftale«.

[2] Følgende domme skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 31.1.2023 (Store Afdeling), ***Puig Gordi m.fl.*** (C-158/21, EU:C:2023:57), omtalt i afsnit V.1 »Europæisk arrestordre«, og dom af 22.6.2023 (Store Afdeling), ***K.B. og F.S. (Prøvelse ex officio på det strafferetlige område)*** (C-660/21, EU:C:2023:498), omtalt i afsnit V.2 »Ret til information under straffesager«.

artikel 6, stk. 3, andet afsnit – artikel 9, stk. 1 – følsomme oplysninger – national lovgivning, som pålægger dommere at afgive en erklæring om deres tilhørsforhold til sammenslutninger, foreninger eller politiske partier samt om det hverv, de har varetaget heri, og som fastsætter offentliggørelse online af de oplysninger, der fremgår af disse erklæringer«

I 2017 blev der oprettet to nye afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), nemlig Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) og Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager).

Ved lov af 20. december 2019, der ændrede lov om den øverste domstol, og som trådte i kraft i 2020, fik disse to afdelinger nye beføjelser, navnlig til at give tilladelse til at indlede strafferetlig forfølgning mod dommere eller varetægtsfængsling af dem [3]. For sin del blev afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager tillagt enekompetence til at behandle klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende en retsinstans' eller en dommers uafhængighed [4]. I medfør af denne ændringslov var det desuden forbudt for den øverste domstol, herunder denne sidstnævnte afdeling, at rejse tvivl om lovmæssigheden af retsinstanser, statslige forfatningsorganer og retsbeskyttelsesorganer samt at fastslå og bedømme lovligheden af dommeres udnævnelse [5]. Den nævnte lov indeholdt ligeledes præciseringer med hensyn til begrebet disciplinærforseelse for dommere [6].

Denne samme ændringslov ændrede ligeledes lov om de almindelige domstole ved heri at indføre tilsvarende bestemmelser som dem, der ændrede lov om den øverste domstol [7]. Ændringsloven fastsatte ligeledes den ordning, der var gældende for eventuel strafforfølgning af dommere ved de almindelige domstole [8]. Den pålagde dem i øvrigt, og også dommerne ved den øverste domstol, indberetningsforpligtelser angående tilhørsforhold til sammenslutninger, almennyttige foreninger og politiske partier, herunder for perioder forud for deres tiltræden i tjenesten, og fastsatte offentliggørelse online af disse oplysninger [9]. Et stort antal af disse nye bestemmelser fandt ligeledes anvendelse på forvaltningsdomstolene [10].

---

3 Den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 27, stk. 1.

4 Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager har således navnlig kompetence på området for dommerinhabilitet eller for klagepunkter om en dommers eller en retsinstans' manglende uafhængighed samt til at påkende sager, hvori der er nedlagt påstand om, at retsafgørelser er ulovlige, når ulovligheden består i at rejse tvivl om retsstillingen for den person, som er udnævnt til en stilling som dommer, og som har truffet afgørelse i sagen (den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 26, stk. 2-6). Den har ligeledes enekompetence til at behandle spørgsmål vedrørende en retsinstans' eller en dommers manglende uafhængighed, der opstår for den øverste domstol (den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 82, stk. 2-5).

5 Den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 29, stk. 2 og 3.

6 En dommer ved den øverste domstol står disciplinært til ansvar for professionelle forseelser, navnlig i tilfælde af åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler, handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judiciel myndigheds funktion, eller handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovmæssigheden af et forfatningsorgan i Republikken Polen (den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 72, stk. 1).

7 Artikel 42a i den ændrede lov om de almindelige domstole gengiver således ordlyden af artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, mens dens artikel 107, stk. 1, gengiver ordlyden af artikel 72, stk. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol (jf. ovenfor).

8 Jf. artikel 80 og artikel 129, stk. 1-3, i den ændrede lov om de almindelige domstole.

9 Artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstole præciserer i stk. 1 og 4, at:

»1. Dommere skal indgive en skriftlig erklæring med angivelse af:

Idet Europa-Kommissionen var af den opfattelse, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten [11], idet denne medlemsstat havde vedtaget disse nye regler, anlagde Kommissionen et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF.

I dommen afsagt i denne sag gav Domstolen (Store Afdeling) Kommissionen medhold i det af denne anlagte søgsmål. Domstolen fastslog, at disse nye nationale bestemmelser gjorde indgreb i dommeres uafhængighed, som er sikret ved artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og var endvidere i strid med dels de forpligtelser, der påhviler de nationale retsinstanser inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme, dels princippet om EU-rettens forrang. Desuden var de bestemmelser, der indførte indberetningsmekanismerne for dommere og offentliggørelsen online af de således indsamlede oplysninger, i strid med retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og den generelle forordning om databeskyttelse (herefter »databeskyttelsesforordningen« [12]).

Domstolens bemærkninger

---

1) vedkommendes tilhørsforhold til en sammenslutning, herunder sammenslutningens navn og hjemsted, vedkommendes hverv og tilhørsforholdets varighed

2) vedkommendes hverv i et organ i en almennyttig forening, herunder foreningens navn og hjemsted, samt den periode, vedkommende varetog hvervet

3) vedkommendes tilhørsforhold til et politisk parti forud for udnævnelsen til et dommerembede og under vedkommendes embedsperiode før den 29.12.1989, herunder partiets navn, vedkommendes hverv og tilhørsforholdets varighed. […]

4) De oplysninger, der indgår i de i stk. 1 omhandlede erklæringer, er offentlige og offentliggøres i *Biuletyn Informacji Publicznej* [(bulletin for offentlige oplysninger)] […]«.

Med hensyn til dommere ved den øverste domstol jf. artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

10 Jf. bl.a. artikel 5, stk. 1a og 1b, artikel 8, stk. 2, artikel 29, stk. 1, og artikel 49, stk. 1, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.

11 Kommissionen var af den opfattelse, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – som fastsætter medlemsstaternes forpligtelse til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – i henhold til chartrets artikel 47 – vedrørende adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF – som fastsætter muligheden (stk. 2) for visse nationale retsinstanser og forpligtelsen (stk. 3) for de øvrige for at indgive anmodning om præjudiciel afgørelse – i henhold til princippet om EU-rettens forrang og i henhold til chartrets artikel 7 og 8 samt databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, vedrørende retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger.

12 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).

Hvad i første omgang angik Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om de klagepunkter, som Kommissionen havde rejst vedrørende tilsidesættelser af bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, samt princippet om EU-rettens forrang, bemærkede Domstolen, at Unionen bygger på værdier, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag [13], og at overholdelsen af disse værdier er en forudgående betingelse for tiltrædelse til Unionen [14]. Unionen består således af stater, som frit og frivilligt har tilsluttet sig disse fælles værdier, idet respekten herfor og fremme heraf udgør en grundlæggende forudsætning for den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. En medlemsstats overholdelse af disse værdier udgør således en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes, og kan ikke indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen, og som den kan frigøre sig fra efter sin tiltrædelse. Domstolen bemærkede i denne henseende, at artikel 19 TEU konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU [15] og fastsætter, at det påhviler medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Domstolen fastslog følgelig, at de krav, der følger af overholdelsen af værdier og principper såsom retsstatsprincippet, en effektiv retsbeskyttelse og domstolenes uafhængighed, ikke kan påvirke en medlemsstats nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU.

Domstolen bemærkede også, at ved valget af deres respektive forfatningsmæssige model skal medlemsstaterne overholde kravet om domstolenes uafhængighed, der følger af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og at de bl.a. har pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om retsvæsenets organisation, henset til retsstatsprincippet, ved navnlig at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed.

Domstolen bemærkede endvidere i denne henseende, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat, hvortil der ikke er knyttet nogen betingelser, bl.a. med hensyn til uafhængigheden og upartiskheden af de retsinstanser, som skal fortolke og anvende EU-retten, og kravet om, at disse forinden er oprettet ved lov, og har direkte virkning, som i henhold til princippet om EU-rettens forrang indebærer, at anvendelse af enhver eventuel national bestemmelse, retspraksis eller praksis, der er modstridende med disse EU-retlige bestemmelser, undlades. Eftersom Domstolen har enekompetence for så vidt angår den endelige fortolkning af EU-retten, påhviler det i givet fald den pågældende nationale forfatningsdomstol at ændre sin egen retspraksis, som måtte være uforenelig med EU-retten, således som fortolket af Domstolen. Domstolen fastslog følgelig, at den havde kompetence til at behandle de klagepunkter, som Kommissionen havde rejst.

Ved behandlingen i anden omgang af indholdet af de klagepunkter, som Kommissionen havde rejst, fastslog Domstolen for det første, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved at bemyndige disciplinærafdelingen, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom sager om ophævelse af dommeres strafferetlige immunitet og arbejdsretlige eller socialsikringsretlige sager vedrørende dommerne ved den øverste domstol.

---

13 Artikel 2 TEU.

14 Artikel 49 TEU.

15 Jf. hertil dom af 27.2.2018, ***Associação Sindical dos Juízes Portugueses*** (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32).

Domstolen bemærkede i denne henseende, at den pågældende medlemsstats retsorden skal indeholde garantier, der er egnede til at undgå enhver risiko for politisk kontrol med retsafgørelsers indhold eller for pres mod og intimidering af dommere, der bl.a. kan medføre, at disse ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som retsvæsenet skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat [16]. Således skal, i lighed med det, Domstolen allerede havde fastslået hvad angår de regler, der finder anvendelse på disciplinærordningen for dommere [17], og navnlig henset til de betydelige konsekvenser, der kan følge heraf for så vidt angår både dommernes karriereudvikling og disse sidstnævntes levevilkår, de afgørelser, der giver tilladelse til indledning af strafferetlig forfølgning mod de pågældende dommere, deres anholdelse og varetægtsfængsling eller nedsættelsen af deres lønvederlag, eller afgørelserne om centrale aspekter af den arbejdsretlige ordning, den sociale sikringsordning eller pensionsordning, der gælder for disse dommere, træffes eller efterprøves ved en instans, der selv opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder garantien for uafhængighed.

For det andet fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF, idet denne medlemsstat havde vedtaget bestemmelser, hvorefter prøvelsen af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov [18], er opfyldt, kan kvalificeres som en disciplinærforseelse.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang bl.a. indebærer, at enhver domstol er forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en sådan domstol, når der består alvorlig tvivl herom. Den bemærkede ligeledes, at efterprøvelsen af overholdelse af de ovennævnte krav kan påhvile de nationale retsinstanser under forskellige andre omstændigheder, og at en sådan efterprøvelse bl.a. kan omfatte spørgsmålet om, hvorvidt en ulovlighed, som proceduren for udnævnelse af en dommer er behæftet med, har kunnet medføre en tilsidesættelse af denne grundlæggende rettighed. Under disse omstændigheder kan det forhold, at en national retsinstans udøver de opgaver, som den er betroet i medfør af traktaterne, og overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør heraf, når den anvender bestemmelser såsom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, pr. definition ikke kvalificeres som en disciplinærforseelse, uden at disse EU-retlige bestemmelser ipso facto tilsidesættes.

Domstolen anførte indledningsvis, at definitionerne af de pågældende disciplinærforseelser havde en meget bred og uprecis karakter, således at de omfatter tilfælde, hvor dommere skal prøve, om de selv, den retsinstans, hvor de har sæde, eller andre retsinstanser opfylder de krav, der følger af bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. De pågældende nationale bestemmelser gav heller ikke mulighed for at garantere, at de pågældende dommeres ansvar for retsafgørelser, som de skal træffe, er strengt begrænset til helt exceptionelle tilfælde, og at disciplinærordningen for dommere følgelig ikke kan tages i brug med henblik på politisk kontrol af disse retsafgørelser. Henset til de særlige betingelser, hvorunder disse nationale bestemmelser blev vedtaget, og den særlige sammenhæng, hvori de blev vedtaget, fremhævede Domstolen i øvrigt, at den ordlyd, som den polske lovgiver havde valgt, klart afspejlede en række spørgsmål, der havde

---

16 Jf. i denne retning dom af 18.5.2021, ***Asociaţia »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, præmis 216).

17 Jf. i denne retning dom af 15.7.2021, ***Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)*** (C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 80).

18 Artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstole og artikel 72, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

foranlediget forskellige polske retsinstanser til at indgive en præjudiciel forelæggelse til Domstolen med hensyn til foreneligheden med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 af de seneste diverse lovgivningsmæssige ændringer, der havde påvirket retsvæsenets organisation i Polen. Domstolen fandt følgelig, at risikoen for, at de nævnte nationale bestemmelser blev undergivet en fortolkning, der gjorde det muligt, at den disciplinærordning, der gælder for dommere, anvendes for at hindre de pågældende nationale retsinstanser i at foretage visse konstateringer, som er påkrævet i henhold til EU-retten, og påvirke disse retsinstansers retsafgørelser ved således at gøre indgreb i de nævnte dommeres uafhængighed, var godtgjort, og at de nævnte EU-retlige bestemmelser som følge heraf var tilsidesat. Disse samme nationale bestemmelser var ligeledes i strid med artikel 267 TEUF, for så vidt som de udgjorde en risiko for, at nationale dommere sanktioneres disciplinært for at have forelagt Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse.

Hvad nærmere bestemt angik disciplinærforseelsen hos dommere ved den øverste domstol for »åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler« [19] fandt Domstolen, at den nationale bestemmelse, hvori dette var fastsat, ligeledes var i strid med disse dommeres uafhængighed, idet den ikke gjorde det muligt at undgå, at den disciplinærordning, der gælder for disse dommere, anvendes med det formål at skabe et pres og en afskrækkende virkning, der er egnet til at påvirke indholdet af deres afgørelser. Denne bestemmelse begrænsede ligeledes den øverste domstols forpligtelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse med muligheden for at indlede en disciplinærsag.

For det tredje fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, samt i henhold til princippet om EU-rettens forrang, idet denne medlemsstat havde vedtaget bestemmelser, hvorefter det var forbudt for alle nationale retsinstanser at efterprøve, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov [20], er opfyldt.

I denne forbindelse præciserede Domstolen, at de nationale bestemmelser ikke alene forbød at »fastsætte«, men ligeledes at »vurdere« i forhold til deres »lovlighed« såvel selve »udnævnelsen« som »den deraf følgende beføjelse for den pågældende til at beklæde embedet som dommer«. Disse samme bestemmelser forbød endvidere på enhver måde at »rejse tvivl« om »lovmæssigheden« af »retsinstanser« og »statslige forfatningsorganer og tilsyns- og retsbeskyttelsesorganer«. Sådanne formuleringer kunne imidlertid, især i den særlige sammenhæng, hvori de blev vedtaget, føre til, at en række afgørelser, som de pågældende retsinstanser dog er forpligtet til at træffe i henhold til forpligtelser, der påhviler dem, for at sikre overholdelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, på grund af deres indhold eller deres virkning ville kunne falde ind under de således fastsatte forbud. Idet de nævnte nationale bestemmelser kunne være til hinder for, at de pågældende polske retsinstanser undlader at anvende bestemmelser, der er i strid med disse to EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, var de desuden ligeledes i strid med princippet om EU-rettens forrang.

For det fjerde fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, samt i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang ved at tillægge

---

19 Artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol.

20 Artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol samt artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.

afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager enekompetence til at behandle klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en retsinstans eller en dommer er uafhængig [21].

I denne forbindelse anførte Domstolen, at den pågældende omorganisering og koncentration af judicielle kompetencer angik visse krav af forfatningsmæssig og processuel orden, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, hvis overholdelse skal være garanteret på tværs af alle EU-retlige materielle anvendelsesområder og for alle de nationale retsinstanser, for hvilke der er indbragt sager, der henhører under disse områder. I denne henseende har disse bestemmelser en nær tilknytning til princippet om EU-rettens forrang, hvis gennemførelse af de nationale retsinstanser således bidrager til at sikre den effektive beskyttelse af de rettigheder, som EU-retten tillægger privatpersoner.

I denne sammenhæng, og for så vidt som enhver domstol, der skal anvende EU-retten, er forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, når der opstår alvorlig tvivl herom, eller for så vidt som sådanne retsinstanser ligeledes under visse omstændigheder skal kunne efterprøve, om en ulovlighed, der behæfter proceduren for udnævnelse af en dommer, har kunnet medføre en tilsidesættelse af denne grundlæggende rettighed til en sådan domstol, er det udelukket, at de nationale retsinstansers kontrol med overholdelsen af disse krav generelt og udifferentieret kan henhøre under én enkelt national retsinstans, i særdeleshed hvis denne instans ikke selv i medfør af national ret kan behandle visse aspekter, der er uløseligt forbundet med disse krav. I den foreliggende sag fastslog Domstolen, at de pågældende nationale bestemmelser havde til formål at forbeholde én enkelt retsinstans den almindelige prøvelse af kravene vedrørende uafhængighed for samtlige retsinstanser og dommere, både de almindelige og de forvaltningsretlige, ved herved at fratage de nationale retsinstanser, der indtil da havde kompetence til at udøve forskellige typer prøvelse, der kræves af EU-retten, og til at anvende Domstolens praksis, deres kompetence. Den fremhævede igen den særlige sammenhæng, som den pågældende omorganisering af de judicielle kompetencer, der følger af ændringsloven, indgår i, og som var karakteriseret ved den omstændighed, at de polske dommere i øvrigt var forhindret i at foretage visse konstateringer og bedømmelser, der påhviler dem i medfør af EU-retten.

Domstolen konkluderede, at den omstændighed, at én enkelt national instans er tildelt kompetencen til at prøve overholdelsen af den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse, selv om nødvendigheden af en sådan prøvelse kan opstå for enhver national retsinstans, sammenholdt med indførelsen af forskellige forbud og disciplinærforseelser, kunne svække effektiviteten af den prøvelse af overholdelse af denne grundlæggende rettighed. Ved således uden sondring at forhindre andre retsinstanser i at gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse, ved i givet fald selv at undlade at anvende nationale regler, der er i strid med de krav, der følger af EU-retten, tilsidesatte de pågældende nationale bestemmelser ligeledes princippet om EU-rettens forrang. Idet selve den omstændighed, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol var tillagt enekompetence til at afgøre spørgsmål om anvendelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og chartrets artikel 47, kunne forhindre eller i det mindste afholde de øvrige retsinstanser fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, var de pågældende nationale bestemmelser endvidere ligeledes i strid med artikel 267 TEUF.

---

21 Artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 10 i ændringsloven til lov om den øverste domstol.

For det femte og sidste fastslog Domstolen, at Polen ved at vedtage bestemmelser, der pålægger dommere en forpligtelse til at meddele oplysninger om deres aktiviteter i sammenslutninger og almennyttige foreninger samt om deres tilhørsforhold til politiske partier inden deres udnævnelse, og ved at fastsætte offentliggørelse af disse oplysninger [22] havde tilsidesat retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartret [23] og ved databeskyttelsesforordningen [24].

I denne henseende, og efter at have fastslået, at databeskyttelsesforordningen fandt anvendelse i den foreliggende sag, og mere specifikt denne forordnings artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), og artikel 9, stk. 1, fastslog Domstolen, at de formål, som Polen havde anført til støtte for de pågældende bestemmelser, og som bestod i at nedsætte risikoen for, at dommerne under udøvelsen af deres hverv kunne blive påvirket af meninger vedrørende private eller politiske interesser, samt at styrke borgernes tillid med hensyn til, om der foreligger en sådan upartiskhed, omfattes af et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, eller et formål i samfundets interesse som omhandlet i databeskyttelsesforordningen [25]. Domstolen bemærkede imidlertid, at selv om et sådant formål derfor kan tillade, at der gøres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, gælder dette kun, navnlig for så vidt som disse begrænsninger faktisk opfylder dette formål, og for så vidt som de står i rimeligt forhold hertil.

Ved behandlingen af, om de pågældende foranstaltninger var nødvendige, bemærkede Domstolen, at Polen ikke havde fremlagt nogen klare og konkrete oplysninger, der angav, af hvilke grunde offentliggørelsen af oplysninger om en dommers tilhørsforhold til et politisk parti inden vedkommendes udnævnelse og under vedkommendes embedsperiode før den 29. december 1989 aktuelt kunne bidrage til at styrke borgernes ret til en rettergang for en retsinstans, der opfylder kravet om upartiskhed. Henset til den særlige sammenhæng, hvori ændringsloven og de nævnte foranstaltninger blev vedtaget, fandt Domstolen i øvrigt, at disse foranstaltninger reelt blev vedtaget med henblik på navnlig at skade de pågældende dommeres professionelle omdømme og den opfattelse, som borgere har af disse. De nævnte foranstaltninger var følgelig uegnede til at opnå det i den foreliggende sag påståede lovlige formål.

Hvad angik de øvrige oplysninger om dommeres nuværende eller tidligere tilhørsforhold til en sammenslutning eller en almennyttig forening fandt Domstolen, at idet det ikke a priori kunne udelukkes, at det forhold, at sådanne oplysninger offentliggøres online, kunne bidrage til at afsløre eksistensen af eventuelle interessekonflikter, der kunne påvirke den upartiske udøvelse af dommernes embede ved behandlingen af konkrete sager, kunne en sådan gennemsigtighed desuden mere generelt bidrage til at styrke borgernes tillid til denne upartiskhed og til retsplejen. Den bemærkede imidlertid for det første, at i den foreliggende sag angik de pågældende personoplysninger bl.a. perioder forud for den dato, hvorfra en dommer har pligt til at afgive den erklæring, der kræves. Domstolen fastslog, at i mangel af en tidsmæssig begrænsning med hensyn til de således pågældende tidligere perioder kunne det ikke antages, at de pågældende foranstaltninger var begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at bidrage til at styrke borgernes ret til rettergang for en retsinstans, der opfylder kravet om upartiskhed. For det andet og hvad angik den

---

22 Artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.

23 Chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1.

24 Databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1.

25 Som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 2, litra g).

afvejning, der skal foretages mellem det mål af almen interesse, der forfølges, og de pågældende rettigheder, bemærkede Domstolen indledningsvis, at offentliggørelsen online af de pågældende navneoplysninger, afhængigt af de pågældende sammenslutningers eller almennyttige foreningers formål, kunne afsløre oplysninger om visse følsomme aspekter af de pågældende dommeres privatliv, bl.a. disse sidstnævntes religiøse eller filosofiske overbevisning. Den anførte herefter, at den pågældende behandling af personoplysninger førte til, at disse oplysninger gøres frit tilgængelige på internettet for den brede offentlighed og følgelig for et potentielt ubegrænset antal personer. Den bemærkede endelig, at i den særlige sammenhæng, hvori de pågældende foranstaltninger var blevet vedtaget, kunne offentliggørelse online af disse oplysninger udsætte de pågældende dommere for en risiko for uretmæssig stigmatisering ved med urette at påvirke opfattelsen af disse både hos den enkelte borger og i den brede offentlighed og for risikoen for, at udviklingen af deres karriere blev unødigt hindret. Under disse omstændigheder konkluderede Domstolen, at en behandling af personoplysninger som den, der var omhandlet, udgjorde et særligt alvorligt indgreb i de pågældende personers grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af deres personoplysninger.

I forbindelse med den efterfølgende afvejning af alvoren af dette indgreb og betydningen af det angivelige mål af almen interesse fastslog Domstolen, henset til den generelle og specifikke nationale kontekst, som vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger indgår i, og til de særligt alvorlige konsekvenser, der kunne følge heraf for de pågældende dommere, at denne afvejning heraf ikke var et afbalanceret resultat. Sammenlignet med status quo ante, der følger af den allerede bestående nationale retlige ramme, udgjorde offentliggørelsen online af de pågældende personoplysninger således et potentielt vidtrækkende indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, uden at dette indgreb i den foreliggende sag ville kunne begrundes med henvisning til de eventuelle fordele, der måtte være som følge heraf, inden for forebyggelse af interessekonflikter hos dommere og en øget tillid til de sidstnævntes upartiskhed.

Dom af 13. juli 2023 (Store Afdeling) YP m.fl. (Ophævelse af immunitet og suspension af en dommer) (C-615/20 og C-671/20, EU:C:2023:562).

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – EU-rettens forrang – artikel 4, stk. 3, TEU – forpligtelse til loyalt samarbejde – ophævelse af strafferetlig immunitet for suspension af en dommer fra tjeneste bestemt af Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – denne afdelings manglende uafhængighed og upartiskhed – ændring i sammensætningen af dommerkollegiet ved den ret, der skal påkende en sag, hvis påkendelse hidtil har været tildelt til denne dommer – forbud over for nationale retsinstanser mod at rejse tvivl om lovmæssigheden af en retsinstans, skade dens funktion eller bedømme lovligheden eller virkningen af dommeres udnævnelse eller disses dømmende myndighed under disciplinærstrafansvar – forpligtelse til, for de pågældende retsinstanser og de kompetente organer for udpegning af og ændring i sammensætning af dommerkollegier, at undlade at anvende foranstaltninger bestående i ophævelse af immuniteten og suspension af den pågældende dommer fra tjeneste – disse retsinstansers og organers forpligtelse til at undlade at anvende nationale bestemmelser, der fastsætter de nævnte forbud«

- **Sag C-615/20**

På grundlag af et anklageskrift udfærdiget af Prokuratura Okręgowa w Warszawie (den regionale anklagemyndighed i Warszawa, Polen) var der blevet indledt retsforfølgning af YP og de øvrige tiltalte ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) for en række straffeovertrædelser. Denne sag blev henvist til behandling af en afdeling, der var sat med en enedommer, dommer I.T, ved denne ret.

Selv om denne sag befandt sig på et meget fremskredent tidspunkt, indgav Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (den nationale anklagemyndighed, afdelingen for interne anliggender, Polen) den 14. februar 2020 til disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) [26] en anmodning om tilladelse til strafforfølgning af dommer I.T. for i december 2017 at have givet medierepræsentanter tilladelse til at optage billeder og lyd under et retsmøde samt under afsigelsen af afgørelse i den pågældende sag og dens mundtlige præmisser og for herved angiveligt at have videregivet oplysninger om en indledende efterforskning hos den regionale anklagemyndighed i Warszawa i den pågældende sag.

Ved afgørelse af 18. november 2020 (herefter »den omtvistede afgørelse«) gav disciplinærafdelingen tilladelse til indledning af straffesag mod dommer I.T., suspenderede vedkommende fra tjeneste og nedsatte dennes lønvederlag med 25% for suspensionens varighed.

Den forelæggende ret, som er det dommerkollegium ved den regionale domstol i Warszawa, der siden hen blev ansvarlig for den straffesag, der var indledt mod bl.a. YP, og hvor dommer I.T. virkede som enedommer, havde anført, at den omtvistede afgørelse kunne være til hinder for, at den forelæggende ret kunne fortsætte sagen. Den havde i denne sammenhæng besluttet at udsætte sagen og forespørge Domstolen i det væsentlige om foreneligheden med EU-retten af de nationale bestemmelser, der giver en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, kompetence til at give tilladelse til indledning af straffesager mod dommere ved de almindelige domstole og, såfremt der gives en sådan tilladelse, til at suspendere de pågældende dommere fra tjeneste og til at nedsætte deres lønvederlag under den nævnte suspension. Den forelæggende rets spørgsmål tog således i det væsentlige sigte på at afgøre, om enedommeren, som udgjorde denne ret, henset til de EU-retlige bestemmelser og principper [27], fortsat retmæssigt kunne fremme hovedsagens behandling, uanset den omtvistede afgørelse, hvorved vedkommende var blevet suspenderet fra tjeneste.

- **Sag C-671/20**

En anden straffesag, som den regionale anklagemyndighed i Warszawa havde indledt mod M.M., som ligeledes var blevet tiltalt for forskellige straffeovertrædelser, vedrørende en afgørelse fra denne anklagemyndighed om etablering af obligatorisk pant i en ejendom ejet af M.M. Sidstnævnte havde påklaget denne afgørelse til den regionale domstol i Warszawa, ved hvilken retsinstans den sag, der var knyttet til denne påklage, oprindeligt var blevet fordelt til dommer I.T.

Efter den omtvistede afgørelse, som bl.a. suspenderede dommer I.T. fra tjeneste, var blevet truffet, pålagde retspræsidenten ved den regionale domstol i Warszawa formanden for den afdeling, hvori dommer I.T. havde sæde, at ændre sammensætningen af dommerkollegiet i de sager, der var blevet fordelt til denne dommer, med undtagelse af den sag, hvori den nævnte dommer I.T. havde forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, der var genstand for sag C-615/20. Følgelig traf denne afdelingsformand en kendelse om omfordeling af sager, der oprindeligt var blevet fordelt til dommer I.T., herunder sagen vedrørende M.M.

---

26 Lov om den øverste domstol af 8.12.2017 indførte ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) en ny disciplinærafdeling benævnt Izba Dyscyplinarna (herefter »disciplinærafdelingen«). Ved lov af 20.12.2019, der ændrede lov om den øverste domstol, og som trådte i kraft i 2020, blev denne afdeling givet nye beføjelser, navnlig til at give tilladelse til indledning af straffesager mod dommere eller varetægtsfængsling af dem (artikel 27, stk. 1, nr. 1a).

27 Dvs. artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, der fastsætter retsstatsprincippet og kravene til en effektiv retsbeskyttelse samt princippet om EU-rettens forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet.

Ifølge den forelæggende ret, dvs. en anden sammensætning med en enedommer ved den regionale domstol i Warszawa, til hvilken denne sag var blevet omfordelt, vidnede disse begivenheder om, at præsidenten for denne ret havde givet den omtvistede afgørelse bindende virkning ved at fastslå, at dommer I.T.s suspension fra tjeneste var til hinder for, at den nævnte sag behandledes af denne dommer, eller at der forelå en varig hindring for denne behandling.

Denne ret rejste spørgsmål om den bindende karakter af en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse og om lovmæssigheden af andre dommerkollegier, der måtte udpeges efter fuldbyrdelsen af denne afgørelse. Den anførte endvidere, at de nylige nationale bestemmelser forbød den – under disciplinært ansvar – at tage stilling til den bindende karakter af den nævnte afgørelse. Denne rets spørgsmål til Domstolen tog i det væsentlige sigte på, henset til de EU-retlige bestemmelser og principper [28], at afgøre, om den, uden at den enedommer, der virkede heri, risikerede at ifalde disciplinært ansvar, kunne betragte denne afgørelse som værende uden bindende virkning, hvilket ville medføre, at denne ikke havde grundlag for at påkende hovedsagen, som var blevet omfordelt til den som følge af denne afgørelse, og om denne sag følgelig på ny skulle fordeles til den dommer, der oprindeligt var ansvarlig for behandlingen heraf.

I dommen afsagt i disse forenede sager henviste Domstolen (Store Afdeling) til retningslinjerne i sin praksis [29], bl.a. dom af 5. juni 2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) [30]. Den fastslog i det væsentlige, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for nationale bestemmelser, der giver en instans såsom disciplinærafdelingen, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, mulighed for at ophæve en dommers immunitet, suspendere denne fra tjeneste og nedsætte vedkommendes lønvederlag. Domstolen præciserede ligeledes, i lyset af princippet om EU-rettens forrang og princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, konsekvenserne af en sådan konklusion for den nationale retsinstans med hensyn til en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse, der i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU indebærer suspension fra tjeneste af en dommer, der har sæde som enedommer, samt for de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved den nævnte nationale retsinstans.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for nationale bestemmelser, der giver en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, kompetence til at give tilladelse til indledning af straffesager mod dommere ved de almindelige domstole og, såfremt der gives en sådan tilladelse, til at suspendere de pågældende dommere fra tjeneste og til at nedsætte disses lønvederlag under den nævnte suspension.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at efter indgivelsen af disse to præjudicielle sager havde den afsagt dom i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), hvori den bl.a. havde fastslået, at Polen havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede denne medlemsstat i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [31], ved at bemyndige disciplinærafdelingen, hvis

---

28 Dvs. artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt princippet om EU-rettens forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet.

29 Vedrørende den manglende uafhængighed og upartiskhed hos disciplinærafdelingen oprettet ved lov om den øverste domstol af 2017, som ændret i forbindelse med reformen af de polske domstole i 2019.

30 Dom af 5.6.2023, ***Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)*** (C-204/21, EU:C:2023:442).

31 Dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), domskonklusionens punkt 1.

uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret [32], til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere.

I den ovennævnte dom havde Domstolen fremhævet, at den blotte mulighed for, at dommerne kan løbe risikoen for, at en tilladelse til strafferetlig forfølgning af dem kan begæres og opnås ved en instans, hvis uafhængighed ikke kan garanteres, kan påvirke deres egen uafhængighed, og at det samme gælder med hensyn til risikoen for at måtte se en sådan instans træffe bestemmelse om en eventuel suspension af dem fra tjeneste og en nedsættelse af deres lønvederlag [33].

I den foreliggende sag var den omtvistede afgørelse blevet truffet over for dommer I.T. [34] på grundlag af nationale bestemmelser, som Domstolen i den ovennævnte dom havde fundet at være i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som de gav kompetencen til at træffe afgørelser såsom denne afgørelse til en sådan instans.

Selv om myndighederne i den pågældende medlemsstat er forpligtet til at ændre de nationale bestemmelser, der har været genstand for en dom afsagt i en traktatbrudsag, for at bringe dem i overensstemmelse med kravene i EU-retten, havde denne medlemsstats retsinstanser på deres side pligt til under udøvelsen af deres opgave at sikre, at denne dom overholdes, hvilket bl.a. indebærer, at disse retsinstanser om nødvendigt skal tage hensyn til de fastsatte EU-retlige bestemmelser med henblik på at fastlægge rækkevidden heraf. Følgelig skulle den forelæggende ret i sag C-615/20 i hovedsagen drage samtlige de konsekvenser, der fulgte af retningslinjerne i dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv).

For det andet fortolkede Domstolen artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, princippet om EU-rettens forrang og princippet om loyalt samarbejde således, at

– et dommerkollegium ved en national retsinstans, der behandler en sag og er sat med en enedommer, over for hvem en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, har truffet en afgørelse, hvori der er givet tilladelse til indledning af strafforfølgning og fastsat bestemmelse om suspension af vedkommende fra tjeneste samt nedsættelse af dennes lønvederlag, for det første med rette kan undlade at anvende en sådan afgørelse, der er til hinder for udøvelsen af dets kompetence i denne sag, og

– de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætning af dommerkollegier ved denne nationale retsinstans, for det andet ligeledes skal undlade at anvende denne afgørelse, der er til hinder for det nævnte dommerkollegiums udøvelse af denne kompetence.

---

32 I præmis 102 i dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) gentog Domstolen under henvisning til sin tidligere praksis (præmis 112 i dom af 15.7.2021, ***Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)***, C-791/19, EU:C:2021:596) sin bedømmelse, hvorefter disciplinærafdelingen ikke opfyldte det krav om uafhængighed og upartiskhed, der stilles.

33 Dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 101.

34 Dvs. en almindelig domstol, som på grundlag af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU vil kunne skulle træffe afgørelse om spørgsmål knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at i henhold til fast retspraksis [35] pålægger princippet om EU-rettens forrang navnlig enhver national dommer, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, en forpligtelse til at sikre denne rets fulde virkning i den sag, som den pågældende skal behandle, idet denne om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, der er i strid med en bestemmelse i EU-retten, der har direkte virkning, uden at denne behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale lovgivning eller praksis ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel. Overholdelsen af denne forpligtelse udgør et udtryk for princippet om loyalt samarbejde.

Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder [36], har direkte virkning, som indebærer, at anvendelse af enhver eventuel national bestemmelse, retspraksis eller praksis, der er modstridende med disse EU-retlige bestemmelser, således som de er fortolket af Domstolen, undlades [37].

Selv i mangel af nationale lovgivningsmæssige foranstaltninger, der bringer et af Domstolen konstateret traktatbrud til ophør, skal de nationale retsinstanser træffe alle foranstaltninger til fremme af den fulde gennemførelse af EU-retten i overensstemmelse med anvisningerne indeholdt i den dom, der konstaterer dette traktatbrud. De skal endvidere i medfør af princippet om loyalt samarbejde bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør.

For at opfylde de nævnte forpligtelser skal en national retsinstans undlade at anvende en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse, der i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU træffer bestemmelse om suspension af en dommer fra tjeneste, når dette er absolut nødvendigt, henset til den omhandlede processuelle situation, for at sikre EU-rettens forrang [38].

Endelig fremhævede Domstolen, at når en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse er blevet truffet af en instans, der ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol i EU-rettens forstand, er der endelig ikke noget hensyn vedrørende retssikkerhedsprincippet eller denne afgørelses angivelige retskraft, som med føje kan påberåbes med henblik på at forhindre den forelæggende ret og de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved en national retsinstans, i at undlade at anvende en sådan afgørelse [39].

Domstolen bemærkede i denne henseende, at hovedsagen i sag C-615/20 var blevet udsat af den forelæggende ret på nærværende dom. I denne sammenhæng syntes den videre behandling af denne sag af den dommer, der virkede som enedommer i den forelæggende ret, navnlig på det fremskredne tidspunkt af den nævnte sag, som var særligt kompleks, ikke at kunne bringe retssikkerheden i fare. Den syntes derimod at kunne give mulighed for, at behandlingen af hovedsagen ville kunne føre til en

---

35 Jf. i denne retning dom af 22.2.2022, ***RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol)*** (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

36 Som pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat, hvortil der ikke er knyttet nogen betingelser, bl.a. med hensyn til uafhængigheden og upartiskheden af de retsinstanser, som skal fortolke og anvende EU-retten, og kravet om, at disse forinden er oprettet ved lov.

37 Dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 78 og den deri nævnte retspraksis.

38 Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, ***W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse)*** (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 159 og 161).

39 Jf. i denne retning dommen i sagen W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), præmis 160.

afgørelse, som var i overensstemmelse med dels de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, dels de pågældende retssubjekters krav på en retfærdig rettergang inden for en rimelig frist.

Under disse omstændigheder kunne den forelæggende ret i sag C-615/20 med rette undlade at anvende den omtvistede afgørelse for at kunne fortsætte behandlingen af hovedsagen i dens nuværende sammensætning, uden at de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved en national retsinstans, kunne hindre det.

For det tredje fortolkede Domstolen artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang samt princippet om loyalt samarbejde i forbindelse med situationen med et dommerkollegium ved en national retsinstans såsom den forelæggende ret i sag C-671/20 – til hvilket en sag, der hidtil havde været fordelt til et andet dommerkollegium ved denne retsinstans, var blevet omfordelt som følge af en afgørelse fra disciplinærafdelingen såsom den omtvistede afgørelse – for navnlig at afgøre, om denne forelæggende ret i det foreliggende tilfælde skulle undlade at anvende denne afgørelse og afstå fra den videre behandling af den nævnte sag.

Domstolen fremhævede i denne henseende, at de nationale retsinstansers forpligtelse til at undlade at anvende en afgørelse, der i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU medfører suspension af en dommer fra tjeneste, når dette er absolut nødvendigt, henset til den omhandlede processuelle situation, for at sikre EU-rettens forrang navnlig påhviler det dommerkollegium, til hvilket den pågældende sag er blevet omfordelt på grundlag af en sådan afgørelse. Dette dommerkollegium skal som følge heraf afholde sig fra at påkende denne sag. Den nævnte forpligtelse er også bindende for de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætning af dommerkollegier ved den nationale retsinstans, idet disse organer følgelig skal omfordele den pågældende sag til det dommerkollegium, der oprindeligt skulle behandle den.

I det foreliggende tilfælde var der ikke noget hensyn vedrørende retssikkerhedsprincippet eller den nævnte afgørelses angivelige retskraft, som med føje kunne påberåbes.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at i sag C-671/20 og til forskel fra de andre sager, der var fordelt til dommer I.T., og som i mellemtiden ligeledes var blevet omfordelt til andre dommerkollegier, og hvis behandling var blevet fremmet eller i givet fald afsluttet ved, at der var truffet en afgørelse af disse nye kollegier, var hovedsagen blevet udsat på nærværende dom. Under disse omstændigheder syntes dommer I.T.s genoptagelse af denne sag at kunne give mulighed for, at den nævnte dom, uanset den forsinkelse, der var forårsaget af den omtvistede afgørelse, ville kunne føre til en afgørelse, som både var i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og med dem, der følger af det pågældende retssubjekts krav på en retfærdig rettergang.

Følgelig fortolkede Domstolen artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang samt princippet om loyalt samarbejde således, at

– et dommerkollegium ved en national retsinstans – til hvilket en sag, der hidtil har været fordelt til et andet dommerkollegium ved denne retsinstans, er blevet omfordelt som følge af en afgørelse truffet af en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, hvori der er givet tilladelse til indledning af strafforfølgning mod den enedommer, der sætter sidstnævnte dommerkollegium, og fastsat bestemmelse om suspension af vedkommende enedommer fra tjeneste samt om nedsættelse af dennes lønvederlag – som har besluttet at udsætte behandlingen af denne sag, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse, for det første skal undlade at anvende denne afgørelse og afstå fra den videre behandling af den nævnte sag, og

– de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved den nævnte nationale retsinstans, for det andet i så fald er forpligtet til på ny at fordele denne sag til det dommerkollegium, der oprindeligt var ansvarlig herfor.

Hvad for det fjerde angik de nationale bestemmelser og den retspraksis fra en forfatningsdomstol, der var nævnt af den forelæggende ret i sag C-671/20 [40], og som var til hinder for, at denne sidstnævnte retsinstans kunne, selv om den var forpligtet hertil, henset til Domstolens besvarelse af dens øvrige spørgsmål, træffe afgørelse om den manglende bindende virkning af en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse og i givet fald undlade anvendelsen heraf, bemærkede Domstolen, at det forhold, at en national retsinstans udøver de opgaver, som den således er betroet i medfør af traktaterne, og overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør heraf, når den anvender en bestemmelse såsom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hverken kunne være forbudt for den eller kvalificeres som en disciplinærforseelse for dommere, der har sæde i en sådan retsinstans [41].

Henset til den direkte virkning, som er tillagt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, pålægger princippet om EU-rettens forrang på samme måde de nationale retsinstanser at undlade at anvende enhver national retspraksis, der er i strid med denne EU-retlige bestemmelse, således som fortolket af Domstolen. I tilfælde af, at en national retsinstans i lyset af de af Domstolen afsagte domme måtte finde, at retspraksis fra en national forfatningsdomstol er i strid med EU-retten, må den omstændighed, at den nævnte forfatningsretlige praksis i overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang skal undlades at anvendes, således heller ikke medføre, at en sådan national retsinstans ifalder disciplinært ansvar [42].

Følgelig var artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang samt princippet om loyalt samarbejde til hinder for

- for det første nationale bestemmelser, der forbyder en national retsinstans – under disciplinært ansvar, som kan pålægges dommere med sæde heri – at tage stilling til den bindende karakter af en afgørelse truffet af en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, hvori der er givet tilladelse til indledning af strafforfølgning mod en dommer og fastsat bestemmelse om suspension af vedkommende fra tjeneste samt nedsættelse af dennes lønvederlag, og i givet fald at undlade at anvende denne afgørelse, og

- for det andet retspraksis fra en forfatningsdomstol, hvorefter udnævnelser af dommere ikke kan være genstand for domstolskontrol, for så vidt som den nævnte retspraksis kan være til hinder for denne prøvelse.

---

40 Artikel 42a, stk. 1 og 2, i lov om de almindelige domstole af 27.7.2001, som ændret ved lov af 20.12.2019, fastsætter navnlig over for de nævnte retsinstanser et forbud mod at rejse tvivl om lovmæssigheden af retsinstanser eller at prøve lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller den deraf følgende beføjelse for den pågældende til at beklæde embedet som dommer. Samme lovs artikel 107, stk. 1, nr. 3, kvalificerer navnlig enhver handling udført af dommere ved de almindelige domstole, der rejser tvivl om virkningen af udnævnelsen af en dommer, som en disciplinærforseelse.

41 Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 132.

42 Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 132.

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers forbliven i sit embede) (C-718/21, EU:C:2023:1015)

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – kriterier – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – præjudiciel forelæggelse, der hidrører fra et dommerkollegium, som ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – afvisning«

Ved skrivelse af 30. december 2020 meddelte L.G., som var dommer ved Sąd Okręgowy w K. (den regionale domstol i K., Polen), Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen) (herefter »domstolsrådet«), at han ønskede at fortsætte i dommerembedet ud over den normale pensionsalder. Idet domstolsrådet fastslog, at det var ufornødent at træffe afgørelse om denne anmodning som følge af udløbet af den præklusionsfrist, der er fastsat til indgivelse heraf, iværksatte L.G. appel ved den forelæggende instans. Denne instans forelagde Domstolen præjudicielle spørgsmål, idet den ønskede oplyst, om en national lovgivning, der dels gør virkningen af en sådan erklæring fra en dommer betinget af domstolsrådets samtykke, dels fastsætter en absolut præklusionsfrist for denne erklæring, er forenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

I det foreliggende tilfælde bestod den forelæggende instans af tre dommere ved Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, herefter »afdelingen for ekstraordinær prøvelse«), der var blevet oprettet inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) i forbindelse med nylige reformer af det polske retssystem [43]. Disse tre dommere blev udnævnt til denne afdeling på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, der blev vedtaget af domstolsrådet den 28. august 2018 (herefter »afgørelse nr. 331/2018«).

For det første var denne afgørelse imidlertid blevet annulleret ved dom afsagt af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen) den 21. september 2021 [44]. For det andet var Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) i dom af 8. november 2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen [45] (herefter »dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen«), nået frem til den konklusion, at der forelå en tilsidesættelse af det krav om en »domstol, der er oprettet ved lov«, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [46], som følge af den procedure, der på grundlag af afgørelse nr. 331/2018 havde ført til udnævnelsen af medlemmerne af to dommerkollegier med tre dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse.

I sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at den forelæggende instans ikke udgjorde en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

---

43 Denne afdeling og en anden ny afdeling ved den øverste domstol, Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen), blev oprettet i henhold til ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017, som trådte i kraft den 3.4.2018.

44 Denne dom blev afsagt som følge af dom af 2.3.2021, ***A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)*** (C-824/18, EU:C:2021:153).

45 CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

46 Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Domstolen, at den for at bedømme, om et forelæggende organ er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF, tager en hel række forhold i betragtning, herunder bl.a., om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at den øverste domstol som sådan opfylder disse krav, og præciseret, at så længe en anmodning om præjudiciel afgørelse hidrører fra en national domstol, skal der gælde en formodning for, at denne domstol opfylder de nævnte krav uafhængigt af sin konkrete sammensætning. Inden for rammerne af en præjudiciel procedure tilkommer det nemlig ikke Domstolen, henset til opgavefordelingen mellem Domstolen og den nationale retsinstans, at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde.

Denne formodning kan imidlertid afkræftes, når en endelig retsafgørelse, som er truffet af en retsinstans i en medlemsstat eller af en international retsinstans, fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [47].

I denne henseende bemærkede Domstolen, at Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen samt dommen fra den øverste domstol i forvaltningsretlige sager af 21. september 2021 var blevet endelige, og at de specifikt vedrørte de omstændigheder, hvorunder dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse var blevet udnævnt på grundlag af afgørelse nr. 331/2018.

Nærmere bestemt fastslog Menneskerettighedsdomstolen for det første i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen i det væsentlige, at udnævnelserne af de medlemmer, der udgjorde de pågældende dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse, var blevet foretaget i åbenbar strid med grundlæggende nationale regler om proceduren for udnævnelse af dommere. Selv om det er korrekt, at der blandt de seks dommere, som indgik i de dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse, som var omhandlet i de sager, der gav anledning til den nævnte dom, kun er en enkelt af disse, som har sæde i den forelæggende instans, fremgår det imidlertid klart af dommens præmisser, at de vurderinger, som Menneskerettighedsdomstolen foretog, gælder uden forskel for samtlige de dommere i den nævnte afdeling, der er blevet udnævnt til denne afdeling under tilsvarende omstændigheder og navnlig på grundlag af afgørelse nr. 331/2018.

Ved dom af 21. september 2021 annullerede den øverste domstol i forvaltningsretlige sager for det andet resolution nr. 331/2018 på grundlag bl.a. af konstateringer og vurderinger, der i vidt omfang overlappede dem, som var indeholdt i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen.

I lyset af de konstateringer og vurderinger, der fulgte af disse to domme og af dens egen praksis, undersøgte Domstolen, om formodningen for, at kravene til en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF var opfyldt, skulle anses for at være afkræftet i forhold til den forelæggende instans.

I denne henseende anførte Domstolen for det første, at de dommere, der udgør den forelæggende instans, er blevet udnævnt til afdelingen for ekstraordinær prøvelse efter indstilling fra domstolsrådet,

---

47 Jf. dom af 29.3.2022, ***Getin Noble Bank*** (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 72).

dvs. et organ, hvori 23 af de 25 medlemmer som følge af nylige lovændringer [48] er blevet udpeget af den udøvende og den lovgivende magt eller er medlemmer af disse magter. Den omstændighed, at et organ såsom domstolsrådet, der deltager i proceduren for udnævnelse af dommere, overvejende består af medlemmer valgt af den lovgivende magt, kan ganske vist ikke i sig selv rejse tvivl om egenskaben af domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og om uafhængigheden af de dommere, der udnævnes ved afslutningen af denne procedure. Det kan imidlertid forholde sig anderledes, når denne omstændighed, sammenholdt med andre relevante forhold og de betingelser, hvorunder disse valg er blevet truffet, fører til at fremkalde en sådan tvivl. Lovændringerne vedrørende domstolsrådet fandt sted samtidig med vedtagelsen af en væsentlig reform af den øverste domstol, som bl.a. omfattede oprettelsen af to nye afdelinger ved den nævnte retsinstans samt nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved denne retsinstans. Disse ændringer indtrådte derfor på et tidspunkt, hvor mange ledige eller nyoprettede dommerstillinger ved den øverste domstol skulle besættes inden for kort tid.

For det andet er afdelingen for ekstraordinær prøvelse, der således er oprettet ex nihilo, blevet tildelt kompetencer på særligt følsomme områder, såsom valgtvister og sager vedrørende afholdelse af folkeafstemninger samt ekstraordinære sager om annullation af endelige afgørelser hidrørende fra de almindelige domstole eller fra andre afdelinger ved den øverste domstol.

For det tredje, og parallelt med de ovennævnte lovændringer, blev reglerne vedrørende tilgængelige retsmidler til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om indstilling af kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved den øverste domstol ændret væsentligt, hvorved sådanne søgsmåls effektivitet blev ophævet. I denne henseende fastslog Domstolen ligeledes, at de begrænsninger, der var blevet indført ved de sidstnævnte ændringer, alene vedrørte søgsmål anlagt til prøvelse af domstolsrådets afgørelser vedrørende forelæggelse af ansøgninger til dommerembeder ved den øverste domstol, mens domstolsrådets afgørelser om forelæggelse af ansøgninger til dommerembeder ved de øvrige nationale retter for deres del fortsat var undergivet den almindelige ordning for domstolsprøvelse, der tidligere var gældende [49].

For det fjerde fastslog Domstolen allerede i dommen i sagen W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) [50] ligeledes, at da det medlem af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til den nævnte dom, blev udnævnt på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, havde den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, for hvilken der var blevet anlagt et søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse, den 27. september 2018 truffet afgørelse om, at fuldbyrdelsen af afgørelsen skulle udsættes. Denne omstændighed er godtgjort for så vidt angår udnævnelsen af de tre medlemmer, der har sæde i den forelæggende instans. Den omstændighed, at Republikken Polens præsident i al hast og uden at afvente at få kendskab til begrundelsen for kendelsen af 27. september 2018 foretog de omhandlede udnævnelser på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, der ellers var blevet suspenderet

---

48 Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12.5.2011, som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love) af 8.12.2017, der trådte i kraft den 17.1.2018, og ved ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 20.7.2018, der trådte i kraft den 27.7.2018.

49 Dom af 2.3.2021, ***A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)*** (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 157, 162 og 164).

50 Dom af 6.10.2021, ***W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse)*** (C-487/19, EU:C:2021:798).

ved den nævnte kendelse, udgjorde således et alvorligt indgreb i det princip om magtens tredeling, der er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde.

For det femte og skønt den øverste domstol i forvaltningsretlige sager var blevet forelagt et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelse nr. 331/2018 og havde udsat afgørelsen af denne tvist i afventning af Domstolens dom i sagen A.B. m.fl. [51], vedtog den polske lovgiver en lov, der bl.a. fastsatte, at ethvert søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om indstilling til udnævnelse af dommere til den øverste domstol var udelukket i fremtiden, og at det var ufornødent at træffe afgørelse i de søgsmål af denne art, som fortsat verserede [52]. Hvad angår de ændringer, der således blev indført ved den nævnte lov, har Domstolen imidlertid allerede fastslået, at sådanne lovændringer, navnlig når de ses i sammenhæng med en række andre kontekstuelle forhold, kan tyde på, at den polske lovgivende magt handlede med det konkrete formål for øje at forhindre enhver mulighed for domstolsprøvelse af de pågældende afgørelser [53].

For det sjette og sidste præciserede Domstolen, at selv om det er korrekt, at virkningerne af den ovennævnte dom af 21. september 2021 fra den øverste domstol i forvaltningsretlige sager ikke vedrører gyldigheden og effektiviteten af de præsidentielle akter om udnævnelse til de pågældende dommerembeder, forholder det sig ikke desto mindre således, at den akt, hvorved domstolsrådet indstiller en kandidat til udnævnelse til et dommerembede ved den øverste domstol, udgør en ufravigelig betingelse for, at kandidaten kan udnævnes til et sådant embede af Republikken Polens præsident.

Sammenfattende fastslog Domstolen, at samtlige de såvel systemiske som faktuelle forhold, der er nævnt ovenfor, og som karakteriserede udnævnelsen til afdelingen for ekstraordinær prøvelse af de tre dommere, der udgør den forelæggende instans, har til følge, at denne instans ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, således at dette kollegium ikke udgør en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. Disse forhold kan nemlig skabe rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt de berørte dommere og det dommerkollegium, hvor de har sæde, er uimodtagelige for eksterne faktorer, navnlig direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om de er neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden. De nævnte forhold kan således føre til, at disse dommere og denne retsinstans ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde disse borgere i et demokratisk samfund og en retsstat.

---

51 Dom af 2.3.2021, ***A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)*** (C-824/18, EU:C:2021:153).

52 Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om ændring af lov om domstolsrådet og lov om forvaltningsretspleje) af 26.4.2019, der trådte i kraft den 23.5.2019.

53 Dom af 2.3.2021, ***A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)*** (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 137, 162 og 138).

2. Legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf

Dom af 4. maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367)

»Præjudiciel forelæggelse – beslutning 2006/928/EF – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 15, stk. 1 – artikel 47 – artikel 49, stk. 3 – offentlige hverv, hvortil valg finder sted – interessekonflikt – national lovgivning, der fastsætter et forbud mod at udøve offentlige hverv, hvortil valg finder sted, i en på forhånd fastsat periode – accessorisk sanktion til mandatets ophør – proportionalitetsprincippet«

I 2016 blev sagsøgeren i hovedsagen valgt til borgmester i MN kommune (Rumænien). Agenția Națională de Integritate (ANI) (det nationale integritetsagentur, Rumænien) konstaterede i en rapport udarbejdet i 2019, at han ikke havde overholdt reglerne om interessekonflikter på forvaltningsrettens område. Såfremt denne rapport blev endelig, ophørte sagsøgeren i hovedsagens mandat i kraft af loven, og han ville blive pålagt et accessorisk forbud mod at udøve offentlige hverv, hvortil valg finder sted, for en periode på tre år.

Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag med påstand om annullation af denne rapport, idet han gjorde gældende, at EU-retten var til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk pålægges en person, der er blevet anset for at have handlet i en situation, hvor der forelå en interessekonflikt, et sådant forbud og uden mulighed for, at det tilpasses alvoren af den begåede overtrædelse [54]. Den forelæggende ret, der skulle behandle sagen, besluttede at forelægge Domstolen spørgsmål om dette forbuds forenelighed med princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf [55], retten til at arbejde [56] samt adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol [57], der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Domstolens bemærkninger

For det første udtalte Domstolen, at chartrets artikel 49, stk. 3, ikke finder anvendelse på en national lovgivning, der efter en administrativ procedure fastsætter et forbud mod at udøve ethvert offentligt hverv, hvortil valg finder sted, i en på forhånd fastsat periode på tre år over for en person, med hensyn til hvilken det er blevet konstateret, at der foreligger en interessekonflikt ved udøvelsen af et sådant hverv, for så vidt som dette forbud ikke er af strafferetlig karakter.

---

54 Artikel 25 i legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (lov nr. 176/2010 vedrørende integritet ved udøvelsen af offentlige hverv og embeder, om ændring og supplering af lov nr. 144/2007 om oprettelse, organisering og funktion af Agenția Naționale de Integritate (det nationale integritetsagentur) samt om ændring og supplering af andre retsakter) af 1.9.2010. Denne lov gennemfører det andet benchmark i bilaget til 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 254, s. 56).

55 Chartrets artikel 49, stk. 3.

56 Chartrets artikel 15, stk. 1.

57 Chartrets artikel 47.

I denne henseende er tre kriterier relevante for at vurdere, om en sanktion har strafferetlig karakter: den retlige kvalificering af overtrædelsen i national ret, selve overtrædelsens art og strengheden af sanktionen.

Hvad indledningsvis angår det første kriterium anses hverken mandatets ophør i kraft af loven i tilfælde af konstatering af en interessekonflikt eller forbuddet mod at udøve et ethvert offentligt hverv, hvortil valg finder sted, for strafferetlige sanktioner i rumænsk ret. Dernæst indebærer det andet kriterium, at det skal efterprøves, om den omhandlede foranstaltning bl.a. forfølger et repressivt formål. Den pågældende lovgivning har imidlertid til formål at sikre integritet og gennemsigtighed i udøvelsen af offentlige hverv og embeder samt at forebygge institutionel korruption. Formålet med dette forbud er ligesom formålet med bortfaldet af mandatet i kraft af loven således at sikre statens tilfredsstillende funktion og gennemsigtighed ved vedvarende at bringe situationer med interessekonflikter til ophør. En sådan foranstaltning forfølger derfor i det væsentlige et præventivt og ikke repressivt formål. Hvad angår det tredje kriterium består denne foranstaltning ikke i at pålægge en frihedsstraf eller en bøde, men i at forbyde den fremtidige udøvelse af bestemte aktiviteter, nemlig offentlige hverv, hvortil valg finder sted, der omfatter en afgrænset gruppe af personer med en særlig status. Den har en begrænset varighed og omfatter ikke stemmeret.

For så vidt som den nævnte foranstaltning ikke er af strafferetlig karakter, kan den ikke vurderes på grundlag af chartrets artikel 49, stk. 3.

Når dette er sagt, skal den omhandlede nationale lovgivning, for så vidt som den gennemfører EU-retten, under alle omstændigheder være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som et almindeligt EU-retligt princip.

I denne henseende fastslog Domstolen for det andet, at dette princip ikke er til hinder for denne lovgivning, for så vidt som anvendelsen heraf, henset til alle de relevante omstændigheder, fører til, at der pålægges en sanktion, der er tilpasset grovheden af den overtrædelse, som lovgivningen undertrykker, henset til formålet om at sikre integritet og gennemsigtighed i udførelsen af offentlige hverv og embeder samt at forebygge institutionel korruption. Dette er ikke tilfældet, når den konstaterede ulovlige adfærd, henset til dette formål, undtagelsesvis ikke har noget element af grovhed, mens foranstaltningens indvirkning på denne persons personlige, erhvervsmæssige og økonomiske situation viser sig at være særligt indgribende.

Den automatiske pålæggelse af den omhandlede sanktion gør det således muligt vedvarende at bringe situationen med den konstaterede interessekonflikt til ophør og sikre funktionen af staten og de pågældende organer, hvortil valg finder sted. Den omstændighed, at der fastsættes både et ophør af mandatet i kraft af loven og et automatisk forbud mod at udøve ethvert hverv, hvortil valg finder sted, i en på forhånd fastsat periode, der er tilstrækkeligt lang, synes desuden at kunne afskrække personer, der udøver et valgmandat, fra at placere sig i en sådan situation og tilskynde dem til at overholde deres forpligtelser på området.

Hvad endvidere angår nødvendigheden af det omhandlede forbud har den rumænske lovgiver fastsat dets varighed til tre år under hensyntagen til, hvor iboende alvorlige de forhold, der udgør situationen med en interessekonflikt, er både for statens funktion og for samfundet. Dette forbud pålægges således som følge af en overtrædelse, der er blevet begået af en person, der udøver offentlige hverv, hvortil valg finder sted, og som er af en vis grovhed. I denne henseende skal der ligeledes tages hensyn til omfanget af interessekonflikter og det korruptionsniveau, der observeres i den nationale offentlige sektor. Desuden er det nævnte forbud tidsmæssigt begrænset, det finder kun anvendelse på visse kategorier af personer, der udøver særlige hverv, og det omfatter kun afgrænsede aktiviteter, nemlig offentlige hverv, hvortil valg finder sted, og hindrer ikke udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet.

Hvad endelig angår den omhandlede foranstaltnings forholdsmæssighed synes den principielt ikke at være uforholdsmæssig i forhold til den overtrædelse, som den har til formål at sanktionere, henset til

alvoren af indgrebet i offentlighedens interesse, der følger af folkevalgtes korruptionshandlinger og af selv de mindste interessekonflikter i en national sammenhæng med høj risiko for korruption. Når dette er sagt, gør den omstændighed, at varigheden af dette forbud ikke er ledsaget af nogen mulighed for tilpasning, det ikke muligt at udelukke, at denne sanktion i visse undtagelsestilfælde kan vise sig at være uforholdsmæssig.

For det tredje præciserede Domstolen, at retten til at udøve et mandat, hvortil valg finder sted, der er opnået efter en demokratisk valgproces, såsom et borgmestermandat, ikke er omfattet af chartrets artikel 15, stk. 1.

Selv om denne bestemmelse er affattet bredt, omfatter dens anvendelsesområde ikke retten til at udøve et sådant mandat i en bestemt periode. Chartrets artikel 15 er nemlig indeholdt i dets afsnit II med overskriften »Friheder«, mens der findes særlige bestemmelser om valgbarhed ved valg i et særskilt afsnit, nemlig afsnit V med overskriften »Borgerrettigheder« [58]. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol støtter denne fortolkning [59].

For det fjerde og endelig fastslog Domstolen, at chartrets artikel 47 ikke er til hinder for den pågældende nationale lovgivning, forudsat at den omhandlede person faktisk har mulighed for at anfægte lovligheden af den rapport, hvori det er blevet konstateret, at der foreligger en interessekonflikt, og den sanktion, der er pålagt på grundlag heraf, herunder dens forholdsmæssighed.

Adgangen til effektive retsmidler indebærer bl.a., at indehaveren af denne ret har adgang til en retsinstans, der har kompetence til at sikre overholdelsen af de rettigheder, som EU-retten sikrer vedkommende, og som med henblik herpå kan undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for at afgøre den tvist, der er indbragt for den. I det foreliggende tilfælde forudsætter denne adgang, at den forelæggende ret kan efterprøve lovligheden af vurderingsrapporten, der vedrører sagsøgeren i hovedsagen, og i givet fald annullere denne rapport og de sanktioner, der er pålagt på grundlag heraf.

Dom af 24. juli 2023 (Store Afdeling), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af Unionens finansielle interesser – artikel 325, stk. 1, TEUF – BFI-konventionen – artikel 2, stk. 1 – forpligtelse til at træffe effektive og afskrækkende foranstaltninger for at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser – forpligtelse til at fastsætte strafferetlige sanktioner – merværdiafgift (moms) – direktiv 2006/112/EF – alvorlig momssvig – forældelsesfrist for strafansvar – en forfatningsdomstols dom, hvorved en national bestemmelse, der omhandler grunde til afbrydelse af denne frist, er blevet erklæret ugyldig – systemisk risiko for straffrihed – beskyttelse af de grundlæggende rettigheder – artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – det strafferetlige legalitetsprincip – krav om forudsigelighed og nøjagtighed i straffeloven – princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior) – retssikkerhedsprincippet – national norm til beskyttelse af grundlæggende rettigheder – en medlemsstats retsinstansers forpligtelse til at undlade at anvende denne medlemsstats forfatningsdomstols og/eller

---

58 Jf. chartrets artikel 39 og 40 vedrørende stemmeret og valgbarhed henholdsvis til Europa-Parlamentet og kommunale valg.

59 Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2016, Savisaar mod Estland (CE:ECHR:2016:1108DEC000836516).

øverste domstols domme, såfremt de ikke er i overensstemmelse med EU-retten – dommeres disciplinære ansvar ved manglende efterlevelse af disse domme – princippet om EU-rettens forrang«

I 2010 undlod C.I., C.O., K.A., L.N. og S.P. (herefter »de berørte personer«) helt eller delvist i deres regnskaber at registrere handelstransaktioner og indtægter fra salg til nationale modtagere af dieselolie, som var blevet erhvervet under udsættelsen af betalingen af punktafgift, hvorved de forvoldte skade på statens budget, navnlig med hensyn til merværdiafgift (moms) og punktafgift på dieselolie.

Ved dom offentliggjort den 25. juni 2018 fandt Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien), at en national bestemmelse, der regulerede afbrydelsen af forældelsesfristen for strafansvar, var forfatningsstridig, idet den tilsidesatte det strafferetlige legalitetsprincip [60]. Denne domstol præciserede endvidere i en dom offentliggjort den 9. juni 2022, at henset til den rumænske lovgivers manglende indgriben umiddelbart efter den nævnte dom afsagt i 2018, fastsatte rumænsk ret ingen grunde til afbrydelse af den nævnte forældelsesfrist mellem datoen for offentliggørelsen af den sidstnævnte dom og datoen for ikrafttrædelsen af den bestemmelse, som erstattede den bestemmelse, der var blevet fundet ugyldig, hvilket var den 30. maj 2022 [61].

Ved dom af 30. juni 2020 afsagde Curtea de Apel Brașov (appeldomstolen i Brașov, Rumænien), der var den forelæggende ret, kendelse om domfældelse af eller stadfæstelse af domme afsagt over for de berørte personer, hvorved de pågældende blev idømt fængselsstraffe for afgiftssvig og kriminel sammensværgelse. De berørte personer iværksatte særlige retsmidler med påstand om ophævelse af denne dom med den begrundelse, at de blev dømt, selv om forældelsesfristen for deres strafansvar var udløbet. De gjorde nærmere bestemt gældende, at den omstændighed, at gældende ret i den ovennævnte periode ikke fastsatte nogen mulighed for afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar, i sig selv udgjorde en mildere straffebestemmelse, som skulle anvendes på dem i overensstemmelse med princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior). I denne forbindelse påberåbte de sig en dom afsagt af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) den 25. oktober 2022, hvorved denne fastslog, at der principielt kunne iværksættes et særligt retsmiddel med påstand om ophævelse af en endelig dom baseret på virkningerne af dommene afsagt af forfatningsdomstolen som en mildere straffebestemmelse (lex mitior) [62].

Den forelæggende ret konstaterede, at såfremt en sådan fortolkning skulle lægges til grund, ville forældelsesfristen i det foreliggende tilfælde være udløbet, inden afgørelsen om domfældelse af de berørte personer var blevet endelig, hvilket ville medføre, at straffesagen blev henlagt, og at de pågældende ikke kunne dømmes.

---

60 Denne bestemmelse, nemlig artikel 155, stk. 1, i den rumænske straffelov, fastsatte afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar ved gennemførelsen af »ethvert proceduremæssigt skridt«. Ifølge forfatningsdomstolen var den nævnte bestemmelse ikke forudsigelig, og den tilsidesatte det strafferetlige legalitetsprincip, for så vidt som udtrykket »ethvert proceduremæssigt skridt« ligeledes omfattede skridt, som ikke blev forkyndt for den mistænkte eller den tiltalte, hvilket medførte, at den pågældende ikke fik kendskab til, at en ny forældelsesfrist for vedkommendes strafansvar var begyndt at løbe.

61 Straffelovens artikel 155, stk. 1, blev senere ændret, således at forældelsesfristen for strafansvaret blev afbrudt ved ethvert proceduremæssigt skridt i sagen, som skulle forkyndes for den mistænkte eller den tiltalte.

62 I denne dom af 25.10.2022 anførte kassationsdomstolen, at reglerne for afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar i rumænsk ret henhørte under materiel strafferet, og at de følgelig var underlagt princippet om, at straffeloven ikke må have tilbagevirkende kraft, uden at dette berører princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior).

Den forelæggende ret ønskede oplyst, om denne fortolkning var forenelig med EU-retten, for så vidt som den ville medføre, at de berørte personer ikke ville ifalde strafansvar for alvorlig svig til skade for Unionens finansielle interesser. Den forelæggende ret fremhævede desuden, at såfremt det måtte blive fastslået, at det ikke var muligt at anlægge en fortolkning i overensstemmelse med EU-retten, kunne den være forpligtet til at undlade at anvende dommene afsagt af forfatningsdomstolen og/eller den øverste domstol. Den nye disciplinærordning gjorde det imidlertid muligt at pålægge dommere sanktioner, såfremt de i ond tro og eller ved grov uagtsomhed havde tilsidesat domme afsagt af disse retsinstanser.

Inden for rammerne af den præjudicielle hasteprocedure, som var iværksat ex officio, præciserede Domstolen (Store Afdeling) de forpligtelser, der for medlemsstaterne følger af dels kravene om at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser, dels kravet om overholdelse af de grundlæggende rettigheder, således som disse er beskyttet ved EU-retten og national ret.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog, at hverken artikel 325, stk. 1, TEUF eller BFI-konventionens [63] artikel 2, stk. 1, forpligter en medlemsstats retsinstanser til at undlade at anvende domme afsagt af en forfatningsdomstol, hvorved det er blevet fastslået, at den nationale lovbestemmelse, der omhandlede grundene til afbrydelse af forældelsesfristen i straffesager, var ugyldig, selv om disse domme havde til følge, at et betydeligt antal straffesager, herunder sager vedrørende alvorlig svig, der skadede Unionens finansielle interesser, ville blive henlagt på grund af forældelse af strafansvaret.

I denne henseende præciserede Domstolen indledningsvis, at selv om vedtagelsen af regler om forældelse af strafansvaret for overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen henhørte under medlemsstaternes kompetence, var disse under udøvelsen af denne kompetence forpligtet til at overholde de forpligtelser, der følger af EU-retten. Medlemsstaterne skal således bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af afskrækkende og effektive foranstaltninger samt træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at adfærd, der udgør svig, som skader sådanne interesser, herunder momssvig, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. I denne forbindelse skal medlemsstaterne sikre, at de regler om forældelsesfrister, som er foreskrevet i national ret, kan føre til en effektiv sanktionering af de lovovertrædelser, der er forbundet med en sådan svig.

Anvendelsen af domme afsagt af forfatningsdomstolen, hvorved det er blevet fastslået, at den nationale lovbestemmelse, der omhandlede grundene til afbrydelse af forældelsesfristen i straffesager, var ugyldig, ville imidlertid medføre, at straffesagen blev henlagt, og at de berørte personer ikke ville kunne dømmes. Anvendelsen heraf ville desuden medføre bortfald af strafansvar i et betydeligt antal sager, som således ville indebære en systemisk risiko for straffrihed for handlinger, der udgør alvorlig svig, som skader Unionens finansielle interesser. En sådan risiko er uforenelig med de forpligtelser, som medlemsstaterne er pålagt ved artikel 325, stk. 1, TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1.

---

63 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, herefter »BFI-konventionen«).

Da disse bestemmelser har direkte virkning, påhviler det i medfør af princippet om EU-rettens forrang principielt de nationale retter at sikre den fulde virkning af EU-rettens krav, idet den om fornødent skal undlade at anvende enhver national lovgivning, der i forbindelse med sager om alvorlig svig, der skader Unionens finansielle interesser, er til hinder for anvendelsen af effektive og afskrækkende sanktioner til bekæmpelse af sådanne overtrædelser. Det fremgår således, at disse retter principielt er forpligtet til at undlade at anvende de nævnte domme.

Da de straffesager, der var indledt for lovovertrædelser på momsområdet, udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), skal det endvidere undersøges, om forpligtelsen til at undlade at anvende disse domme er i strid med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og i det foreliggende tilfælde med de rettigheder, der i Unionens retsorden er sikret ved chartrets artikel 49, stk. 1 [64]. For så vidt som de regler, der regulerer forældelse i straffesager, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse, kan forpligtelsen til at undlade at anvende de nævnte domme ikke tilsidesætte de grundlæggende rettigheder, således som disse er sikret ved den nævnte bestemmelse.

Når en ret i en medlemsstat skal efterprøve, om en national bestemmelse eller foranstaltning er forenelig med de grundlæggende rettigheder, og denne bestemmelse eller foranstaltning gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, i en situation, hvor medlemsstaternes virke ikke fuldt ud er reguleret af EU-retten, er det imidlertid fortsat muligt for nationale myndigheder og retter at anvende nationale normer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, forudsat at denne anvendelse ikke gør indgreb i det beskyttelsesniveau, som er fastsat i chartret, eller i EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning. For så vidt som reglerne om afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar i rumænsk ret hører under materiel strafferet og følgelig er underlagt det strafferetlige legalitetsprincip og princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior), skal disse principper anses for nationale normer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

I denne henseende henviste Domstolen for det første til den betydning i såvel Unionens retsorden som i de nationale retsordener, som princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, har med sit krav om forudsigelighed og præcision samt kravet om, at gældende straffebestemmelser ikke må have tilbagevirkende kraft. Disse krav er et særligt udtryk for retssikkerhedsprincippet, der er et centralt element i retsstaten, som er fastlagt i artikel 2 TEU som både en grundlæggende EU-værdi og en fælles værdi for medlemsstaterne.

I det foreliggende tilfælde har forfatningsdomstolen anvendt en national norm til beskyttelse af det strafferetlige legalitetsprincip med de krav om strafferettens forudsigelighed og nøjagtighed, der følger heraf, som supplerer den beskyttelse mod vilkårlighed på det strafferetlige område, som EU-retten giver på grundlag af retssikkerhedsprincippet. På baggrund af betydningen af denne beskyttelse mod vilkårlighed kan en sådan norm være til hinder for den forpligtelse, som påhviler de nationale retter i medfør af artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF, til at undlade at anvende nationale bestemmelser om forældelsesfrister i straffesager.

---

64 Denne bestemmelse, som i Unionens retsorden sikrer det strafferetlige legalitetsprincip og princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior), har følgende ordlyd: »Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes.«

Domstolen fastslog for det andet, at i medfør af artikel 325, stk. 1, TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1, er en medlemsstats retsinstanser derimod forpligtede til at undlade at anvende en national beskyttelsesnorm vedrørende princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior), som gør det muligt, herunder i forbindelse med søgsmål anlagt til prøvelse af endelige domme, at rejse tvivl om afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar i grove tilfælde af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som følge af proceduremæssige skridt, der fandt sted, inden den nationale lovbestemmelse, der omhandler grundene til afbrydelse af forældelsesfristen i straffesager, blev erklæret ugyldig.

I modsætning til den nationale beskyttelsesnorm vedrørende det strafferetlige legalitetsprincip med de krav om strafferettens forudsigelighed og nøjagtighed, der følger heraf, som er begrænset til at neutralisere den fristafbrydende virkning af proceduremæssige skridt, der fandt sted i perioden fra den 25. juni 2018, datoen for offentliggørelsen af den dom, hvorved den omhandlede nationale lovbestemmelse blev erklæret ugyldig, til den 30. maj 2022, datoen for ikrafttrædelsen af den bestemmelse, som erstattede den, gør den nationale beskyttelsesnorm vedrørende princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse (lex mitior) det nemlig muligt at neutralisere den fristafbrydende virkning af proceduremæssige skridt, der fandt sted inden den 25. juni 2018. Anvendelsen af en sådan national beskyttelsesnorm kan således forværre den systemiske risiko for straffrihed for grove tilfælde af svig, der skader Unionens finansielle interesser, hvilket er i strid med artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1.

Under disse omstændigheder, og henset til den nødvendige afvejning mellem sidstnævnte nationale beskyttelsesnorm og bestemmelserne i artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1, kan en national rets anvendelse af denne norm bringe EU-rettens forrang, enhed og effektivitet i fare.

Endelig fastslog Domstolen, at princippet om EU-rettens forrang er til hinder for en lovgivning eller en national praksis, hvorefter en medlemsstats ordinære retsinstanser er bundet af afgørelser fra denne medlemsstats forfatningsdomstol og øverste domstol og derfor ikke af egen drift kan undlade at anvende den retspraksis, der følger af sådanne afgørelser, idet dommerne ved disse retsinstanser ellers risikerer at ifalde disciplinært ansvar, også selv om de, henset til en dom afsagt af Domstolen, måtte finde, at en sådan retspraksis er i strid med bestemmelser i EU-retten, der har direkte virkning. Det forhold, at en national retsinstans udøver de opgaver, som den således er betroet i medfør af traktaterne, og overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør heraf, når den i overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang anvender en EU-retlig bestemmelse såsom artikel 325, stk. 1, TEUF eller BFI-konventionens artikel 2, stk. 1, og Domstolens fortolkning heraf, kan nemlig pr. definition ikke kvalificeres som en disciplinærforseelse for dommere, der har sæde i denne retsinstans, idet denne bestemmelse og dette princip ellers ipso facto ville blive tilsidesat.

3. Princippet ne bis in idem

Dom af 14. september 2023, Volkswagen Group Italia og Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663)

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet ne bis in idem – sanktion pålagt for urimelig handelspraksis – sanktionens strafferetlige karakter – en strafferetlig sanktion, som er blevet pålagt i en medlemsstat efter vedtagelsen af en sanktion for urimelig handelspraksis i en anden medlemsstat, men som er blevet endelig inden denne sidstnævnte sanktion – artikel 52, stk. 1 – begrænsninger af princippet ne bis in idem – betingelser – procedurerne og sanktionerne skal koordineres«

Den italienske konkurrencemyndighed pålagde i august 2016 Volkswagen Group Italia SpA og Volkswagen Aktiengesellschaft (herefter henholdsvis »VWGI« og »VWAG«) en bøde på 5 mio. EUR for at have anvendt urimelig handelspraksis som omhandlet i forbrugerloven. Overtrædelserne bestod dels i, at der fra og med 2009 i Italien var blevet markedsført dieselkøretøjer udstyret med systemer, der havde til formål at ændre målingen af forurenende emissioner, dels i udbredelsen af reklamebudskaber, der fremhævede disse køretøjers overholdelse af kriterierne i miljølovgivningen. VWGI og VWAG anlagde sag til prøvelse af den italienske konkurrencemyndigheds afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien).

Inden denne ret havde afsagt sin dom, pålagde den anklagemyndighed, der behandlede sagen i Tyskland, i juni 2018 VWAG en bøde på 1 mia. EUR i henhold til lov om administrative overtrædelser. Denne bøde var bl.a. rettet imod markedsføringen af dieselkøretøjer udstyret med systemer, der havde til formål at ændre målingen af forurenende emissioner, og udbredelsen af reklamebudskaber, der fremhævede disse køretøjers overholdelse af kriterierne i miljølovgivningen. Den nævnte anklagemyndigheds afgørelse blev endelig den 13. juni 2018, da VWAG havde givet afkald på sin ret til at anfægte denne afgørelse og desuden havde betalt den deri fastsatte bøde.

Den regionale forvaltningsdomstol for Lazio frifandt i april 2019 den italienske konkurrencemyndighed i VWGI's og VWAG's søgsmål, idet retten bl.a. henviste til, at princippet ne bis in idem ikke var til hinder for en opretholdelse af den bøde, der var fastsat i denne myndigheds afgørelse.

VWGI og VWAG iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), og denne ret besluttede at anmode Domstolen om at tage stilling til, under hvilke betingelser der kan indføres begrænsninger af princippet ne bis in idem, der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [65], i en situation med kumulation i to medlemsstater af sanktionsprocedurer, der udføres af kompetente myndigheder inden for forskellige aktivitetsområder.

Ved sin dom præciserede Domstolen indledningsvis, at en i national lovgivning fastsat administrativ bøde, som den kompetente nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed pålægger et selskab for urimelig handelspraksis, udgør en strafferetlig sanktion som omhandlet i chartrets artikel 50, selv om denne bøde i den nationale lovgivning kvalificeres som en administrativ sanktion, når den forfølger et repressivt formål og er særdeles streng.

---

65 Denne bestemmelse fastsætter følgende: »Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

Dernæst fastslog Domstolen, at princippet ne bis in idem, som er fastsat i denne samme bestemmelse, er til hinder for en national lovgivning, der tillader opretholdelsen af en bøde af strafferetlig karakter, der er blevet pålagt en juridisk person for en sådan urimelig handelspraksis, i det tilfælde, hvor der er blevet afsagt straffedom over for denne person for de samme forhold i en anden medlemsstat, selv om denne domfældelse er sket efter datoen for den afgørelse, hvorved denne bøde blev pålagt, men er blevet endelig, inden dommen i det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af denne afgørelse, har fået endelig retskraft.

Endelig udtalte Domstolen, at chartrets artikel 52, stk. 1 [66], giver mulighed for at begrænse anvendelsen af princippet ne bis in idem, som er indskrevet i chartrets artikel 50, således at der tillades en kumulation af procedurer eller sanktioner for de samme forhold, når de betingelser, der er fastsat i den første af disse bestemmelser, således som disse betingelser er præciseret i retspraksis, er opfyldt. Det kræves således for det første, at denne kumulation ikke udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for den berørte person, for det andet, at der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation, og, for det tredje, at de pågældende procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angik vurderingen af, om retsforfølgningen og sanktionerne var af strafferetlig karakter, bemærkede Domstolen, at princippet ne bis in idem, som fastsat i chartrets artikel 50, forbyder en kumulation af såvel retsforfølgelse som sanktioner af strafferetlig karakter som omhandlet i denne artikel for de samme forhold og mod samme person. Når Domstolen skal foretage en sådan vurdering, støtter den sig på tre relevante kriterier, der følger af retspraksis. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt. Hvad navnlig angår det andet kriterium gælder det, at den blotte omstændighed, at en sanktion ligeledes forfølger et præventivt formål, ikke fører til, at den mister sin kvalificering som straffesanktion. Det følger nemlig af de strafferetlige sanktioners natur, at de både tilsigter at straffe og at forebygge ulovlig adfærd. Hvad angår det tredje kriterium bemærkede Domstolen, at strengheden af de omhandlede foranstaltninger vurderes i forhold til den maksimale straf, der er fastsat i de relevante bestemmelser. En administrativ bøde, der kan nå op på et beløb på 5 mio. EUR, har således en strenghed, der kan underbygge den analyse, ifølge hvilken denne sanktion er af strafferetlig karakter.

For det andet fremkom Domstolen indledningsvis med en række præciseringer af betingelsen »bis« for at vurdere, om den omhandlede italienske lovgivning overholdt princippet ne bis in idem, der er fastsat i chartrets artikel 50. For at en retsafgørelse kan anses for at udgøre en endelig stillingtagen til de faktiske omstændigheder, der er undergivet den senere procedure, skal den ikke blot være blevet endelig, men skal ligeledes være blevet afsagt efter en vurdering af realiteten i sagen. Selv om anvendelsen af princippet ne bis in idem ganske vist forudsætter, at der foreligger en endelig forudgående afgørelse, følger det ikke nødvendigvis heraf, at de efterfølgende afgørelser, som dette princip er til hinder for, kun kan være dem, der er vedtaget efter denne endelige forudgående

---

66 Denne bestemmelse har følgende ordlyd: »Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

afgørelse. Dette princip udelukker således, at der, når der foreligger en endelig afgørelse, kan indledes eller opretholdes en strafferetlig forfølgning for de samme forhold.

Hvad dernæst angik betingelsen »idem« 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 endelig frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske. Derimod er den retlige kvalificering i national ret af de faktiske omstændigheder og den retlige interesse, der beskyttes, ikke relevant, for så vidt som beskyttelsen i chartrets artikel 50 ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den anden. I øvrigt er det ikke tilstrækkeligt, at forholdene ligner hinanden, idet princippet ne bis in idem kun kan anvendes, såfremt de forhold, som de to pågældende procedurer eller de to pågældende sanktioner vedrører, er identiske, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Hvad endelig angik de betingelser, hvorunder begrænsninger af det i chartret fastsatte princip ne bis in idem kan begrundes, bemærkede Domstolen, at en sådan begrænsning kan begrundes i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, i det omfang den er fastlagt i lovgivningen og respekterer det væsentligste indhold af chartrets artikel 50 såvel som proportionalitetsprincippet. Muligheden for kumulation af retsforfølgning og sanktioner respekterer det væsentligste indhold af chartrets artikel 50, forudsat at de pågældende nationale lovgivninger ikke gør det muligt at retsforfølge og pålægge sanktioner med hensyn til de samme forhold på grundlag af den samme overtrædelse eller med henblik på at forfølge det samme formål, men udelukkende fastsætter muligheden for kumulation af retsforfølgning og sanktioner i medfør af forskellige lovgivninger. Proportionalitetsprincippet kræver for sin del, at kumulation af retsforfølgning og sanktioner fastsat i en national lovgivning ikke må overskride grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning. Det gælder i denne henseende, at offentlige myndigheder lovligt kan vælge komplementære retlige svar på visse former for samfundsskadelig adfærd, forudsat at disse kombinerede retlige svar ikke udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for den berørte person. Følgelig kan der tages hensyn til den omstændighed, at to procedurer forfølger forskellige formål af almen interesse, som det er berettiget at beskytte kumulativt, som led i analysen af forholdsmæssigheden af en kumulation af retsforfølgning og sanktioner som en faktor, der kan begrunde denne kumulation, forudsat at disse procedurer supplerer hinanden, og at den yderligere byrde, som nævnte kumulation udgør, således kan begrundes ved de to forfulgte mål. Med hensyn til, om en kumulation af retsforfølgning og sanktioner er strengt nødvendig, skal det vurderes, om der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en sådan kumulation, samt koordinering mellem de forskellige myndigheder, om de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og om den sanktion, der i givet fald blev pålagt ved den tidsmæssigt første procedure, blev taget i betragtning ved vurderingen af den anden sanktion, således at byrderne for de berørte personer som følge af denne kumulation er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed.

4. Beskyttelse af personoplysninger [67]

a. Godkendelse af telefonaflytning inden for rammerne af en straffesag

Dom af 16. februar 2023, HYA m.fl. (Begrundelse for godkendelse af telefonaflytning) (C-349/21, EU:C:2023:102)

»Præjudiciel forelæggelse – telekommunikation – behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred – direktiv 2002/58 – artikel 15, stk. 1 – indskrænkning af den elektroniske kommunikationshemmelighed – retsafgørelse om godkendelse af aflytning, registrering og lagring af telefonsamtaler foretaget af personer, der mistænkes for at have begået en forsætlig alvorlig strafbar handling – praksis, hvorefter afgørelsen udfærdiges efter et standardtekstforlæg, som ikke indeholder en individualiseret begrundelse – artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrundelsespligt«

I forbindelse med en straffesag havde formanden for Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien) ved flere afgørelser imødekommet anmodninger fra Spetsializirana prokuratura (særlig anklagemyndighed, Bulgarien) om godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder med henblik på at aflytte og optage telefonsamtaler, der førtes af forskellige personer, som var mistænkt for at have begået alvorlige strafbare handlinger. Med henblik på at give en begrundelse for afgørelserne havde formanden fulgt den gældende nationale retspraksis, der består i at anvende et standardforlæg, som ikke indeholder en individualiseret begrundelse, og som i det væsentlige blot anfører, at de krav, der er fastsat i den nationale lovgivning om telefonaflytning, og som nævnes i forlægget, er overholdt.

Efterfølgende havde den særlige anklagemyndighed rejst tiltale mod de personer, der var berørt af disse aflytninger, for deltagelse i en organiseret kriminel bande. Indholdet af de optagede samtaler var af direkte betydning for at fastslå, om der var grundlag for anklageskriftet mod disse personer.

Den særlige domstol i straffesager, som var den forelæggende ret, for hvilken sagens realitet var indbragt, forklarede, at den først var forpligtet til at efterprøve gyldigheden af proceduren for godkendelsen af telefonaflytningerne. Da den forelæggende ret bl.a. var i tvivl om, hvorvidt den nævnte retspraksis var i overensstemmelse med EU-retten, besluttede den at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede, at den omhandlede retspraksis er en del af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som Bulgarien har vedtaget i henhold til direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation [68], som giver mulighed for at træffe begrundede retsafgørelser, der medfører en indskrænkning af princippet om fortrolighed i forbindelse med elektronisk kommunikation og trafikdata, der er fastsat i dette direktiv [69]. Denne praksis skal således gennemføre

---

67 Dom af 5.6.2023 (Store Afdeling), ***Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)*** (C-204/21, EU:C:2023:442), bør også nævnes under denne overskrift. Denne dom er omtalt i afsnit I.1 »Retsstaten og effektiv domstolsbeskyttelse«.

68 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).

69 Artikel 5, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

den begrundelsespligt, der er foreskrevet i disse lovgivningsmæssige foranstaltninger, i overensstemmelse med kravene i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [70], som direktivet henviser til.

Domstolen bemærkede tillige, at det fremgår af den retlige ordning for denne nationale procedure, at den kompetente ret, der meddeler godkendelse til at anvende særlige efterforskningsmetoder, træffer sin afgørelse på grundlag af en begrundet og udførlig anmodning, hvis lovbestemte indhold skal gøre det muligt for retten at efterprøve, om betingelserne for at give en sådan godkendelse er opfyldt.

Domstolen fandt i denne forbindelse, at når den kompetente ret har undersøgt begrundelsen for en sådan udførlig anmodning, og når den efter sin undersøgelse er af den opfattelse, at denne anmodning er begrundet, har denne ret ved at underskrive et standardtekstforlæg, hvoraf det fremgår, at lovkravene er opfyldt, godkendt begrundelsen for anmodningen og samtidig sikret sig, at lovkravene er overholdt. Det ville nemlig være kunstigt at kræve, at en sådan godkendelse skal indeholde en specifik og detaljeret begrundelse, når den anmodning, på grundlag af hvilken denne godkendelse gives, allerede i henhold til den nationale lovgivning indeholder en sådan begrundelse.

Domstolen tilføjede imidlertid, at når den berørte person er blevet underrettet om, at der er blevet anvendt særlige efterforskningsmetoder over for vedkommende, kræver begrundelsespligten i chartret, at den pågældende skal være i stand til at forstå begrundelsen for at godkende anvendelsen af disse metoder, således at den pågældende i givet fald kan anfægte denne godkendelse på en hensigtsmæssig og effektiv måde. Dette krav gælder ligeledes for enhver ret, som, afhængigt af dens beføjelser, ex officio eller efter anmodning fra den berørte person skal efterprøve lovligheden af nævnte godkendelse.

Det påhviler derfor den forelæggende ret at efterprøve, om overholdelsen af chartret og direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation er sikret inden for rammerne af den omhandlede nationale praksis, og om såvel de personer, der er omfattet af aflytningerne, som den ret, der skal efterprøve lovligheden af godkendelsen til at foretage aflytning, vil kunne forstå begrundelsen for denne godkendelse.

Domstolen præciserede i denne forbindelse, at eftersom godkendelsen vedtages på grundlag af en begrundet og udførlig anmodning, skal det for det første efterprøves, om sådanne personer kan få adgang ikke blot til godkendelsesafgørelsen, men også til anmodningen.

For det andet skal de samme personer ved at sammenholde anmodningen med godkendelsesafgørelsen let kunne opnå en entydig forståelse af de præcise grunde til, at denne godkendelse er blevet givet, henset til de faktiske og retlige forhold, der kendetegner det konkrete tilfælde, som ligger til grund for anmodningen, ligesom det er et krav, at godkendelsens gyldighedsperiode fremgår, når godkendelsen sammenholdes med anmodningen.

Navnlig når godkendelsesafgørelsen blot angiver godkendelsens gyldighedsperiode og erklærer, at de lovbestemmelser, som nævnes heri, er overholdt, er det afgørende, at anmodningen klart indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for, at de berørte personer kan forstå, at den ret, der har udstedt godkendelsen, alene på grundlag af disse oplysninger er nået frem til den konklusion, at alle lovmæssige krav er overholdt, idet retten har fulgt den begrundelse, der er indeholdt i anmodningen. Hvis det ved at sammenholde anmodningen og den efterfølgende godkendelse ikke er muligt let at

---

70 Artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

opnå en entydig forståelse af begrundelsen for denne godkendelse, må det konstateres, at den begrundelsespligt, der følger af chartret, ikke er overholdt.

b. Indsamling af biometriske og genetiske data inden for rammerne af en straffesag

Dom af 26. januar 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Politiets registrering af biometriske og genetiske data) (C-205/21, EU:C:2023:49)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – direktiv (EU) 2016/680 – artikel 4, stk. 1, litra a)-c) – principper for behandling af personoplysninger – formålsbegrænsning – dataminimering – artikel 6, litra a) – klar sondring mellem personoplysninger om forskellige kategorier af personer – artikel 8 – lovlig behandling – artikel 10 – gennemførelse – behandling af biometriske data og genetiske data – begrebet »behandling hjemlet i medlemsstaternes nationale ret« – begrebet »strengt nødvendigt« – skønsbeføjelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7, 8, 47, 48 og 52 – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – uskyldsformodning – begrænsning – forsætlig strafbar handling, der retsforfølges ex officio – sigtede personer – indsamling og registrering af billed- og fingeraftryksoplysninger og udtagelse af en biologisk prøve i forbindelse med fastlæggelse af en DNA-profil – procedure for tvangsmæssig gennemførelse af indsamlingen – indsamlingens systematiske karakter«

Inden for rammerne af en straffesag om skattesvig indledt af de bulgarske myndigheder blev V.S. sigtet for at have deltaget i en organiseret kriminel gruppe, der havde til formål at opnå berigelse, med henblik på i forening at begå lovovertrædelser i Bulgarien. Efter at der var blevet rejst sigtelse, opfordrede det bulgarske politi V.S. til at medvirke til, at der blev indsamlet og registreret billed- og fingeraftryksoplysninger om hende, og at der blev udtaget en prøve med henblik på fastlæggelse af hendes DNA-profil. V.S. nægtede at medvirke hertil.

Under henvisning til den nationale lovgivning, hvorefter der kan foretages »politimæssig registrering« af personer, som sigtes for en forsætlig lovovertrædelse, der retsforfølges ex officio, anmodede politimyndighederne Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien) om at anordne tvangsmæssig gennemførelse af indsamlingen af genetiske og biometriske data om V.S. Politimyndighedernes anmodning var alene vedlagt en kopi af kendelsen om sigtelse og den erklæring, hvori V.S. tilkendegav, at hun ikke ville medvirke til indsamlingen af disse oplysninger.

Denne domstol var i tvivl om, hvorvidt den bulgarske lovgivning, der fandt anvendelse på denne »politimæssige registrering«, var forenelig med direktiv 2016/680 [71], sammenholdt med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og forelagde derfor Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.

I dommen præciserede Domstolen først de betingelser, hvorunder politimyndigheders behandling af biometriske og genetiske data kan anses for hjemlet i medlemsstaternes nationale ret i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2016/680. Domstolen tog derefter stilling til anvendelsen af det i

---

71 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)

dette direktiv nævnte krav vedrørende behandlingen af den kategori af personer, om hvem der er væsentlig grund til tro, at de er involveret i en strafbar handling, og til overholdelsen af retten til effektiv domstolsbeskyttelse og retten til uskyldsformodning i det tilfælde, hvor den nationale lovgivning giver den kompetente nationale ret mulighed for at tillade tvangsmæssig indsamling af disse oplysninger, som ifølge EU-lovgiver skal anses for »følsomme«. Endelig udtalte Domstolen sig om spørgsmålet om, hvorvidt den nationale lovgivning om systematisk indsamling af disse oplysninger var forenelig med bestemmelserne i direktiv 2016/680, som vedrører behandling af sådanne oplysninger, under hensyn til de fastsatte principper.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Domstolen, at direktiv 2016/680, sammenholdt med chartret [72], skal fortolkes således, at den behandling af biometriske og genetiske data, som politimyndighederne i forbindelse med efterforskningsaktiviteter foretager med henblik på at bekæmpe kriminalitet og opretholde den offentlige orden, er hjemlet i en medlemsstats nationale ret, når lovgivningen i denne medlemsstat indeholder et retsgrundlag, som er tilstrækkelig klart og præcist til at tillade den nævnte behandling. Den omstændighed, at den nationale retsakt, der indeholder et sådant retsgrundlag, i øvrigt henviser til databeskyttelsesforordningen [73] og ikke til direktiv 2016/680, kan ikke i sig selv rejse tvivl om, hvorvidt der foreligger en sådan tilladelse, for så vidt som det på en tilstrækkelig klar, præcis og utvetydig måde fremgår af fortolkningen af samtlige gældende bestemmelser i national ret, at den omhandlede behandling af biometriske og genetiske data er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde og ikke af databeskyttelsesforordningen.

I denne forbindelse bemærkede Domstolen, henset til den omstændighed, at den relevante nationale lovgivning henviste til de bestemmelser i databeskyttelsesforordningen, der regulerer behandlingen af følsomme oplysninger, og samtidig gengav indholdet af bestemmelserne i direktiv 2016/680, som omhandler behandlingen af de samme oplysninger [74], at disse bestemmelser ikke har et identisk indhold. Selv om en behandling af følsomme oplysninger, der foretages af de kompetente myndigheder, bl.a. med henblik på at forebygge og afsløre strafbare handlinger, som er omfattet af direktiv 2016/680, kun kan tillades, når det er strengt nødvendigt, og skal være omfattet af passende garantier og hjemlet i EU-retten eller i en medlemsstats nationale ret, indeholder databeskyttelsesforordningen et principielt forbud mod behandling af disse oplysninger og en liste over undtagelser. Selv om den nationale lovgiver inden for rammerne af det samme lovgivningsinstrument har mulighed for at fastsætte regler om behandling af personoplysninger med henblik på de formål, der henhører under direktiv 2016/680, og med henblik på de andre formål, der henhører under databeskyttelsesforordningen, er den forpligtet til at sikre sig, at der ikke er tvivl om, hvorvidt den ene eller den anden af disse to EU-retsakter finder anvendelse på indsamlingen af følsomme oplysninger.

Hvad endvidere angår en eventuel ukorrekt gennemførelse af direktiv 2016/680, som den forelæggende ret havde henvist til, fremhævede Domstolen, at dette direktiv ikke kræver, at de nationale bestemmelser, som tillader behandling af oplysninger, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, indeholder en henvisning til det nævnte direktiv. Domstolen præciserede, at når

---

72 Artikel 10, litra a), i direktiv 2016/680, sammenholdt med chartrets artikel 52.

73 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 »databeskyttelsesforordningen«).

74 Henholdsvis databeskyttelsesforordningens artikel 9 og artikel 10 i direktiv 2016/680.

den nationale lovgiver fastsætter bestemmelser om, at de kompetente myndigheder kan foretage behandling af biometriske og genetiske data, som kan være omfattet enten af dette direktivs eller af databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde, kan denne lovgiver af klarheds- og præcisionshensyn udtrykkeligt henvise dels til de bestemmelser i national ret, der sikrer gennemførelsen af dette direktiv, dels til databeskyttelsesforordningen, uden at være forpligtet til at nævne det omhandlede direktiv. Når der foreligger åbenbar modstrid mellem de nationale bestemmelser, der tillader den omhandlede behandling, og de bestemmelser, der synes at udelukke en sådan behandling, er den nationale ret imidlertid forpligtet til at fortolke disse bestemmelser på en sådan måde, at den effektive virkning af direktiv 2016/680 bevares.

Derefter fastslog Domstolen, at direktiv 2016/680 [75] og chartret [76] ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente straffedomstol i tilfælde af, at den person, der er blevet sigtet for en forsætlig lovovertrædelse, som retsforfølges ex officio, nægter frivilligt at medvirke til indsamling og registrering af biometriske og genetiske data om den pågældende, er forpligtet til at tillade den tvangsmæssige gennemførelse af denne indsamling uden at have mulighed for at foretage en vurdering af, om der foreligger alvorlige grunde til at tro, at den pågældende har begået den lovovertrædelse, som vedkommende er sigtet for, for så vidt som den nationale ret efterfølgende sikrer en effektiv domstolsprøvelse af betingelserne for den nævnte sigtelse, som tilladelsen til at foretage denne indsamling udspringer af.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at medlemsstaterne i henhold til direktiv 2016/680 [77] skal sikre, at der foretages en klar sondring mellem oplysningerne om de forskellige kategorier af registrerede, således at den samme grad af indgreb i de registreredes grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger ikke rammer dem forskelligt, uanset hvilken kategori de tilhører. Denne forpligtelse er imidlertid ikke absolut. I øvrigt præciserede Domstolen, at for så vidt som dette direktiv omfatter den kategori af personer, om hvem der er væsentlig grund til at tro, at de har begået en strafbar handling, udgør den omstændighed, at der foreligger et tilstrækkeligt antal beviser for, at en person er skyldig, i princippet en væsentlig grund til at tro, at den pågældende har begået den omhandlede lovovertrædelse. Direktiv 2016/680 er således ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter der skal ske tvangsmæssig indsamling af oplysninger om personer, i forhold til hvilke der foreligger tilstrækkelige beviser for, at de pågældende er skyldige i at have begået en forsætlig lovovertrædelse, som retsforfølges ex officio, og over for hvem der for dette forhold er blevet rejst sigtelse.

Hvad angår overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse fremhævede Domstolen navnlig, at eftersom den kompetente nationale ret med henblik på at tillade en foranstaltning, der består i tvangsmæssig gennemførelse af indsamling af følsomme oplysninger om en sigtet person, ikke kan foretage en materiel prøvelse af de krav, der stilles til at rejse sigtelse, kan den omstændighed, at retten midlertidigt fratages muligheden for at foretage en vurdering af de beviser, der ligger til grund for sigtelsen mod den registrerede, vise sig at være begrundet under den indledende fase af straffesagen. En sådan kontrol under denne fase ville nemlig kunne hindre gennemførelsen af den strafferetlige efterforskning, hvorunder disse oplysninger indsamles, og i overdreven grad begrænse efterforskernes mulighed for at opklare andre lovovertrædelser på grundlag af en sammenligning af disse oplysninger med de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med andre efterforskninger.

---

75 Artikel 6, litra a), i direktiv 2016/680.

76 Chartrets artikel 47 og 48, der fastsætter henholdsvis retten til effektiv domstolsbeskyttelse og retten til uskyldsformodning.

77 Artikel 6 i direktiv 2016/680.

Denne begrænsning af den effektive domstolsbeskyttelse er således ikke uforholdsmæssig, eftersom national ret efterfølgende sikrer en effektiv domstolsprøvelse.

Hvad angår overholdelsen af retten til uskyldsformodning i forbindelse med en retsafgørelse, der tillader indsamling af de omhandlede oplysninger, bemærkede Domstolen for det første, at for så vidt som denne indsamling i det foreliggende tilfælde var begrænset til kategorien af personer, hvis strafferetlige ansvar endnu ikke er fastslået, kunne denne indsamling ikke anses for udtryk for, at myndighederne var af den opfattelse, at disse personer var skyldige. For det andet udgør den omstændighed, at den ret, som skal træffe afgørelse om, hvorvidt den pågældende er skyldig, ikke på dette trin af straffesagen kan vurdere, om de beviser, der ligger til grund for sigtelsen af den pågældende, er tilstrækkelige, en garanti for den pågældende om, at retten til uskyldsformodning vil blive overholdt.

Endelig konkluderede Domstolen, at direktiv 2016/680 [78] er til hinder for en national lovgivning, der foreskriver systematisk indsamling og registrering af biometriske og genetiske data om enhver person, der sigtes for en forsætlig lovovertrædelse, som retsforfølges ex officio, uden at fastsætte en forpligtelse for den kompetente myndighed til at fastslå eller godtgøre dels, at denne indsamling er strengt nødvendig for at opfylde de konkrete formål, der forfølges, dels at disse formål ikke kan nås ved foranstaltninger, der er mindre indgribende i den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at direktiv 2016/680 har til formål bl.a. at sikre en øget beskyttelse med hensyn til behandling af følsomme oplysninger, herunder biometriske og genetiske data, for så vidt som den kan indebære betydelige risici for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Det deri nævnte krav om, at disse behandlinger »kun [må] tillades, når det er strengt nødvendigt«, skal fortolkes således, at det definerer strengere betingelser for, at behandlingen af disse følsomme oplysninger er lovlig [79]. Endvidere skal rækkevidden af dette krav ligeledes fastlægges på grundlag af principperne for behandling af oplysninger, såsom formålsbegrænsning og dataminimering.

I denne forbindelse er en national lovgivning, som foreskriver systematisk indsamling og registrering af biometriske og genetiske data om enhver person, der sigtes for en forsætlig lovovertrædelse, som retsforfølges ex officio, principielt i strid med dette krav. En sådan lovgivning kan nemlig føre til udifferentieret og generel indsamling af data for størstedelen af de personer, over for hvem der rejses sigtelse, eftersom begrebet »forsætlig strafbar handling, der retsforfølges ex officio« har en særlig generel karakter og kan finde anvendelse på et stort antal strafbare handlinger, uanset deres art og grovhed, de særlige omstændigheder i forbindelse med disse overtrædelser, den eventuelle forbindelse mellem den nævnte overtrædelse og andre verserende sager, tidligere kriminel adfærd eller den pågældendes individuelle profil.

---

78 Artikel 10 i direktiv 2016/680, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra a)-c), og artikel 8, stk. 1 og 2.

79 Under hensyn til de betingelser, der fremgår af artikel 4, stk. 1, litra b) og c), og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2016/680.

c. Videreanvendelse inden for rammerne af en administrativ procedure af personoplysninger, der er stillet til rådighed for myndighederne i en straffesag

Dom af 7. september 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631)

»Præjudiciel forelæggelse – telekommunikation – behandling af personoplysninger inden for den elektroniske kommunikationssektor – direktiv 2002/58/EF – anvendelsesområde – artikel 15, stk. 1 – data, der er lagret af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester og stillet til rådighed for myndighederne i straffesager – efterfølgende anvendelse af disse data i forbindelse med en efterforskning af embedsmisbrug«

Lietuvos Respublikos Generalinė prokuratūra (anklagemyndigheden i Republikken Litauen) (herefter »anklagemyndigheden«) indledte en administrativ efterforskning mod sagsøgeren i hovedsagen, som på dette tidspunkt varetog embedet som anklager ved en litauisk anklagemyndighed, med den begrundelse, at der forelå indicier for, at sagsøgeren i forbindelse med en efterforskning, som han ledte, ulovligt havde givet den mistænkte og dennes advokat relevante oplysninger i forbindelse med denne efterforskning.

Ifølge denne rapport fremgik dette embedsmisbrug af de oplysninger, der var blevet indsamlet i forbindelse med den administrative efterforskning. Ifølge denne rapport fremgik dette embedsmisbrug af de oplysninger, der var blevet indsamlet i forbindelse med den administrative efterforskning. Navnlig bekræftede de oplysninger, der blev indhentet i forbindelse med kriminalefterretningsoperationerne, og de oplysninger, der blev indsamlet i forbindelse med to strafferetlige efterforskninger, at der fandt telefonisk kommunikation sted mellem sagsøgeren i hovedsagen og den mistænktes advokat i forbindelse med efterforskningen af denne mistænkte, som sagsøgeren i hovedsagen ledte. På grundlag af denne rapport vedtog anklagemyndigheden to afgørelser, hvorved den pålagde sagsøgeren i hovedsagen en sanktion og fratog sagsøgeren dennes embede. Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag ved Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius, Litauen) med påstand om annullation af disse to dekreter, hvilken ret ikke gav sagsøgeren medhold, bl.a. med den begrundelse, at de kriminalefterretningsoperationer, der var blevet foretaget i det foreliggende tilfælde, var lovlige, og at de oplysninger, der var indsamlet i overensstemmelse med bestemmelserne i kriminalefterretningsloven [80], var blevet anvendt lovligt til at vurdere, om sagsøgeren i hovedsagen eventuelt havde begået embedsmisbrug.

Denne sidstnævnte iværksatte appel ved Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol), som er den forelæggende ret i den foreliggende sag, idet vedkommende gjorde gældende, at efterretningsorganernes adgang til trafikdata og selve indholdet af den elektroniske kommunikation i forbindelse med en kriminalefterretningsoperation udgør et så alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, at denne adgang, henset til bestemmelserne i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation [81] og Den Europæiske Unions

---

[80] Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos Įstatymas (Republikken Litauens lov om kriminalefterretning), af 2.10.2012 (Žin., 2012, nr. 122-6093) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »kriminalefterretningsloven«).

[81] Bl.a. 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

charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), kun kan gives med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen fastsætter kriminalefterretningsloven [82] imidlertid, at sådanne oplysninger kan anvendes til at efterforske ikke blot alvorlige overtrædelser, men også disciplinærforseelser eller embedsmisbrug i forbindelse med korruption.

Ifølge den forelæggende ret vedrører de spørgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen har rejst, to forhold, nemlig, for det første, adgangen til de data, der lagres af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester til andre formål end bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, og, for det andet, anvendelsen af disse data, når adgang hertil er opnået, til efterforskning af embedsmisbrug i forbindelse med korruption.

Efter at have henvist til den lære, der kan udledes af dommen i sagen Privacy International [83] vedrørende anvendelsesområdet for direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, og den lære, der kan udledes af dommen i sagen Prokuratuur (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) [84] for så vidt angår rækkevidden af formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager, anførte den forelæggende ret, at Domstolen endnu ikke havde udtalt sig om betydningen af den efterfølgende anvendelse af de omhandlede oplysninger for indgrebet i de grundlæggende rettigheder. Under disse omstændigheder var den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt en sådan efterfølgende anvendelse ligeledes skal anses for at udgøre et så alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret [85], at det kun er bekæmpelsen af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde den, hvilket udelukker muligheden for at anvende disse oplysninger i efterforskningen af embedsmisbrug i forbindelse med korruption.

I sin dom præciserede Domstolen rækkevidden af den praksis, der følger af dommen i sagen La Quadrature du Net m.fl. [86] og dommen i sagen Commissioner of An Garda Síochána m.fl. [87], idet den

---

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).

82 Kriminalefterretningslovens artikel 19, stk. 3.

83 Dom af 6.10.2020, ***Privacy International*** (C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 39).

84 Dom af 2.3.2021, ***Prokuratuur (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation)*** (C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 33 og 35).

85 Chartrets artikel 7 og 8.

86 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).

fastslog, at artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, sammenholdt med chartret [88], er til hinder for, at personoplysninger vedrørende elektronisk kommunikation, som udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i medfør af en retsforskrift, der er vedtaget i henhold til denne bestemmelse, har lagret, og som efterfølgende i henhold til denne foranstaltning er blevet stillet til rådighed i henhold til denne retsforskrift for de kompetente myndigheder med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, kan anvendes i forbindelse med efterforskning af embedsmisbrug i forbindelse med korruption.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår de betingelser, hvorunder trafikdata og lokaliseringsdata, der er forbundet med sådan kommunikation, kan anvendes under en administrativ procedure vedrørende embedsmisbrug i forbindelse med korruption, bemærkede Domstolen indledningsvis, at der kun kan gives adgang til de nævnte oplysninger i medfør af en foranstaltning, der er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, for så vidt som disse data er blevet lagret af disse udbydere på en måde, der er i overensstemmelse med denne bestemmelse. Dernæst er en efterfølgende anvendelse af disse data kun mulig, såfremt, for det første, lagringen af disse data er i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, som fortolket i Domstolens praksis, og, for det andet, at den adgang til disse data, som de kompetente myndigheder fik, ligeledes er i overensstemmelse med denne bestemmelse.

Hvad angår de formål, der kan begrunde offentlige myndigheders anvendelse af data, som lagres af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i henhold til en foranstaltning, der er i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, sammenholdt med chartret, bemærkede Domstolen, at denne bestemmelse gør det muligt for medlemsstaterne at indføre undtagelser til den principielle forpligtelse til at sikre fortroligheden af personoplysninger, der er fastsat i det pågældende direktivs artikel 5, stk. 1, samt til de tilsvarende forpligtelser, der bl.a. er anført i det samme direktivs artikel 6 og 9, hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller uautoriseret brug af det elektroniske kommunikationssystem. Med henblik herpå kan medlemsstaterne bl.a. vedtage retsforskrifter om lagring af data i en begrænset periode, som kan begrundes i et af disse hensyn.

---

87 Dom af 5.4.2022, ***Commissioner of An Garda Síochána m.fl.*** (C-140/20, EU:C:2022:258).

88 Chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.

Domstolen præciserede, at artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation imidlertid ikke kan begrunde, at en fravigelse af den principielle pligt til at sikre fortroligheden af elektronisk kommunikation og de dermed forbundne data, og navnlig af det forbud mod at lagre disse data, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, bliver hovedreglen, idet rækkevidden af sidstnævnte bestemmelse i så fald i høj grad ville blive udhulet.

Hvad angår de formål, som kan begrunde en begrænsning af de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i navnlig artikel 5, 6 og 9 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, bemærkede Domstolen, at opregningen af de formål, der er fastsat i dette direktivs artikel 15, stk. 1, første punktum, er udtømmende, således at en retsforskrift, der er vedtaget i henhold til denne bestemmelse, faktisk og præcist skal opfylde et af disse formål.

Hvad angår de formål af almen interesse, der kan begrunde vedtagelse af en forskrift i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, bemærkede Domstolen, at det fremgår af dens praksis, og navnlig af dommen i sagen La Quadrature du Net m.fl. og af dommen i sagen Commissioner of An Garda Síochána m.fl., at der i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er et hierarki mellem disse formål, som er bestemt af deres respektive betydning, og at betydningen af det formål, der forfølges med en sådan forskrift, skal stå i forhold til alvoren af det indgreb, som den medfører. I denne henseende har Domstolen fastslået, at formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed vejer tungere end de andre formål, der er indeholdt i artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, bl.a. formålet om bekæmpelse af kriminalitet i almindelighed, herunder også grov kriminalitet, og om beskyttelse af den offentlige sikkerhed. Med forbehold for overholdelsen af de øvrige krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, kan formålet om beskyttelse af den nationale sikkerhed derfor begrunde foranstaltninger, der indebærer indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er mere alvorlige end dem, som disse andre formål kan begrunde.

Hvad angår formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger bemærkede Domstolen, at det i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun er bekæmpelsen af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed, der kan begrunde alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, såsom de indgreb, som lagring af trafikdata og lokaliseringsdata indebærer. Det er således kun de indgreb i de nævnte grundlæggende rettigheder, der ikke er alvorlige, som kan begrundes i formålet om forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger i almindelighed.

Det fremgår af denne retspraksis, at bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelsen af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed har mindre betydning i hierarkiet af formål af almen interesse end beskyttelse af den nationale sikkerhed, men deres betydning vejer til gengæld tungere end bekæmpelsen af kriminalitet i almindelighed og forebyggelsen af ikke-alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. I denne sammenhæng bemærkede Domstolen imidlertid, at medlemsstaternes mulighed for at begrunde en begrænsning af de rettigheder og forpligtelser, der navnlig er fastsat i artikel 5, 6 og 9 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, skal vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det formål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor.

Endvidere bemærkede Domstolen, at adgang til de trafikdata og lokaliseringsdata, som udbyderne lagrer som følge af en foranstaltning vedtaget i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, der skal gennemføres under fuld overholdelse af de betingelser, som følger af den retspraksis, hvori dette direktiv er blevet fortolket, i princippet kun begrundes i det formål af almen interesse, med henblik på hvilket disse udbydere er blevet pålagt at foretage denne lagring. Anderledes forholder det sig kun, såfremt det formål, der forfølges med adgangen, er vigtigere end det, der har begrundet lagringen.

Ifølge Domstolen finder disse betragtninger anvendelse mutatis mutandis på en efterfølgende anvendelse af trafikdata og lokaliseringsdata, der lagres af udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i henhold til en foranstaltning, som er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet. Sådanne data kan nemlig ikke, efter at de er blevet lagret og stillet til rådighed for de kompetente myndigheder med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, overføres til andre myndigheder og anvendes med henblik på at opfylde formål, såsom i det foreliggende tilfælde bekæmpelse af embedsmisbrug i forbindelse med korruption, som i hierarkiet af formål af almen interesse er af mindre betydning end formålet om bekæmpelse af grov kriminalitet og forebyggelse af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed. Såfremt der i en sådan situation blev givet adgang til de lagrede data og anvendelsen heraf, ville det være i strid med dette hierarki af formål af almen interesse, der er fremstillet ovenfor.

d. Behandling af personoplysninger på sociale onlinenetværk

Dom af 4. juli 2023 (Store Afdeling), Meta Platforms m.fl. (Almindelige betingelser for anvendelse af et socialt netværk) (C-252/21, EU:C:2023:537)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – sociale onlinenetværk – misbrug af dominerende stilling af operatøren af et sådant netværk – misbrug, som består i den behandling af personoplysninger om netværkets brugere, der er fastsat i de almindelige betingelser for anvendelsen heraf – beføjelser for en konkurrencemyndighed i en medlemsstat til at fastslå, at denne behandling er i strid med forordningen – forbindelse med kompetencerne for de nationale myndigheder, der fører tilsyn med beskyttelse af personoplysninger – artikel 4, stk. 3, TEU – princippet om loyalt samarbejde – artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra a)-f), i forordning 2016/679 – lovlig behandling – artikel 9, stk. 1 og 2 – behandling af særlige kategorier af personoplysninger – artikel 4, nr. 11) – begrebet »samtykke««

Virksomheden Meta Platforms er ejer af det sociale onlinenetværk »Facebook«, som er gratis for private brugere. Den økonomiske model for det sociale onlinenetværk er baseret på onlinereklamefinansiering, som er tilpasset den individuelle bruger. En sådan reklametype er gjort teknisk mulig ved den automatiske oprettelse af detaljerede profiler for brugerne af netværket og af de onlinetjenester, som Meta-koncernen tilbyder. For at kunne anvende det nævnte sociale netværk, skal brugerne således, når de opretter en profil, acceptere de af Meta Platforms fastsatte almindelige betingelser, som henviser til den af selskabet fastlagte datapolitik og politik om cookies. I henhold til sidstnævnte indsamler Meta Platforms – ud over de oplysninger, som disse brugere giver direkte ved oprettelsen af deres profil – ligeledes oplysninger vedrørende de nævnte brugeres aktiviteter inden for og uden for det sociale netværk og tilknytter dem til de pågældende brugeres Facebook-konti. Hvad angår de sidstnævnte oplysninger, der også benævnes »off Facebook-oplysningerne«, er der dels tale om oplysninger om besøg på tredjeparters websteder, dels oplysninger om brug af andre onlinetjenester, der tilhører Meta-koncernen (herunder Instagram og WhatsApp). Det samlede indhold af disse således indsamlede oplysninger gør det muligt at drage detaljerede konklusioner vedrørende samme brugeres præferencer og interesser.

Ved afgørelse af 6. februar 2019 pålagde Bundeskartellamt (forbundskonkurrencemyndighed, Tyskland) Meta Platforms et forbud mod dels i de dagældende almindelige betingelser [89] at gøre de tysk bosiddende brugeres anvendelse af det sociale netværk Facebook betinget af behandlingen af deres *off* Facebook-oplysninger, dels mod uden brugernes samtykke at behandle disse oplysninger. Forbundskonkurrencemyndigheden pålagde desuden Meta Platforms at tilpasse deres almindelige betingelser, således at det klart fremgår heraf, at de nævnte oplysninger hverken indsamles, tilknyttes brugernes Facebook-konti eller anvendes uden den pågældende brugers samtykke. Endelig fremhævede denne myndighed, at et sådant samtykke ikke er gyldigt, når det er en betingelse for anvendelsen af det sociale netværk. Forbundskonkurrencemyndigheden begrundede sin afgørelse med, at behandlingen af de pågældende oplysninger, som ikke var i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen [90], udgjorde misbrug af Meta Platforms' dominerende stilling på markedet for sociale onlinenetværk.

Meta Platforms anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Oberlandesgericht Düsseldorf (den regionale ret i første instans i Düsseldorf, Tyskland). Idet denne ret for det første nærede tvivl om konkurrencemyndighedens mulighed for at kontrollere, om behandlingen af personoplysninger var i overensstemmelse med kravene efter databeskyttelsesforordningen, og for det andet om fortolkningen og anvendelsen af visse bestemmelser i denne forordning, forelagde den Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.

I dommen udtalte Domstolen, Store Afdeling, sig om en national konkurrencemyndigheds kompetence til at konstatere en behandling af personoplysningers manglende overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen samt om dennes forbindelse med kompetencerne for de nationale myndigheder, der fører tilsyn med beskyttelse af personoplysninger [91]. Domstolen klarlagde i øvrigt en operatør af sociale netværks mulighed for at behandle sine brugeres »følsomme« personoplysninger, betingelserne for lovlig behandling af personoplysninger foretaget af en sådan operatør samt gyldigheden af et samtykke, som af disse brugere afgives med henblik på en sådan behandling til en virksomhed, der har en dominerende stilling på det nationale marked for sociale onlinenetværk.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angår en konkurrencemyndigheds kompetence til at konstatere, at behandling af personoplysninger ikke er forenelig med databeskyttelsesforordningen, fastslog Domstolen, at en sådan myndighed, forudsat at den overholder sin forpligtelse til loyalt samarbejde [92] med tilsynsmyndighederne for databeskyttelse, som led i undersøgelsen af en virksomheds misbrug af dominerende stilling [93] kan fastslå, at denne virksomheds almindelige brugerbetingelser vedrørende behandlingen af personoplysninger og gennemførelsen heraf ikke er i overensstemmelse med denne

---

89 Den 31.7.2019 indførte Meta Platforms Ireland nye almindelige betingelser, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at brugeren i stedet for at betale for brugen af Facebook-produkterne afgiver samtykke til visning af annoncer.

90 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, berigtiget i EUT 2018, L 127, s. 2, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

91 Som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 51-59.

92 Fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

93 Som omhandlet i artikel 102 TEUF.

forordning, når denne konstatering er nødvendig for at påvise et sådant misbrug. Når en konkurrencemyndighed i forbindelse med konstateringen af misbrug af en dominerende stilling konstaterer en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, erstatter den imidlertid ikke tilsynsmyndighederne.

Når konkurrencemyndighederne under udøvelsen af deres kompetencer skal undersøge, om en virksomheds adfærd er i overensstemmelse med bestemmelserne i databeskyttelsesforordningen, skal de således, henset til princippet om loyalt samarbejde, rådføre sig med og samarbejde loyalt med de berørte nationale tilsynsmyndigheder eller med den ledende tilsynsmyndighed. Alle disse myndigheder har således pligt til at respektere hinandens respektive beføjelser og kompetencer, således at forpligtelserne i henhold til databeskyttelsesforordningen og formålene med denne forordning overholdes, og den effektive virkning heraf sikres. Det følger heraf, at når en national konkurrencemyndighed som led i en undersøgelse med henblik på konstatering af en virksomheds misbrug af dominerende stilling finder det nødvendigt at undersøge, om denne virksomheds adfærd er lovlig i lyset af databeskyttelsesforordningens bestemmelser, skal nævnte myndighed efterprøve, om denne adfærd eller en tilsvarende adfærd allerede har været genstand for en afgørelse fra den kompetente nationale tilsynsmyndighed, den ledende tilsynsmyndighed eller endda Domstolen. Såfremt dette er tilfældet, kan den nationale konkurrencemyndighed ikke afvige herfra, alt imens den frit kan drage sine egne konklusioner ud fra anvendelsen af konkurrenceretten.

Når den nationale konkurrencemyndighed nærer tvivl om rækkevidden af den vurdering, som den kompetente nationale tilsynsmyndighed eller den ledende tilsynsmyndighed har foretaget, når den pågældende adfærd eller en tilsvarende adfærd samtidig undersøges af disse myndigheder, eller når konkurrencemyndigheden, såfremt de sidstnævnte myndigheder ikke har foretaget en sådan undersøgelse, finder, at en virksomheds adfærd er i strid med databeskyttelsesforordningens bestemmelser, skal denne konkurrencemyndighed høre disse myndigheder og anmode om deres samarbejde for at fjerne tvivlen eller for at afgøre, om der er grundlag for at afvente den pågældende tilsynsmyndigheds vedtagelse af en afgørelse, inden den foretager sin egen vurdering. Såfremt den adspurgte tilsynsmyndighed ikke gør indsigelse eller svarer inden for en rimelig frist, kan konkurrencemyndigheden fortsætte sin egen undersøgelse.

Hvad for det andet angår behandlingen af særlige kategorier af personoplysninger [94] fastslog Domstolen, at såfremt en bruger af et socialt onlinenetværk besøger websteder eller anvender applikationer i forbindelse med en eller flere af disse kategorier og eventuelt indtaster oplysninger heri ved at registrere sig eller foretage onlinebestillinger, skal den behandling af personoplysninger, som operatøren af dette sociale onlinenetværk [95] foretager, anses for at udgøre »behandling af særlige kategorier af personoplysninger« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, når denne behandling af oplysninger kan afsløre oplysninger, der er omfattet af en af disse

---

94 Jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1. Denne bestemmelse foreskriver, at »[b]ehandling af personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering er forbudt«.

95 Denne behandling består i indsamling af oplysninger fra besøg på disse websteder eller anvendelse af disse applikationer samt de af brugeren indtastede oplysninger gennem grænseflader, cookies eller lignende lagringsteknologier, sammenstilling af samtlige disse oplysninger med brugerens konto på den pågældendes sociale netværk og operatørens anvendelse af nævnte oplysninger.

kategorier, uanset om oplysningerne vedrører en bruger af dette netværk eller enhver anden fysisk person. En sådan behandling af oplysninger er principielt forbudt med visse undtagelser [96].

I sidstnævnte henseende præciserede Domstolen, at når en bruger af et socialt onlinenetværk besøger websteder eller anvender applikationer i forbindelse med en eller flere af de nævnte kategorier, kan vedkommende ikke anses for tydeligvis at have offentliggjort [97] de oplysninger om dette besøg, som operatøren af det sociale onlinenetværk har indsamlet gennem cookies eller lignende lagringsteknologier. Når brugeren indtaster oplysninger på sådanne websteder eller applikationer eller trykker på valgknapper på disse websteder og applikationer, såsom knapperne »synes godt om«, »del«, eller på knapper, som giver brugeren mulighed for at identificere sig på disse websteder eller i disse applikationer ved anvendelse af de loginoplysninger, der er tilknyttet brugerens konto på det sociale netværk, telefonnummer eller e-mailadresse, kan en sådan bruger kun anses for tydeligvis at have offentliggjort de således indtastede oplysninger eller oplysninger fra tryk på disse knapper, når vedkommende udtrykkeligt på forhånd har tilkendegivet sit valg, eventuelt på grundlag af en personlig tilpasning, der er foretaget med fuldt kendskab til sagen, om at gøre oplysningerne om den pågældende offentligt tilgængelige for et ubegrænset antal personer.

Hvad mere generelt angår betingelserne for lovligheden af en behandling af personoplysninger bemærkede Domstolen for det tredje, af en databehandling i henhold til databeskyttelsesforordningen er lovlig, såfremt og i det omfang den registrerede har givet samtykke til et eller flere specifikke formål [98]. Når der ikke foreligger et sådant samtykke, eller når samtykket ikke er blevet givet frivilligt, specifikt, informeret og utvetydigt, er en sådan behandling alligevel begrundet, hvis den opfylder et af kravene om nødvendighed [99], der skal fortolkes indskrænkende. Den behandling af personoplysninger om sine brugere, som foretages af en operatør af et socialt onlinenetværk, kan imidlertid kun anses for at være nødvendig af hensyn til opfyldelse af en kontrakt, som brugerne er part i, såfremt denne behandling er objektivt uundværlig for at gennemføre et formål, som er en integrerende del af den kontraktlige ydelse til de nævnte brugere, således at kontraktens hovedformål ikke vil kunne opfyldes uden den pågældende behandling.

---

96 Som fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2. Følgende fremgår af denne bestemmelse: »Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis et af følgende forhold gør sig gældende:

a) Den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke til behandling af sådanne personoplysninger til et eller flere specifikke formål, medmindre det i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret er fastsat, at det i stk. 1 omhandlede forbud ikke kan hæves ved den registreredes samtykke.

[...]

e) Behandling vedrører personoplysninger, som tydeligvis er offentliggjort af den registrerede.

f) Behandling er nødvendig, for at retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, eller når domstole handler i deres egenskab af domstol.

[...]«

97 Som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra e).

98 I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra a).

99 Nævnt i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra b)-f). I henhold til disse bestemmelser er behandling kun lovlig, hvis og i det omfang behandlingen bl.a. er nødvendig af hensyn til opfyldelse af en kontrakt, som den registrerede er part i [databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra b)], overholdelse af en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige [databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c)], eller er nødvendig for, at den dataansvarlige eller en tredjemand kan forfølge en legitim interesse [databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra f)].

Ifølge Domstolen kan den omhandlede behandling af oplysninger desuden kun anses for nødvendig for, at den dataansvarlige eller en tredjemand kan forfølge en legitim interesse, på betingelse af, at nævnte operatør har oplyst de brugere, hos hvem oplysningerne er blevet indsamlet, om den legitime interesse, som forfølges med behandlingen heraf, at behandlingen foretages inden for rammerne af, hvad der er strengt nødvendigt for at gennemføre denne legitime interesse, og at det fremgår af en afvejning af de modstridende interesser, henset til samtlige relevante omstændigheder, at brugernes interesser og grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder ikke går forud for den dataansvarliges eller tredjemands nævnte legitime interesse. Domstolen fastslog imidlertid bl.a., at de nævnte brugeres interesser og grundlæggende rettigheder i mangel af deres samtykke går forud for denne operatørs interesse i den personlige tilpasning af reklamer, hvorved operatøren finansierer sin virksomhed.

Endelig præciserede Domstolen, at den omhandlede behandling af oplysninger er begrundet, når den faktisk er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige i henhold til EU-retten eller lovgivningen i den pågældende medlemsstat, når dette retsgrundlag opfylder et formål i samfundets interesse og står i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, og behandlingen foretages inden for rammerne af, hvad der er strengt nødvendigt.

Hvad for det fjerde og sidste angår gyldigheden af de berørte brugeres samtykke til behandling af deres oplysninger i henhold til databeskyttelsesforordningen fastslog Domstolen, at den omstændighed, at en operatør af et socialt onlinenetværk har en dominerende stilling på markedet for sociale onlinenetværk, ikke som sådan er til hinder for, at brugerne af et sådant netværk gyldigt kan give samtykke til denne operatørs behandling af deres personoplysninger. Henset til, at en sådan stilling kan påvirke disse brugeres frie valg og skabe en klar uligevægt mellem disse og den nævnte operatør, udgør den imidlertid et vigtigt element med henblik på at afgøre, om et samtykke rent faktisk er afgivet gyldigt, og navnlig frivilligt, hvilket det påhviler samme operatør at påvise [100].

Brugerne af det pågældende sociale netværk skal således som led i den kontraktlige proces frit kunne vælge individuelt at afvise at give samtykke til særlige behandlinger af oplysninger, som ikke er nødvendige med henblik på opfyldelsen af kontrakten, uden at de imidlertid forpligtes til at give fuldt afkald på at anvende den tjeneste, som operatøren af det sociale onlinenetværk udbyder, hvilket indebærer, at nævnte brugere, i givet fald mod passende vederlag, kan tilbydes et tilsvarende alternativ, som ikke ledsages af sådanne behandlinger af oplysninger. Desuden skal der kunne gives særskilt samtykke til behandlingen af *off* Facebook-oplysninger.

e. Ret til adgang til personoplysninger

Dom af 26. oktober 2023, FT (Kopier af en patientjournal) (C-307/22, EU:C:2023:811)

»Præjudiciel forelæggelse – behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 12, 15 og 23 – den registreredes ret til indsigt i de oplysninger om vedkommende, der behandles – ret til gratis at få en første kopi af disse oplysninger – behandling af oplysninger om en patient foretaget af dennes læge – patientjournal – begrundelse for begæringen om indsigt – brug af oplysningerne til at gøre et ansvar gældende over for den behandlende person – begrebet »kopi««

[100] I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 7, stk. 1.

DW anmodede FT, der var dennes tandlæge, om at få udleveret en gratis første kopi af sin patientjournal. Han fremsatte denne anmodning med henblik på at holde FT ansvarlig for fejl, som FT angiveligt havde begået i forbindelse med ydelsen af tandbehandling til ham.

FT støttede sig på tysk ret, i henhold til hvilken en patient kan få udleveret en kopi af sin patientjournal på betingelse af, at den behandlende person får godtgjort udgifterne i forbindelse hermed [101], og afslog at udlevere en sådan kopi til DW, hvorefter DW anlagde et søgsmål. Såvel retten i første instans som appelinstansen gav medhold i DW's påstand om vederlagsfrit at få udleveret en første kopi af sin patientjournal.

FT iværksatte revisionsanke ved Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland), hvorefter denne ret anmodede Domstolen om en fortolkning af de bestemmelser i databeskyttelsesforordningen, der omhandler de nærmere regler for udøvelsen af den registreredes ret til indsigt i sine oplysninger og begrænsningerne af rækkevidden af denne ret [102].

I sin dom konkluderede Domstolen indledningsvis, at den dataansvarlige er forpligtet til efter anmodning fra den registrerede vederlagsfrit at udlevere en første kopi af vedkommendes personoplysninger til andre formål end dem, der har til formål at gøre sig bekendt med behandlingen af disse oplysninger og at kontrollere lovligheden heraf, som udtrykkeligt er nævnt i betragtningerne til databeskyttelsesforordningen. Domstolen udtalte sig dernæst om grænserne for medlemsstaternes mulighed for af hensyn til den dataansvarliges økonomiske interesser at begrænse retten til at få udleveret en kopi af oplysningerne ved at pålægge den registrerede at betale den dataansvarliges omkostninger i denne forbindelse. Endelig undersøgte Domstolen nødvendigheden af i visse tilfælde at give den registrerede en komplet kopi af oplysningerne i dennes patientjournal.

Domstolens bemærkninger

For det første og med hensyn til, hvorvidt der også gælder en pligt for den dataansvarlige til gratis at give den registrerede en første kopi af oplysningerne om vedkommende med henblik på forfølgelsen af andre formål end dem, der udtrykkeligt er nævnt i betragtningerne til databeskyttelsesforordningen, bemærkede Domstolen, at denne forordnings artikel 15, stk. 3, første punktum, giver den registrerede ret til at få udleveret en nøjagtig gengivelse af sine personoplysninger – opfattet i bred forstand – som er genstand for aktiviteter, der kan kvalificeres som »behandling udført af den konkrete dataansvarlige« [103]. Det fremgår desuden af en samlet læsning af de relevante bestemmelser i databeskyttelsesforordningen [104] dels, at den registrerede har ret til at modtage en første vederlagsfri kopi af de personoplysninger om vedkommende, der behandles, dels at den dataansvarlige på visse betingelser har mulighed for at opkræve et rimeligt gebyr under hensyntagen til de administrative omkostninger eller afvise at efterkomme en anmodning, hvis anmodningen er åbenbart grundløs eller overdreven.

---

101 § 630g, stk. 2, andet punktum, i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyske borgerlige lovbog).

102 Nærmere bestemt af artikel 12, stk. 5, artikel 15, stk. 1 og 3, og artikel 23, stk. 1, litra i), 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, berigtiget i EUT 2018, L 127, s. 2, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

103 Dom af 4.5.2023, ***Österreichische Datenschutzbehörde og CRIF*** (C-487/21, EU:C:2023:369, præmis 28).

104 Databeskyttelsesforordningens artikel 12, stk. 5, og artikel 15, stk. 1 og 3.

Imidlertid gør ingen af disse bestemmelser det til en betingelse for at udlevere en gratis første kopi af personoplysninger, at den registrerede påberåber sig en begrundelse for sin anmodning. Følgelig kan de begrundelser for begæringer, der udtrykkeligt er anført i betragtningerne til databeskyttelsesforordningen [105], ikke begrænse rækkevidden af de nævnte bestemmelser. Retten til indsigt i helbredsoplysninger [106] kan således ikke begrænses – ved et afslag på indsigt eller ved betaling af et vederlag – til en af disse grunde, hvilket ligeledes gælder retten til at opnå en gratis første kopi.

Princippet om, at den første kopi af oplysningerne skal være vederlagsfri, og den omstændighed, at det ikke er nødvendigt at påberåbe sig en specifik begrundelse for anmodningen om indsigt, bidrager desuden nødvendigvis til at gøre det lettere for den registrerede at udøve de rettigheder, som databeskyttelsesforordningen tillægger vedkommende. Henset til den betydning, som denne forordning tillægger retten til indsigt i personoplysninger for at nå de med forordningen forfulgte formål, kan udøvelsen af denne ret følgelig ikke underlægges betingelser, som EU-lovgiver ikke udtrykkeligt har fastsat.

For det andet fastslog Domstolen, at en medlemsstat ikke har ret til at vedtage en national lovgivning, som med henblik på at beskytte den dataansvarliges økonomiske interesser pålægger den registrerede at betale udgifterne til en første kopi af sine personoplysninger.

Ganske vist følger det af databeskyttelsesforordningen, at den registreredes ret til at modtage en første vederlagsfri kopi af sine personoplysninger ikke er absolut, og at beskyttelsen af andres rettigheder og frihedsrettigheder under visse betingelser kan begrunde en begrænsning af denne ret [107]. Imidlertid forholdt det sig i den konkrete sag således, at for så vidt som den nationale lovgivning havde til formål at beskytte de praktiserende personers økonomiske interesser ved at forebygge nytteløse kopianmodninger, kunne sådanne betragtninger ikke henhøre under sådanne rettigheder og frihedsrettigheder.

Denne lovgivning fører nemlig til afholdelse fra ikke blot anmodninger, der er nytteløse, men ligeledes fra anmodninger om af en legitim grund at få udleveret en første vederlagsfri kopi af de personoplysninger, der behandles. Den er derfor nødvendigvis i strid med princippet om, at den første kopi skal være vederlagsfri, og rejser af denne grund tvivl om den effektive virkning af den registreredes ret efter databeskyttelsesforordningen til indsigt i sine oplysninger, og dermed om den beskyttelse, der sikres ved denne forordning.

I øvrigt fremhævede Domstolen, at der er blevet taget hensyn til de dataansvarliges økonomiske interesser i databeskyttelsesforordningen, der definerer de omstændigheder, hvorunder den dataansvarlige kan opkræve betaling for de udgifter, der er forbundet med udlevering af en kopi af personoplysningerne.

For det tredje og til sidst fastslog Domstolen, at det i et læge/patient-forhold gælder, at retten til at modtage en kopi af personoplysninger indebærer, at den registrerede skal have udleveret en nøjagtig og forståelig gengivelse af alle disse oplysninger. Denne ret indebærer retten til at få udleveret en komplet kopi af de dokumenter, der indgår i vedkommendes patientjournal, såfremt dette er

---

105 Det fremgår af 63. betragtning, første punktum, til databeskyttelsesforordningen, at »[e]n registreret bør have ret til indsigt i personoplysninger, der er indsamlet om vedkommende, og til let og med rimelige mellemrum at udøve denne ret med henblik på at forvisse sig om og kontrollere en behandlings lovlighed«.

106 Sikret i databeskyttelsesforordningens artikel 15, stk. 1.

107 I medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, litra i).

nødvendigt for at gøre det muligt for den registrerede at kontrollere, om dennes oplysninger er korrekte og udtømmende, og for at sikre oplysningernes forståelighed.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at hvad angår personoplysninger om helbred er det specificeret i databeskyttelsesforordningen, at de registreredes indsigtsret omfatter »data i deres lægejournaler om diagnoser, undersøgelsesresultater, lægelige vurderinger samt enhver behandling og ethvert indgreb, der er foretaget« [108]. Det er på grund af følsomheden af disse oplysninger, at EU-lovgiver således har fremhævet vigtigheden af, at fysiske personers indsigt i deres oplysninger i deres patientjournaler sker så fuldstændigt og præcist som muligt, men ligeledes forståeligt.

Hvad angår undersøgelsesresultater, lægelige vurderinger samt behandling og indgreb, der er foretaget over for en patient – hvilket som hovedregel omfatter talrige tekniske oplysninger og endog billeder – kan lægens udlevering af blot et sammendrag eller en sammenskrivning af disse oplysninger, med henblik på at præsentere dem i en sammenfattende form, imidlertid skabe en risiko for, at visse relevante oplysninger udelades eller gengives ukorrekt, eller at det under alle omstændigheder bliver vanskeligere for patienten at kontrollere, om disse oplysninger er korrekte og udtømmende, og at forstå dem.

f. Pålæggelse af administrative bøder for tilsidesættelse af databeskyttelsesforordningen

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 4, nr. 2) og 7) – begreberne »behandling« og »dataansvarlig« – udvikling af en IT-mobilapplikation – artikel 26 – fælles dataansvar – artikel 83 – pålæggelse af administrative bøder – betingelser – krav om, at overtrædelsen skal være forsætlig eller uagtsom – den dataansvarliges ansvar for en databehandlers behandling af personoplysninger«

I 2020 besluttede de litauiske myndigheder at tilrettelægge erhvervelsen af en IT-mobilapplikation for at håndtere covid-19-pandemien bedre. Denne applikation skulle bidrage til en epidemiologisk overvågning ved at gøre det muligt at registrere og overvåge oplysninger om personer, der var udsat for covid-19-virusset.

Med henblik herpå kontaktede Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (det nationale folkesundhedscenter under sundhedsministeriet, Litauen, herefter »det nationale folkesundhedscenter«), der stod for erhvervelsen, selskabet UAB »IT sprendimai sėkmei« (herefter »ITSS«) og anmodede det om at udvikle en sådan mobilapplikation. Herefter sendte ansatte i folkesundhedscentret e-mails vedrørende bl.a. de spørgsmål, der skulle stilles i applikationen, til dette selskab.

I perioden fra april til maj 2020 var den mobilapplikation, som ITSS udviklede, tilgængelig for offentligheden. Som følge heraf gjorde 3 802 personer brug af applikationen og afgav forskellige oplysninger, som applikationen krævede om dem. På grund af manglende finansiering tildelte det nationale folkesundhedscenter imidlertid ikke ITSS nogen offentlig kontrakt vedrørende den officielle

---

108 63. betragtning til databeskyttelsesforordningen.

erhvervelse af selskabets mobilapplikation, og centret afsluttede proceduren vedrørende denne erhvervelse.

I mellemtiden indledte den nationale tilsynsmyndighed en undersøgelse af behandlingen af personoplysninger som følge af anvendelsen af denne applikation. Ved en afgørelse, som denne myndighed vedtog efter undersøgelsen, blev både det nationale folkesundhedscenter og ITSS, der blev anset for at være fælles dataansvarlig, pålagt administrative bøder.

Det nationale folkesundhedscenter anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius, Litauen). Da denne var i tvivl om fortolkningen af flere bestemmelser i databeskyttelsesforordningen [109], forelagde den Domstolen en anmodning om en præjudiciel afgørelse.

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i dommen begreberne »dataansvarlig«, »fælles dataansvarlige« og »behandling« [110] og udtalte sig om muligheden for at pålægge en dataansvarlig en administrativ bøde [111], når overtrædelsen af databeskyttelsesforordningens bestemmelser ikke er blevet begået forsætligt eller uagtsomt.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at en enhed, der har givet en virksomhed til opgave at udvikle en IT-mobilapplikation, og som i denne forbindelse har deltaget i fastlæggelsen af formålene med og hjælpemidlerne til den behandling af personoplysninger, der foretages ved hjælp af denne applikation, kan anses for at være dataansvarlig [112]. Denne betragtning kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at denne enhed ikke selv har foretaget behandling af oplysningerne, ikke udtrykkeligt har givet samtykke til gennemførelsen af de konkrete aktiviteter i forbindelse med en sådan behandling eller til overladelsen af denne mobilapplikation til offentligheden og ikke har erhvervet mobilapplikationen, medmindre enheden før denne overladelse til offentligheden udtrykkeligt har gjort indsigelse mod denne og mod den behandling af personoplysninger, der er fulgt heraf.

For det andet bemærkede Domstolen, at kvalificering af to enheder som fælles dataansvarlige hverken forudsætter, at der foreligger en ordning mellem disse enheder om fastlæggelse af formålene med og hjælpemidlerne til behandling af personoplysningerne, eller at der foreligger en ordning, der fastlægger de vilkår, der regulerer det fælles dataansvar. I henhold til databeskyttelsesforordningen [113] skal de fælles dataansvarlige ganske vist ved hjælp af en ordning mellem dem på en gennemsigtig måde fastlægge deres respektive ansvar for overholdelse af forpligtelserne i henhold til forordningen. En sådan ordning er imidlertid ikke en forudsætning for, at to eller flere enheder kan kvalificeres som »fælles dataansvarlige«, men en forpligtelse, som databeskyttelsesforordningen pålægger de fælles dataansvarlige, når de først er blevet kvalificeret som sådanne, med henblik på at sikre overholdelsen af de krav i denne forordning, der påhviler dem.

---

109 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 »databeskyttelsesforordningen«).

110 Disse begreber er defineret i henholdsvis databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7), artikel 26, stk. 1), og artikel 4, nr. 2).

111 I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83.

112 Som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7).

113 Databeskyttelsesforordningens artikel 26, stk. 1, sammenholdt med 79. betragtning til forordningen.

Kvalificeringen som fælles dataansvarlig følger således af den omstændighed alene, at flere enheder har deltaget i fastlæggelsen af formålene med og hjælpemidlerne til behandling.

Hvad angår de pågældende enheders fælles fastlæggelse af formålene med og hjælpemidlerne til behandling præciserede Domstolen, at disse enheders deltagelse heri kan antage forskellige former og følge af såvel deres fælles beslutning som af deres konvergerende beslutninger. I sidstnævnte tilfælde skal disse beslutninger imidlertid supplere hinanden på en sådan måde, at de har en mærkbar indvirkning på fastlæggelsen af formålene med og hjælpemidlerne til behandling.

For det tredje anførte Domstolen, at brug af personoplysninger til IT-testning af en mobilapplikation udgør en behandling [114]. Det forholder sig imidlertid anderledes, hvis oplysningerne er gjort anonyme på en sådan måde, at den registrerede ikke eller ikke længere kan identificeres, eller hvis der er tale om fiktive oplysninger, som ikke vedrører en eksisterende fysisk person.

Spørgsmålet om, hvorvidt personoplysninger bruges til IT-testning eller til et andet formål, er nemlig for det første uden betydning for kvalificeringen af aktiviteten som »behandling«. For det andet kan alene behandling, der vedrører personoplysninger, kvalificeres som »behandling« som omhandlet i databeskyttelsesforordningen. Fiktive eller anonyme oplysninger udgør ikke personoplysninger. Fiktive eller anonyme oplysninger udgør ikke personoplysninger.

For det fjerde og sidste fastslog Domstolen, at en administrativ bøde kun kan pålægges en dataansvarlig i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83, hvis det godtgøres, at den pågældende forsætligt eller uagtsomt har begået en overtrædelse af reglerne i denne forordning [115].

I denne henseende præciserede Domstolen, at EU-lovgiver ikke har overladt medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til de materielle betingelser, som en tilsynsmyndighed skal overholde, når den beslutter at pålægge en dataansvarlig en administrativ bøde i henhold til denne bestemmelse. Det forhold, at databeskyttelsesforordningen giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte undtagelser for offentlige myndigheder og organer, der er etableret i den pågældende medlemsstat [116], og krav vedrørende den procedure, som tilsynsmyndighederne skal følge ved pålæggelse af en administrativ bøde [117], betyder på ingen måde, at medlemsstaterne også kan fastsætte sådanne materielle betingelser.

Med hensyn til disse betingelser bemærkede Domstolen, at det blandt de forhold, der er opregnet i databeskyttelsesforordningen, på baggrund af hvilke tilsynsmyndigheden pålægger den dataansvarlige en administrativ bøde, nævnes, at der tages hensyn til, »hvorvidt overtrædelsen blev begået forsætligt eller uagtsomt« [118]. Derimod henvises der i ingen af disse forhold til en eventuel mulighed for at drage den dataansvarlige til ansvar, hvis denne ikke har handlet culpøst. Det er således kun overtrædelser af databeskyttelsesforordningens bestemmelser, der er begået forsætligt

---

114 Som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2).

115 En overtrædelse som omhandlet i artikel 83, stk. 4-6.

116 I henhold til databeskyttelsesforordningen artikel 83, stk. 7, der fastsætter, at »[…] hver medlemsstat [kan] fastsætte regler om, hvorvidt og i hvilket omfang administrative bøder må pålægges offentlige myndigheder og organer, der er etableret i den pågældende medlemsstat«.

117 I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 8, sammenholdt med 129. betragtning til forordningen.

118 Databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 2, litra b).

eller uagtsomt af den dataansvarlige, der kan føre til, at denne pålægges en administrativ bøde i henhold til forordningens artikel 83.

Domstolen tilføjede, at denne fortolkning understøttes af den almindelige opbygning af og formålet med databeskyttelsesforordningen. I denne forbindelse præciserede den, at den omstændighed, at der findes en sanktionsordning i henhold til databeskyttelsesforordningen, der – når de særlige omstændigheder i den enkelte sag begrunder det – gør det muligt at pålægge en administrativ bøde, skaber et incitament for de dataansvarlige og databehandlerne til at overholde denne forordning, og at de administrative bøder på grund af deres afskrækkende virkning bidrager til at styrke beskyttelsen af de registrerede. EU-lovgiver har imidlertid ikke fundet det nødvendigt at fastsætte pålæggelse af administrative bøder, når der ikke foreligger skyld. Henset til den omstændighed, at databeskyttelsesforordningen tager sigte på et beskyttelsesniveau, der både er tilsvarende og ensartet, og at den med henblik herpå skal anvendes på en ensartet måde i hele EU, ville det være i strid med dette formål at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en sådan ordning for pålæggelse af en bøde.

Domstolen fastslog desuden, at en sådan bøde kan pålægges en dataansvarlig med hensyn til aktiviteter til behandling af personoplysninger, der er gennemført af en databehandler på den dataansvarliges vegne, medmindre databehandleren i forbindelse med disse aktiviteter har behandlet oplysningerne til egne formål eller har behandlet dem på en måde, der er uforenelig med rammerne eller de nærmere regler for behandlingen, således som fastsat af den dataansvarlige, eller på en sådan måde, at det ikke med rimelighed kan antages, at den dataansvarlige har givet sit samtykke hertil. I et sådant tilfælde skal databehandleren anses for at være ansvarlig for en sådan behandling.

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 4, nr. 7) – begrebet »dataansvarlig« – artikel 58, stk. 2 – tilsynsmyndighedernes beføjelser til at pålægge korrigerende foranstaltninger – artikel 83 – muligheden for at pålægge en juridisk person administrative bøder – betingelser – medlemsstaternes manøvremargen – kravet om, at overtrædelsen skal være forsætlig eller uagtsom«

Deutsche Wohnen SE (herefter »DW«) er et ejendomsselskab, der indirekte gennem aktier i forskellige selskaber ejer talrige bolig- og erhvervsenheder. Selskabet behandler i forbindelse med sine forretningsaktiviteter personoplysninger om lejerne af disse enheder.

I forbindelse med to kontroller foretaget i 2017 og 2019 konstaterede Berliner Beauftragte für den Datenschutz (tilsynsmyndigheden i Berlin, Tyskland) en række overtrædelser af databeskyttelsesforordningen [119] begået af DW. Ved afgørelse af 30. oktober 2019 pålagde denne tilsynsmyndighed DW administrative bøder for disse overtrædelser.

[119] 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 »databeskyttelsesforordningen«).

DW anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Landgericht Berlin (den regionale ret i første instans i Berlin, Tyskland), der henlagde sagen. Denne ret anførte, at i henhold til tysk lovgivning [120] kan en administrativ forseelse kun fastslås i forhold til en fysisk person og ikke i forhold til en juridisk person. Såfremt en juridisk person pålægges et ansvar, kan denne person desuden alene tilregnes handlinger, der er begået af medlemmer af dens organer eller af dens repræsentanter. Staatsanwaltschaft Berlin (anklagemyndigheden i Berlin, Tyskland) iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Kammergericht Berlin (den regionale appeldomstol i Berlin, Tyskland). I forbindelse hermed anmodede denne appeldomstol Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af databeskyttelsesforordningen [121].

Domstolen (Store Afdeling) udtalte sig i sin dom om betingelserne for pålæggelse af administrative bøder i henhold til databeskyttelsesforordningen. For det første undersøgte den spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan betinge pålæggelse af en administrativ bøde over for juridisk person af, at overtrædelsen af denne forordning forudgående er tilregnet en identificeret fysisk person. For det andet behandlede den spørgsmålet om, hvorvidt den overtrædelse af databeskyttelsesforordningens bestemmelser, der sanktioneres, skal være begået forsætligt eller uagtsomt [122].

Domstolens bemærkninger

Hvad angår muligheden for at pålægge en juridisk person en administrativ bøde i henhold til databeskyttelsesforordningen anførte Domstolen indledningsvis, at de principper, forbud og forpligtelser, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, især er rettet mod de »dataansvarlige«, hvis ansvar omfatter enhver behandling af personoplysninger, der foretages af de dataansvarlige eller på de dataansvarliges vegne. Det er dette ansvar, der i tilfælde af overtrædelse af databeskyttelsesforordningens bestemmelser udgør grundlaget for at pålægge den dataansvarlige en administrativ bøde i henhold til forordningens artikel 83. Imidlertid har EU-lovgiver med henblik på fastlæggelse af et sådant ansvar ikke foretaget en sondring mellem fysiske og juridiske personer, idet dette ansvar er underlagt den ene betingelse, at de fysiske eller juridiske personer alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger [123]. Følgelig er enhver person, der opfylder denne betingelse, principielt bl.a. ansvarlig for enhver overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, som er begået af den pågældende selv eller på dennes vegne. Dette indebærer for det første, at juridiske personer ikke alene er ansvarlige for overtrædelser begået af deres repræsentanter, direktører eller forvaltere, men ligeledes af enhver anden person, der handler inden for rammerne af disse juridiske personers forretningsaktivitet og på deres vegne. For det andet skal de administrative bøder, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen, i tilfælde af sådanne overtrædelser kunne pålægges juridiske personer direkte, når disse kan kvalificeres som ansvarlige for behandlingen.

Dernæst bemærkede Domstolen, at der ikke er nogen bestemmelse i databeskyttelsesforordningen, der gør det muligt at antage, at muligheden for at pålægge en juridisk person en administrativ bøde som dataansvarlig er betinget af en forudgående konstatering af, at denne overtrædelse er blevet

---

120 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lov om administrative forseelser) af 24.5.1968 (BGBl. I, s. 481), som affattet ved bekendtgørelse af 19.2.1987 (BGBl. I, s. 602), og som ændret ved lov af 19.6.2020 (BGBl. I, s. 1350).

121 Databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 2, og artikel 83.

122 Jf. vedrørende dette aspekt ligeledes dommen i sagen Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (sag C-683/21), der blev afsagt samme dag.

123 Ifølge databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7).

begået af en identificeret fysisk person. Desuden har EU-lovgiver ikke overladt medlemsstaterne en skønsmargen i denne henseende. Det forhold, at databeskyttelsesforordningen giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte krav vedrørende den procedure, som tilsynsmyndighederne skal følge ved pålæggelse af en administrativ bøde [124], betyder på ingen måde, at de også kan fastsætte yderligere materielle betingelser ud over dem, der er fastsat i databeskyttelsesforordningen.

Domstolen præciserede i denne forbindelse, at det ville være i strid med formålet med databeskyttelsesforordningen, såfremt medlemsstaterne ensidigt og som forudsætning for at kunne pålægge en dataansvarlig, der er en juridisk person, en administrativ bøde i henhold til forordningens artikel 83, kunne kræve, at den pågældende overtrædelse forudgående er tilregnet eller kan tilregnes en identificeret fysisk person. Desuden ville et sådant yderligere krav endelig risikere at svække effektiviteten og den afskrækkende virkning af de administrative bøder, der pålægges juridiske personer i deres egenskab af dataansvarlige.

Endelig fremhævede Domstolen, at begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 101 TEUF og 102 TEUF [125] ikke har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt og på hvilke betingelser en administrativ bøde kan pålægges en dataansvarlig, der er en juridisk person, men kun er relevant ved fastsættelsen af størrelsen af en sådan bøde.

Domstolen konkluderede således, at databeskyttelsesforordningen [126] er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en administrativ bøde kun kan pålægges en juridisk person i dennes egenskab af dataansvarlig for en overtrædelse af denne forordning [127], for så vidt som denne overtrædelse forudgående er blevet tilregnet en identificeret fysisk person.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan fastsætte pålæggelse af en administrativ bøde, selv når den overtrædelse, der sanktioneres, ikke er blevet begået forsætligt eller uagtsomt, bemærkede Domstolen indledningsvis, at de materielle betingelser, som en tilsynsmyndighed skal overholde, når den pålægger en dataansvarlig en sådan bøde, udelukkende hører under EU-retten, og at medlemsstaterne ikke er overladt en skønsmargen i denne henseende.

Med hensyn til disse betingelser bemærkede Domstolen, at der blandt de forhold, som er opregnet i databeskyttelsesforordningen, på baggrund af hvilke tilsynsmyndigheden pålægger en sådan bøde, er nævnt, at der tages hensyn til, »hvorvidt overtrædelsen blev begået forsætligt eller uagtsomt« [128]. Derimod henvises der i ingen af disse forhold til en eventuel mulighed for at drage den dataansvarlige til ansvar, hvis denne ikke har handlet culpøst. Det er således kun overtrædelser af databeskyttelsesforordningens bestemmelser, der er begået forsætligt eller uagtsomt af den dataansvarlige, der kan føre til, at denne pålægges en administrativ bøde i henhold til forordningens artikel 83.

---

124 Således som det fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 4, og artikel 83, stk. 8, sammenholdt med 129. betragtning til forordningen.

125 Hvilket begreb der henvises til i 150. betragtning til databeskyttelsesforordningen.

126 Databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 2, litra i), og artikel 83, stk. 1-6.

127 En overtrædelse som omhandlet i databeskyttelsesforordningen artikel 83, stk. 4-6.

128 Databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 2, litra b).

Domstolen tilføjede, at denne fortolkning understøttes af den almindelige opbygning af og formålet med databeskyttelsesforordningen. I denne forbindelse præciserede den, at den omstændighed, at der findes en sanktionsordning i henhold til databeskyttelsesforordningen, der – når de særlige omstændigheder i den enkelte sag begrunder det – gør det muligt at pålægge en administrativ bøde, skaber et incitament for de dataansvarlige og databehandlerne til at overholde denne forordning, og at de administrative bøder på grund af deres afskrækkende virkning bidrager til at styrke beskyttelsen af de registrerede. EU-lovgiver har imidlertid ikke fundet det nødvendigt at fastsætte pålæggelse af administrative bøder, når der ikke foreligger skyld. Henset til den omstændighed, at databeskyttelsesforordningen tager sigte på et beskyttelsesniveau, der både er tilsvarende og ensartet, og at den med henblik herpå skal anvendes på en ensartet måde i hele EU, ville det være i strid med dette formål at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en sådan ordning for pålæggelse af en bøde.

Domstolen fastslog derfor, at en administrativ bøde i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 83 kun kan pålægges, hvis det godtgøres, at den dataansvarlige, som både er en juridisk person og en virksomhed, forsætligt eller uagtsomt har begået en overtrædelse af forordningens bestemmelser.

II. Unionsborgerskab

1. Foranstaltninger, der begrænser unionsborgeres frie bevægelighed

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951)

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2004/38/EF – artikel 27 og 29 – foranstaltninger, der begrænser unionsborgeres frie bevægelighed af hensyn til den offentlige sundhed – generelle foranstaltninger – national lovgivning om forbud mod at udrejse fra det nationale område for at foretage ikkevæsentlige rejser til medlemsstater klassificeret som højrisikoområder i forbindelse med covid-19-pandemien og en forpligtelse for alle rejsende, der indrejste på det nationale område fra en af disse medlemsstater, til at lade sig teste og overholde en karantæne – Schengengrænsekodeksen – artikel 23 – udøvelse af politimæssige beføjelser vedrørende den offentlige sundhed – tilsvarende virkning som udøvelse af ind- og udrejsekontrol – artikel 25 – mulighed for genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i forbindelse med covid-19-pandemien – kontrol udført i en medlemsstat som led i foranstaltninger om forbud mod grænsepassage for at foretage ikkevæsentlige rejser til eller fra Schengenlande klassificeret som højrisikoområder i forbindelse med covid-19-pandemien«

I forbindelse med covid-19-pandemien forbød en belgisk bekendtgørelse ikkevæsentlige rejser mellem Belgien og landene i Den Europæiske Union, Schengenlandene og Det Forenede Kongerige, såfremt disse lande blev klassificeret som højrisikoområder (»røde områder«), henset til deres epidemiologiske situation eller niveauet for de restriktive sundhedsforanstaltninger, som deres myndigheder havde truffet. De belgiske regler fastsatte desuden en forpligtelse for alle rejsende, der indrejste på det nationale område fra et af disse lande, til at lade sig teste og overholde en karantæne.

I denne periode foretog de belgiske myndigheder kontrol for at kontrollere overholdelsen af disse foranstaltninger.

Fra den 12. til den 15. juli 2020 var Sverige blandt de lande, der var klassificeret som højrisikoområder. Nordic Info, der er et rejsebureau med speciale i rejser til og fra Skandinavien, havde for at overholde de belgiske regler aflyst alle planlagte rejser fra Belgien til Sverige i sommersæsonen.

Rejsebureauet anlagde sag ved den forelæggende ret, Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien), med påstand om erstatning for det tab, som det hævdede at have lidt som følge af fejl, som den belgiske stat angiveligt havde begået i forbindelse med udarbejdelsen af de omhandlede regler.

Den forelæggende ret spurgte med sin anmodning om præjudiciel afgørelse for det første Domstolen, om sådanne generelle regler i en medlemsstat er forenelige med de bestemmelser i direktiv 2004/38 [129], der omhandler de restriktive foranstaltninger for den frie bevægelighed, som kan

[129] 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 (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).

vedtages af hensyn til den offentlige sundhed [130]. For det andet spurgte denne ret Domstolen, om forbuddet mod at passere denne medlemsstats indre grænser for at foretage ikkevæsentlige rejser fra eller til Schengenlande, der var klassificeret som højrisikoområder, var foreneligt med artiklerne i Schengengrænsekodeksen [131] om, at der ikke foretages kontrol ved de indre grænser, om muligheden for midlertidigt at genindføre en sådan kontrol og om udøvelsen af politimæssige beføjelser [132].

I dommen besvarede Domstolen disse to spørgsmål bekræftende, idet den præciserede de betingelser, som en sådan national lovgivning skal overholde.

Domstolens bemærkninger

Hvad angår lovligheden i henhold til direktiv 2004/38 af foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, og som vedtages af en medlemsstat i forbindelse med en pandemi som covid-19-pandemien, fastslog Domstolen, at den nationale lovgivning, der fastsætter disse foranstaltninger, skal overholde alle de betingelser og garantier, der er omhandlet i dette direktivs artikel 30-32, de grundlæggende rettigheder og principper, som er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder princippet om forbud mod forskelsbehandling, og proportionalitetsprincippet.

I denne henseende præciserede Domstolen for det første, at selv om de er indeholdt i et kapitel i direktiv 2004/38 med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, nævner artikel 27, stk. 1, og artikel 29, stk. 1, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt »fri bevægelighed«, således at de omfatter begge elementer af denne frihed, nemlig retten til indrejse og retten til udrejse, og at de således gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger, der begrænser begge disse rettigheder af hensyn til den offentlige sundhed. De foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, som en medlemsstat kan vedtage af hensyn til den offentlige sundhed i henhold til disse bestemmelser, kan således ikke alene bestå i et forbud mod at forlade en medlemsstats område for – som i det foreliggende tilfælde – at foretage ikkevæsentlige rejser, men også i en forpligtelse for rejsende, der rejser ind på dette område, til at lade sig teste og overholde en karantæne.

For det andet bemærkede Domstolen, at ingen af disse to bestemmelser er til hinder for, at sådanne restriktive foranstaltninger vedtages i form af en generel retsakt, der uden forskel vedrører enhver person, der befinder sig i en situation, som er omhandlet i denne retsakt. En sådan fortolkning bekræftes af, at de sygdomme, der kan begrunde sådanne foranstaltninger – dvs. smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme såsom covid-19 – i kraft af selve deres karakteristika kan påvirke hele befolkninger uafhængigt af individuel adfærd.

For det tredje fremhævede Domstolen, at alle de betingelser og garantier, der er fastsat i artikel 30-32 i direktiv 2004/38, på trods af deres ordlyd, der umiddelbart betragtet er udformet med henblik på individuelle afgørelser, også skal overholdes, når de restriktive foranstaltninger vedtages i form af generelle retsakter. I henhold til dette direktivs artikel 30, stk. 1 og 2, skal enhver generel retsakt, hvorved der indføres foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed af hensyn til den offentlige sundhed, således bringes til offentlighedens kundskab ved en officiel offentliggørelse i den

---

130 Det drejer sig bl.a. om dette direktivs artikel 27 og 29.

131 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2225 af 30.11.2017 (EUT 2017, L 327, s. 1).

132 Der sigtes navnlig til denne kodeks' artikel 22, 23 og 25.

medlemsstat, der har vedtaget retsakten, og ved en tilstrækkelig officiel mediedækning, således at det er muligt at forstå denne retsakts indhold og virkninger tillige med de præcise og fuldstændige offentlige sundhedsmæssige hensyn, der er anført til støtte for denne retsakt. For at overholde de garantier, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 30, stk. 3, og artikel 31, skal den generelle retsakt desuden kunne anfægtes inden for rammerne af en domstolsprøvelse og i givet fald en administrativ procedure, hvis nærmere regler for udøvelsen skal meddeles offentligheden. Sådanne restriktive foranstaltninger skal ligeledes overholde det i chartret fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling.

For det fjerde og sidste skal enhver foranstaltning, der begrænser den frie bevægelighed, og som er truffet af hensyn til den offentlige sundhed, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 31, stk. 1 og 3, i direktiv 2004/38 stå i rimeligt forhold til det tilstræbte mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, idet forholdsmæssigheden af en sådan foranstaltning ligeledes skal vurderes under hensyntagen til forsigtighedsprincippet. Proportionalitetskravet tilsiger konkret, at det efterprøves, om sådanne foranstaltninger for det første er egnede til at nå det tilstræbte formål af almen interesse, i det foreliggende tilfælde beskyttelsen af den offentlige sundhed, for det andet er begrænset til det strengt nødvendige, hvilket betyder, at dette formål ikke med rimelighed skal kunne nås lige så effektivt med andre midler, der griber mindre ind i de rettigheder og friheder, der er sikret de berørte personer, og for det tredje ikke er uforholdsmæssige i forhold til nævnte formål, hvilket bl.a. indebærer en afvejning mellem vigtigheden heraf og alvoren af indgrebet i disse rettigheder og friheder.

Hvad angår kontrollen med overholdelsen af den omtvistede lovgivning fandt Domstolen, at en sådan kontrol kun er mulig på det nationale område, hvis den henhører under udøvelsen af politimæssige beføjelser som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 23, litra a). Såfremt den nævnte kontrol foretages direkte ved de indre grænser, er det nødvendigt, at medlemsstaten overholder alle de betingelser, der er fastsat i kodeksens artikel 25-28 for den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, idet det præciseres, at den trussel, der forårsages af en pandemi som covid-19-pandemien, svarer til en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som omhandlet i kodeksens artikel 25, stk. 1.

Hvad for det første angår Schengengrænsekodeksens artikel 23, litra a), bemærkede Domstolen, at denne bestemmelse sikrer medlemsstaterne en ret til inden for det nationale område, herunder i grænseområder, at foretage kontrol, der er begrundet i udøvelsen af politimæssige beføjelser, for så vidt som denne udøvelse ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Med henblik herpå indeholder kodeksens artikel 23, litra a), andet punktum, nr. i)-iv), kriterier, der kan vejlede medlemsstaterne ved udøvelsen af sådanne politimæssige beføjelser.

Hvad i denne henseende for det første angår det kriterium, der er indeholdt i kodeksens artikel 23, litra a), andet punktum, nr. i), skal de formål, der forfølges med denne kontrol, adskille sig fra de formål, der forfølges med ind- og udrejsekontrol, dvs. at sikre, at personer kan få lov til at rejse ind i eller ud af en medlemsstats område, og at forhindre personer i at omgå grænsekontrol. Domstolen fandt, at dette syntes at være tilfældet i den foreliggende sag, for så vidt som hovedformålet med kontrollen var i et hastetilfælde at begrænse spredningen af covid-19 i den belgiske befolkning.

Hvad for det andet angår det kriterium, der er indeholdt i Schengengrænsekodeksens artikel 23, litra a), andet punktum, nr. ii), er det tilstrækkeligt, at kontrollen er blevet besluttet og iværksat på grundlag af omstændigheder, som objektivt set udgør en risiko for en stor og alvorlig trussel mod den offentlige sundhed – et hensyn, som en medlemsstat kan påberåbe sig i henhold til denne bestemmelse – og på grundlag af myndighedernes generelle kendskab til de områder for ind- og udrejse til og fra det nationale område, hvorigennem et stort antal rejsende omfattet af dette forbud sandsynligvis ville rejse i transit.

Hvad for det tredje angår de kriterier, der er indeholdt i Schengengrænsekodeksens artikel 23, litra a), andet punktum, nr. iii) og iv), skal samtlige de i hovedsagen omhandlede kontroller dels være blevet udført tilfældigt og dermed »som stikprøvekontrol«, dels være blevet udformet og udført på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved Unionens ydre grænser. I sidstnævnte henseende præciserede Domstolen, at medlemsstaterne i forbindelse med en pandemi som covid-19-pandemien har en vis skønsmargen med hensyn til kontrollens intensitet, hyppighed og selektivitet.

Såfremt det viser sig, at den omhandlede kontrol er blevet foretaget ved de indre grænser, skal den forelæggende ret for det andet efterprøve, om Kongeriget Belgien har overholdt samtlige betingelser i Schengengrænsekodeksens artikel 25-28 for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden og/eller den indre sikkerhed. Domstolen præciserede i denne henseende, at en pandemi af et omfang som covid-19-pandemien kan kvalificeres som en alvorlig trussel mod den offentlige orden og/eller den indre sikkerhed som omhandlet i denne kodeks' artikel 25, stk. 1, for så vidt som den kan påvirke en grundlæggende samfundsinteresse, nemlig interessen i at sikre borgernes liv, og for så vidt som den påvirker selve overlevelsesmulighederne for en del af befolkningen, navnlig de mest sårbare personer.

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013)

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 21 TEUF og 45 TEUF – unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – arbejdstager, der har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten og samtidig bevaret sit oprindelige statsborgerskab – direktiv 2004/38/EF – artikel 3 – berettigede personer – artikel 2, nr. 2), litra d) – familiemedlem – slægtninge i opstigende linje, som forsørges af en arbejdstager, der er unionsborger – artikel 7, stk. 1, litra a) og d) – retten til ophold i mere end tre måneder – bevarelse i værtsmedlemsstaten af status som person, der forsørges – artikel 14, stk. 2 – bevarelse af retten til ophold – forordning (EU) nr. 492/2011 – artikel 7, stk. 2 – ligebehandling – sociale fordele – sociale ydelser – urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system«

GV, som er rumænsk statsborger, er mor til AC, der ligeledes er rumænsk statsborger, og som opholder sig og arbejder i Irland. AC har i øvrigt erhvervet irsk statsborgerskab ved naturalisation.

Siden 2017 har GV opholdt sig i Irland med sin datter, som hun er økonomisk afhængig af. I september 2017 ansøgte GV, idet hendes sundhedstilstand blev forværret på grund af gigt, om tildeling af en invaliditetsydelse på grundlag af en lov om social beskyttelse.

Således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er denne ydelse, hvis formål er at beskytte mod fattigdom, en social ydelse, der finansieres over det almindelige budget, uden at den pågældende modtager skal betale socialsikringsbidrag. Desuden er retten til ydelsen underlagt visse betingelser, der bl.a. er knyttet til alder, midler og handicap. Endvidere udgør denne invaliditetsydelse en »særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse« som omhandlet i forordning nr. 883/2004 [133]. Endelig fremgår det, at irsk ret udelukker, at denne ydelse udbetales til en person, der ikke har sædvanligt ophold i Irland, såsom en person, der ikke har ret til ophold dér.

---

133 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).

I februar 2018 blev der givet afslag på den af GV indgivne ansøgning om invaliditetsydelse med den begrundelse, at hun ikke havde ret til ophold i Irland.

Appeals Officer (klageinstans, Irland), der skulle foretage en fornyet gennemgang af afslaget på den nævnte ansøgning, fastslog i juli 2019, at GV – eftersom hun var slægtning i opstigende linje til og blev forsørget af en unionsborger, der var arbejdstager i Irland – havde ret til ophold, men at hun ikke havde ret til at modtage en social ydelse. Chief Appeals Officer (direktøren for klagemyndigheden, Irland), til hvilken der var blevet indgivet en anmodning om fornyet behandling, bekræftede dette ræsonnement, eftersom GV, såfremt hun blev tildelt ydelsen, i henhold til den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2004/38 [134] ville blive en urimelig byrde for det nationale sociale system og dermed ikke længere have ret til ophold.

Ved dom afsagt i maj 2020 annullerede High Court (ret i første instans, Irland) den afgørelse, som direktøren for klagemyndigheden havde truffet. Retsinstansen fastslog navnlig, at den ovennævnte nationale lovgivning, for så vidt som den gør opholdsretten for et familiemedlem til en irsk statsborger betinget af, at det pågældende familiemedlem ikke må blive en urimelig byrde for statens sociale system, er uforenelig med direktiv 2004/38, der regulerer unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Den forelæggende ret, for hvilken der var blevet iværksat appel til prøvelse af den nævnte dom, besluttede i det væsentlige at forelægge Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter denne medlemsstats myndigheder kan give afslag på tildeling af en social ydelse til en slægtning i opstigende linje, der på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om denne ydelse forsørges af en arbejdstager, der er unionsborger, eller endog fratage vedkommende retten til ophold i mere end tre måneder med den begrundelse, at tildelingen af den nævnte ydelse vil bevirke, at dette familiemedlem ikke længere forsørges af denne arbejdstager, der er unionsborger, og således bliver en urimelig byrde for den nævnte medlemsstats sociale system.

I sin dom kendte Domstolen (Store Afdeling) for ret, at princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed [135] som gennemført ved forordning nr. 492/2011 [136] om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, sammenholdt med direktiv 2004/38, er til hinder for en sådan national lovgivning.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at direktiv 2004/38, som den forelæggende ret ønskede fortolket, alene fastsætter betingelserne for en unionsborgers indrejse og ophold i andre medlemsstater end den, hvor den pågældende er statsborger. Følgelig tillægger direktivet ikke en afledt opholdsret for denne unionsborgers familiemedlemmer på den nævnte medlemsstats område. I det foreliggende tilfælde forholdt det sig således, at det nævnte direktiv siden AC's naturalisation ikke længere regulerede hendes opholdsret i Irland eller den afledte opholdsret, som hendes familiemedlemmer måtte have.

---

134 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 (E[Ø]F) 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).

135 Dette princip er fastsat i artikel 45 TEUF.

136 Der er nærmere bestemt tale om artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1).

Når dette er sagt, har Domstolen allerede fastslået, at situationen for en statsborger i en medlemsstat, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved lovligt at indrejse og tage ophold i en anden medlemsstat, ikke kan sidestilles med en rent intern situation, alene fordi denne statsborger under dette ophold har erhvervet værtsmedlemsstatens statsborgerskab ud over sit oprindelige statsborgerskab. Den effektive virkning af de rettigheder, som unionsborgerne er tillagt ved artikel 21 TEUF og nærmere bestemt arbejdstagere ved artikel 45 TEUF, kræver således, at et familiemedlem til en arbejdstager, der er unionsborger, og som efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at opholde sig og arbejde i værtsmedlemsstaten har erhvervet statsborgerskab i denne medlemsstat, kan tildeles en afledt opholdsret. Desuden må betingelserne for indrømmelsen af familiemedlemmets afledte opholdsret ikke være strengere end dem, som er fastsat i direktiv 2004/38 for et familiemedlem til en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, idet dette direktiv skal anvendes analogt på et sådant tilfælde. Endelig forholder det sig således, at en arbejdstager, der er unionsborger – herunder når den pågældende, ligesom i det foreliggende tilfælde, har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten ud over sit oprindelige statsborgerskab – har ret til ligebehandling i henhold til artikel 45, stk. 2, TEUF som gennemført ved artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 [137].

I denne forbindelse præciserede Domstolen for det første, at det af en samlet læsning af flere bestemmelser i direktiv 2004/38 [138] følger, at slægtninge i opstigende linje til en arbejdstager, der er unionsborger, har en afledt opholdsret i mere end tre måneder, når de »forsørges« af denne arbejdstager. For at det pågældende familiemedlem skal kunne have adgang til denne ret, skal dette afhængighedsforhold foreligge i det land, hvorfra familiemedlemmet kommer, på det tidspunkt, hvor det ansøger om at slutte sig til den borger, som det forsørges af. Det pågældende familiemedlem bevarer denne ret, så længe det forsørges af denne arbejdstager [139], og dette gælder, indtil denne slægtning efter lovligt at have haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten kan gøre krav på en ret til tidsubegrænset ophold [140].

Hvad for det andet angår den ovennævnte ret til ligebehandling, som tilkommer en arbejdstager, der er unionsborger, i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, bemærkede Domstolen, at det i denne bestemmelse fastsatte begreb »sociale fordele« omfatter alle de fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for EU. Dette begreb kan omfatte sociale ydelser, der samtidig falder ind under det særlige anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004, såsom invaliditetsydelsen. En social ydelse – såsom den invaliditetsydelse, der tildeles en slægtning i opstigende linje – for den vandrende arbejdstager udgør desuden en »social fordel« som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, for så vidt som denne slægtning i opstigende linje forsørges af arbejdstageren som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra d), i direktiv 2004/38. Den nævnte slægtning i opstigende linje, der forsørges, kan i øvrigt –

---

137 I henhold til denne bestemmelse nyder en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere« på de øvrige medlemsstaters område.

138 Der er tale om artikel 2, nr. 2), litra d), samt artikel 7, stk. 1, litra a) og d), i direktiv 2004/38.

139 I henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/38, sammenholdt med direktivets artikel 2, nr. 2), litra d), samt artikel 7, stk. 1, litra a) og d).

140 Denne ret til tidsubegrænset ophold er reguleret af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

eftersom den pågældende er indirekte omfattet af den ligebehandling, der indrømmes den nævnte arbejdstager – påberåbe sig nævnte artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 med henblik på at opnå denne ydelse, når ydelsen i henhold til national ret tildeles direkte til sådanne slægtninge. Henset til den ved denne bestemmelse sikrede beskyttelse mod den forskelsbehandling, som den vandrende arbejdstager og dennes familiemedlemmer kan være genstand for i værtsmedlemsstaten, kan status som slægtning, »som forsørges«, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra d), i direktiv 2004/38 ikke påvirkes af tildelingen af en social ydelse i værtsmedlemsstaten. Hvis en anden løsning blev lagt til grund, ville dette i praksis forhindre dette familiemedlem, der forsørges, i at ansøge om denne ydelse, hvilket ville gøre indgreb i den ligebehandling, som er tillagt den vandrende arbejdstager. I denne henseende skal det bemærkes, at i kraft af de skattebidrag, som en vandrende arbejdstager betaler til værtsmedlemsstaten inden for rammerne af den lønnede beskæftigelse, som den pågældende udøver dér, bidrager denne arbejdstager til finansieringen af socialpolitikken i denne medlemsstat og skal følgelig have gavn heraf på de samme vilkår som de nationale arbejdstagere. Det formål, der består i at forhindre en urimelig økonomisk byrde for værtsmedlemsstaten, kan derfor ikke begrunde en forskelsbehandling mellem vandrende arbejdstagere og nationale arbejdstagere.

2. Fortabelse af unionsborgerskab som følge af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat

Dom af 5. september 2023 (Store Afdeling), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab) (C-689/21, EU:C:2023:626)

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – borger med statsborgerskab i en medlemsstat og statsborgerskab i et tredjeland – fortabelse ex lege af statsborgerskab i medlemsstaten ved det fyldte 22. år på grund af manglende reel tilknytning til denne medlemsstat, når der ikke er indgivet en ansøgning om bevarelse af statsborgerskabet inden den dato, hvor denne alder er nået – fortabelse af unionsborgerskabet – prøvelse af, om følgerne af denne fortabelse er proportionale i forhold til EU-retten – præklusionsfrist«

X havde som barn af en dansk mor og en amerikansk far siden sin fødsel i Amerikas Forenede Stater haft dansk og amerikansk statsborgerskab. Efter det fyldte 22. år indgav hun en ansøgning om bevarelse af sit danske statsborgerskab til Udlændinge- og Integrationsministeriet (Danmark).

Ved afgørelse af 31. januar 2017 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet X, at hun havde mistet sit danske statsborgerskab, da hun fyldte 22 år, og at der ikke var mulighed for at lade hende bevare statsborgerskabet, da hun havde indgivet sin ansøgning efter det fyldte 22. år. Hvis der ikke var blevet indgivet en ansøgning om bevarelse af statsborgerskab før det fyldte 22. år, fastsatte dansk lovgivning således, at danske statsborgere, der var blevet født uden for medlemsstaten, aldrig havde boet i medlemsstaten og heller ikke havde opholdt sig dér under forhold, der tydede på en reel tilknytning til Danmark, ex lege fortabte deres statsborgerskab. X fortabte derfor sit danske statsborgerskab og dermed sin status som unionsborger, uden at de danske myndigheder foretog en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af denne fortabelse for hendes situation.

Den 9. februar 2018 anlagde X sag ved de danske retsinstanser med påstand om annullation af denne afgørelse. I denne sammenhæng ønskede den forelæggende ret, Østre Landsret, oplyst, om en national lovgivning som den danske ordning om statsborgerskab var i overensstemmelse med artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at en sådan national lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten, forudsat at den berørte person har haft mulighed for inden for en rimelig frist at indgive en

ansøgning om bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskabet, som gør en prøvelse af proportionaliteten af fortabelsen af statsborgerskabet i forhold til EU-retten mulig, og i givet fald har mulighed for at opnå en bevarelse eller generhvervelse ex tunc af dette statsborgerskab, idet en sådan frist først kan begynde at løbe fra det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder behørigt har underrettet denne person om fortabelsen eller om den nært forestående fortabelse af statsborgerskabet og om denne persons ret til inden for denne frist at ansøge om bevarelse eller generhvervelse af det nævnte statsborgerskab.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at EU-retten hverken er til hinder for, at en medlemsstat i forbindelse med fastlæggelsen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab fastsætter, at vurderingen af, om der foreligger en reel tilknytning til denne medlemsstat, hviler på en hensyntagen til kriterier såsom den berørte persons fødested og bopæl og på betingelserne for dennes ophold på det nationale område, eller at denne medlemsstat begrænser denne vurdering til perioden indtil denne persons fyldte 22. år.

Domstolen fremhævede imidlertid, at såfremt fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat sker ex lege, når en given alder nås, og medfører fortabelse af status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, skal de kompetente nationale myndigheder og retter kunne prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab i forhold til EU-retten og i givet fald lade den pågældende person bevare statsborgerskabet eller generhverve det ex tunc.

Hvad nærmere bestemt angår fristen for at indgive en ansøgning om en sådan prøvelse med henblik på bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskab tilkommer det hver enkelt medlemsstat i mangel af en præcis frist herfor i EU-retten at fastsætte de processuelle regler til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som borgerne har i medfør af EU-retten, idet disse regler bl.a. skal overholde effektivitetsprincippet derved, at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden. Medlemsstaterne kan i denne forbindelse af hensyn til retssikkerhedsprincippet kræve, at en sådan ansøgning indgives til de kompetente myndigheder inden for en rimelig frist.

Henset til de alvorlige følger af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, for den effektive udøvelse af de rettigheder, som unionsborgeren har i henhold til artikel 20 TEUF, kan nationale regler eller praksis imidlertid ikke anses for at være i overensstemmelse med effektivitetsprincippet, når disse kan medføre, at den pågældende person forhindres i at ansøge om, at det prøves, om disse følger er proportionale i forhold til EU-retten. Når denne person ikke er blevet behørigt underrettet om retten til at ansøge om en sådan prøvelse og om den frist, inden for hvilken vedkommende skulle indgive en sådan ansøgning, kan den pågældendes ansøgning således ikke afvises med den begrundelse, at denne frist er udløbet.

Eftersom en berørt person såsom X i forbindelse med undersøgelsen af, om følgerne af fortabelsen af det danske statsborgerskab var proportionale i forhold til EU-retten, i det foreliggende tilfælde skulle kunne påberåbe sig samtlige de relevante forhold, som kunne være indtrådt frem til datoen, hvor den pågældende fyldte 22 år, fastslog Domstolen, at en sådan frist i en rimelig periode skal strække sig ud over den dato, hvor den berørte person når denne alder. Denne rimelige frist kan i øvrigt først begynde at løbe, hvis de kompetente myndigheder behørigt har underrettet denne person om fortabelsen af dennes statsborgerskab eller om den nært forestående fortabelse heraf og om denne persons ret til inden for denne frist at ansøge om bevarelse eller generhvervelse af dette statsborgerskab. I modsat fald skal de kompetente nationale myndigheder og retter kunne foretage en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af statsborgerskab som et bispørgsmål i forbindelse med den berørte persons ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab.

Den relevante dato, der skal tages hensyn til med henblik på en sådan prøvelse, svarer nødvendigvis til den dag, hvor den berørte person fylder 22 år, eftersom den nævnte dato udgør en integrerende del af de lovlige kriterier, som medlemsstaten har fastsat, og som bevarelsen eller fortabelsen af den pågældendes statsborgerskab afhænger af.

Endelig bemærkede Domstolen, at den manglende mulighed i henhold til national ret for under betingelser, der er i overensstemmelse med EU-retten, at opnå, at de nationale myndigheder og eventuelt de nationale retter foretager en prøvelse af, om følgerne af fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat er proportionale i forhold til EU-retten, og som i givet fald kan føre til generhvervelse ex tunc af dette statsborgerskab, ikke kan afhjælpes ved muligheden for naturalisation, uanset de eventuelt gunstige betingelser, hvorunder statsborgerskab ved naturalisation kan opnås.

3. Afledt opholdsret for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger

Dom af 22. juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailandsk mor til et mindreårigt nederlandsk barn) (C-459/20, EU:C:2023:499)

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – en medlemsstats afgørelse om afslag på ophold til en tredjelandsstatsborger, der er forælder til et mindreårigt barn, som er statsborger i denne medlemsstat – barn, der befinder sig uden for Den Europæiske Unions område, og som aldrig har haft ophold på dennes område«

X, der er thailandsk statsborger, opholdt sig lovligt i Nederlandene, hvor hun var gift med A, som er nederlandsk statsborger. Deres barn, som er nederlandsk statsborger, er født i Thailand, hvor han altid har boet. Efter fødslen af dette barn vendte X tilbage til Nederlandene. I 2017 inddrog de nederlandske myndigheder X' opholdsret som følge af parrets de facto separation. Efter skilsmissen ansøgte X i 2019 om ophold i Nederlandene hos en anden statsborger i denne medlemsstat. I forbindelse hermed undersøgte de nederlandske myndigheder af egen drift, om hun kunne tildeles en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF med henblik på at kunne opholde sig på Unionens område sammen med sit mindreårige barn, der er unionsborger. Den 8. maj 2019 gav Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene) afslag på den nævnte ansøgning. Samme dag blev X udvist til Thailand.

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (retten i første instans i Haag, tingstedet i Utrecht, Nederlandene), som er den forelæggende ret, og ved hvilken X havde anlagt sag til prøvelse af den nævnte afgørelse om afslag, ønskede oplysninger om, hvorledes artikel 20 TEUF skulle fortolkes i det foreliggende tilfælde.

I dommen præciserede Domstolen de betingelser, hvorunder en tredjelandsstatsborger kan tildeles en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF, når tredjelandsstatsborgerens mindreårige barn er unionsborger, men befinder sig uden for Unionens område og aldrig har haft ophold på dennes område.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afgørelser om afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status. I disse situationer kræves det dog, at der mellem tredjelandsstatsborgeren og den unionsborger, som er dennes familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art,

at en afgørelse om afslag på en ret til ophold for tredjelandsstatsborgeren vil fratage dennes familiemedlem den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til familiemedlemmets status som unionsborger. Dette er tilfældet, når sidstnævnte ser sig nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandsstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed eller ikke kan rejse ind i og opholde sig på den medlemsstats område, hvor den pågældende er statsborger.

I den foreliggende sag havde det mindreårige barn, som er unionsborger, siden fødslen levet i et tredjeland uden nogensinde at have opholdt sig i Unionen. På denne baggrund fastslog Domstolen for det første, at den omstændighed, at en tredjelandsstatsborger, som er forælder til et sådant barn, nægtes opholdsret, kun kan have konsekvenser for dette barns udøvelse af sine rettigheder i henhold til artikel 20 TEUF, såfremt det godtgøres, at barnet i selskab med denne forælder vil rejse ind i og opholde sig på den medlemsstats område, hvor det er statsborger, eller vil slutte sig til denne på dette område. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om dette er tilfældet, og om der består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandsstatsborger, og dennes mindreårige barn.

For det andet bemærkede Domstolen, at en ansøgning om afledt opholdsret fra den nævnte forælder, hvis barn, der er unionsborger, er afhængigt af den pågældende, ikke kan afslås med den begrundelse, at den flytning til den medlemsstat, hvor barnet er statsborger, som barnets udøvelse af sine rettigheder som unionsborger forudsætter, ikke er i barnets reelle eller sandsynlige interesse. Den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som enhver unionsborger er tillagt, følger nemlig direkte af statussen som unionsborger, uden at udøvelsen af denne ret er betinget af, at det godtgøres, at der foreligger nogen interesse i at påberåbe sig denne ret, eller af, at den pågældende har opnået den alder, der kræves for retligt at være i stand til selv at udøve sine rettigheder som unionsborger.

Ganske vist havde Domstolen tidligere fastslået, at det påhviler de myndigheder, som har kompetence til at træffe afgørelse om en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til artikel 20 TEUF, at tage hensyn til det pågældende barns tarv [141]. Formålet med en sådan stillingtagen var imidlertid ikke at afslå en ansøgning om opholdstilladelse, men tværtimod at hindre vedtagelsen af en afgørelse, der tvang barnet til at forlade Unionens område.

Endelig gav Domstolen præciseringer med hensyn til den vurdering, der inden for rammerne af en ansøgning om afledt opholdsret skal foretages af spørgsmålet om, hvorvidt et mindreårigt barn, der er unionsborger, er afhængigt af sin forælder, som er tredjelandsstatsborger. Domstolen præciserede bl.a., at de kompetente myndigheder skal tage hensyn til situationen, således som den foreligger på det tidspunkt, hvor de skal træffe afgørelse, for så vidt som disse myndigheder skal vurdere de forudsigelige konsekvenser af deres afgørelse for det pågældende barns effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som det har i henhold til den status, som det er tildelt ved artikel 20 TEUF.

Denne vurdering skal desuden altid foretages på grundlag af en undersøgelse af samtlige relevante omstændigheder i den enkelte sag. Navnlig kan den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandsstatsborger, ikke altid har varetaget den daglige omsorg for barnet, men nu har eneforældremyndigheden over barnet, eller den omstændighed, at den anden forælder, som er

---

141 Jf. i denne retning dom af 10.5.2017, ***Chavez-Vilchez m.fl.*** (C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 71), og af 5.5.2022, ***Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler)*** (C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 53).

unionsborger, kan påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet, ikke anses for at være afgørende omstændigheder i denne henseende.

III. Fri bevægelighed i EU [142]

1. Etableringsfrihed

Dom af 8. juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448)

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – artikel 107, stk. 1, TEUF – tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør – tilladelsesordning, som ud over en licens til at levere tjenesteydelser i byer og mellem byer på hele det nationale område indebærer udstedelse af en yderligere driftslicens for at kunne levere bymæssige transporttjenester i et storbyområde – antallet af licenser til levering af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør begrænses til en tredivtedel af antallet af taxalicenser«

Prestige and Limousine, SL (herefter »P&L«) udbød tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør i byområdet Barcelona (Spanien). P&L og 14 andre virksomheder, der udbød de samme tjenesteydelser, herunder virksomheder knyttet til internationale onlineplatforme, anfægtede for Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien, Spanien) gyldigheden af lovgivningen i Área Metropolitana de Barcelona (storbyområdet Barcelona, Spanien) (herefter »AMB«) om tilrettelæggelsen af sådanne tjenesteydelser i Barcelonas byområde. Som led i denne tvist nærede denne retsinstans tvivl om, hvorvidt den pågældende lovgivning var forenelig med navnlig etableringsfriheden.

For det første krævede denne lovgivning – ud over den fornødne nationale licens til at levere tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør i og mellem byer i Spanien – indhentelse af en supplerende licens til at levere disse tjenesteydelser i Barcelonas byområde. For det andet begrænsede lovgivningen antallet af licenser til levering af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør til en tredivtedel af antallet af taxalicenser udstedt til dette byområde. Den forelæggende ret anførte, at hovedformålet med nævnte lovgivning var at reducere den konkurrence, som tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør udøver på taxatjenester.

For at begrunde de pågældende foranstaltninger anførte AMB bl.a. formålet om at sikre kvaliteten, sikkerheden og tilgængeligheden af taxatjenester. AMB indikerede, at disse tjenesteydelser anses for at være en »tjenesteydelse af almen interesse«, for så vidt som taxavirksomhed er nøje reguleret, idet taxatjenester navnlig er underlagt licenskvoter, administrativt fastsatte satser, en universel transportforpligtelse og tilgængelighed for bevægelseshæmmede personer. AMB anførte i denne henseende, at denne virksomheds økonomiske levedygtighed ikke ses at være blevet bragt i fare ved den øgede konkurrence fra tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør.

I sin dom fastslog Domstolen, at kravet om en specifik supplerende licens til levering af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør i Barcelonas byområde på visse betingelser kan være foreneligt med artikel 49 TEUF. Denne artikel er derimod til hinder for, at antallet af licenser til levering af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør begrænses, eftersom denne foranstaltning syntes at gå videre end nødvendigt for at nå formålene om

---

142 Følgende domme skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 21.12.2023 (Store Afdeling), ***Chief Appeals Officer m.fl.*** (C-488/21, EU:C:2023:1013), omtalt i afsnit II.1 »Foranstaltninger, der begrænser unionsborgeres frie bevægelighed«, dom af 21.12.2023 (Store Afdeling), ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010), omtalt i afsnit VIII.1 »Karteller (artikel 101 TEUF)«, og dom af 9.2.2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Inddragelse af en tyrkisk arbejdstagers opholdsret)*** (C-402/21, EU:C:2023:77), omtalt i afsnit XVII.2 »Fortolkning af en international aftale«.

at sikre en god forvaltning af transport, trafik og det offentlige rum i dette byområde samt miljøbeskyttelsen.

Domstolens bemærkninger

I første række forkastede Domstolen argumenterne fremsat af parterne i tvisten i hovedsagen til støtte for, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skulle afvises. Domstolen bemærkede, at den omstændighed, at besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål klart kan udledes af Domstolens praksis, ikke bevirker, at en sådan anmodning skal afvises, men kan give Domstolen beføjelse til i givet fald at træffe afgørelse ved kendelse [143]. Endvidere kan den omstændighed, at en øverste national domstol i en tvist, der har ligheder med tvisten i hovedsagen, allerede har undersøgt den potentielle relevans af de af den forelæggende ret omtalte EU-retlige bestemmelser, ikke betyde, at en anmodning om præjudiciel afgørelse, som tager sigte på, at Domstolen træffer afgørelse om fortolkningen af disse bestemmelser i henhold til artikel 267 TEUF, skal afvises.

I anden række undersøgte Domstolen, efter at den havde fastslået, at de to foranstaltninger, som var fastsat i den pågældende lovgivning, ikke syntes at tildele virksomheder, der udbyder taxatjenester, statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, om disse foranstaltninger var forenelige med artikel 49 TEUF. I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at foranstaltningerne reelt begrænsede alle nye aktørers adgang til markedet, idet antallet af leverandører af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør, der var etableret i AMB, blev begrænset og følgelig skulle kvalificeres som begrænsning af etableringsfriheden, som er sikret ved sidstnævnte bestemmelse.

Med hensyn til spørgsmålet, om der forelå tvingende almene hensyn, der kunne begrunde sådanne begrænsninger, fastslog Domstolen dernæst, at målet om god forvaltning af transport, trafik og det offentlige rum i et byområde samt miljøbeskyttelse i et sådant byområde kan udgøre sådanne hensyn. Dette gjaldt imidlertid ikke med hensyn til formålet om at sikre taxatjenesternes økonomiske levedygtighed, eftersom opretholdelsen af en balance mellem de to former for bymæssig transport er overvejelser af rent økonomisk karakter. Den omstændighed, at taxatjenester i spansk ret kvalificeres som en »tjenesteydelse af almen interesse«, har ingen betydning i denne henseende. Selv om de af AMB anførte kendetegn ganske vist viste, at lovgivningen om taxatjenester bl.a. tilsigtede at sikre disse tjenesters kvalitet, sikkerhed og tilgængelighed til fordel for brugerne, fremgik det derimod ikke, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger ikke sig selv forfulgte disse mål. Domstolen fastslog ligeledes, at udbyderne af taxatjenester ikke var blevet pålagt at udføre en særlig opgave med offentlig tjeneste, som i givet fald kan henhøre under begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106, stk. 2, TEUF.

Endelig analyserede Domstolen dels kravet om en supplerende licens, dels begrænsningen af antallet af licenser til levering af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør til en tredivtedel af taxalicenserne. Den fastslog, at den første foranstaltning forekom egnet til at nå de anførte formål og kunne anses for nødvendig for at nå dem. Henset til de pågældende tjenesteydelsers art samt den manglende mulighed for at sondre mellem biler, der benyttes til at levere tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør, og biler, der anvendes til privat brug i et stort byområde, må en efterfølgende kontrol anses for at ske på for sent et tidspunkt til at sikre kontrollens reelle effektivitet. Kravet om en supplerende licens kan således begrundes, forudsat at denne licens imidlertid bygger på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på kendte forhold, som udelukker enhver vilkårlighed, og som ikke gentager en kontrol, der allerede er blevet udført inden for rammerne af en procedure for nationale licenser, men som opfylder de særlige

143 Jf. artikel 99 i Domstolens procesreglement.

behov for det pågældende byområde. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Den anden foranstaltning var imidlertid ikke egnet til at sikre virkeliggørelsen af formålene med god forvaltning af transport, trafik og det offentlige rum. Indledningsvis var der for Domstolen nemlig ikke rejst tvivl om de argumenter, som var fremsat til støtte for tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør, og som skulle godtgøre, at disse tjenesteydelser reelt kan begunstige gennemførelsen af nævnte formål, bl.a. ved at reducere anvendelsen af private biler, bidrage til at nå målet om en effektiv og inkluderende mobilitet som følge af tjenestens grad af digitalisering og fleksibilitet i forbindelse med leveringen og ved at anvende køretøjer, som benytter alternative energikilder, hvortil der tilskyndes ved den statslige lovgivning om tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør.

Det kunne heller ikke udelukkes, at den indvirkning, som flåden af udlejningskøretøjer med chauffør eventuelt har på transport, trafik og det offentlige rum i Barcelonas byområde, kunne begrænses på passende vis med mindre indgribende foranstaltninger end begrænsningen af licenser. Domstolen henviste således f.eks. til foranstaltninger med henblik på tilrettelæggelse af tjenesteydelser med udlejning af personbiler med chauffør, begrænsninger af disse tjenesteydelser i bestemte tidsrum eller færdselsbegrænsninger i bestemte områder. Domstolen tilføjede, at det ikke kunne udelukkes, at målet om miljøbeskyttelse i Barcelonas byområde kunne nås med foranstaltninger, der var mindre skadelige for etableringsfriheden, såsom de gældende emissionsgrænser for køretøjer, der kører i dette byområde.

Dom af 13. juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568)

»Præjudiciel forelæggelse – frie kapitalbevægelser – etableringsfrihed – forordning (EU) 2019/452 – en medlemsstats lovgivning om indførelse af en mekanisme til screening af udenlandske investeringer i hjemmehørende virksomheder, der anses for »strategiske« – afgørelse truffet på grundlag af denne lovgivning, der forbyder et hjemmehørende selskabs erhvervelse af samtlige kapitalandele i et andet hjemmehørende selskab – erhvervet virksomhed, der anses for »strategisk«, fordi dens hovedaktivitet vedrører minedrift til udvinding af visse basisråstoffer såsom grus, sand og ler – erhvervende virksomhed, der anses for en »udenlandsk investor«, fordi den indgår i en koncern, hvis øverste holdingselskab har hjemsted i et tredjeland – skade eller risiko for skade for medlemsstatens nationale interesser, offentlige sikkerhed eller offentlige orden – mål om at sikre forsyningssikkerheden for basisråmateriale til byggesektoren, navnlig på regionalt plan«

Janes és Társa er et ungarsk selskab, hvis hovedaktivitet består i udvinding af grus, sand og ler i dets stenbrud i Lázi (distriktet Győr-Moson-Sopron, Pannonhalmas distrikt, Ungarn).

På grund af denne aktivitet kvalificeres Janes és Társa som et »strategisk« selskab som omhandlet i en lov, der indfører en mekanisme til screening af udenlandske investeringer. Selskabets markedsandel på det ungarske marked for produktion af de pågældende råmaterialer er på 0,52%.

Xella Magyarország er et andet ungarsk selskab, som indgår i en koncern, hvis øverste holdingselskab har hjemsted i Bermuda, og som i sidste ende tilhører en irsk statsborger. Selskabet driver virksomhed på det ungarske marked for byggematerialer og beskæftiger sig hovedsageligt med fremstilling af betonbyggedele. Xella Magyarország køber ca. 90% af Janes és Társas årlige produktion med henblik på forarbejdning af disse råmaterialer til kalksandsten i sin fabrik i nærheden af stenbruddet.

I oktober 2020 indgik Xella Magyarország en købsaftale med henblik på at erhverve 100% af aktierne i Janes és Társa og anmodede den kompetente minister om at bekræfte modtagelsen af meddelelsen om den pågældende transaktion eller at bekræfte, at denne formalitet ikke var nødvendig, henset til

virksomhedens ejerforhold. Ved en afgørelse truffet i juli 2021 forbød ministeren gennemførelsen af den anmeldte retshandel, idet ministeren kvalificerede Xella Magyarország som »udenlandsk investor«, fordi selskabet indirekte ejes af LSF10 XL Investments, der er et selskab registreret i Bermuda.

Ministeren anførte endvidere, at sikkerheden og forudsigeligheden af råstofudvinding og -forsyning har strategisk betydning, navnlig henset til de alvorlige forstyrrelser af de globale forsyningskæders funktion, som covid-19-pandemien havde afstedkommet. Ifølge ministeren var produktionen af tilslagsmaterialer, såsom sand, grus og knust sten, til byggesektoren allerede domineret af udenlandsk ejede ungarske producenter. Muligheden for, at Janes és Társa indirekte ville blive ejet af et selskab registreret i Bermuda, udgjorde derfor en langsigtet risiko for forsyningssikkerheden for råmaterialer til byggesektoren såsom dem, der var omhandlet i det foreliggende tilfælde, hvilket kunne være til skade for »nationale interesser« i bred forstand.

I dommen konkluderede Domstolen, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsretten er til hinder for den omhandlede mekanisme til screening af udenlandske investeringer. Denne mekanisme gør det nemlig muligt at forbyde, at ejendomsretten til et hjemmehørende selskab, der anses for at være strategisk, erhverves af et andet hjemmehørende selskab, der indgår i en koncern af selskaber, som har hjemsted i flere medlemsstater, og hvori en virksomhed fra et tredjeland har en bestemmende indflydelse. Dermed fulgte Domstolen ikke den ungarske regerings argument, i henhold til hvilket denne erhvervelse skadede eller risikerede at skade den nationale interesse i at sikre forsyningssikkerheden for basisråmaterialer såsom grus, sand og ler til byggesektoren, navnlig på lokalt plan.

Domstolens bemærkninger

I første række konstaterede Domstolen, at en national lovgivning, som tillader myndighederne i en medlemsstat at forbyde et EU-selskab af hensyn til sikkerheden og den offentlige orden at erhverve en kapitalandel i et hjemmehørende »strategisk« selskab, der giver det mulighed for at udøve en klar indflydelse på driften af og kontrollen med sidstnævnte selskab, klart udgør en restriktion for dette EU-selskabs etableringsfrihed og i det foreliggende tilfælde en særlig alvorlig restriktion.

I anden række undersøgte Domstolen, om denne restriktion kunne begrundes i et tvingende alment hensyn. I denne henseende bemærkede Domstolen, at en sådan begrundelse i henhold til fast retspraksis forudsætter, at restriktionen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilstræbte mål og ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at nå målet.

I det foreliggende tilfælde ville den i sagen omhandlede særlige interesse i at sikre sikkerhed og kontinuitet i forsyningen af byggesektoren med visse råmaterialer kunne være omfattet af artikel 52, stk. 1, TEUF. Denne bestemmelse fastsætter således, at en restriktion for etableringsfriheden kan være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at selv om medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, kan disse hensyn kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Hvad specifikt angår formålet om forsyningssikkerhed med hensyn til visse basismaterialer i byggesektoren, navnlig på lokalt plan, konstaterede Domstolen, at dette ikke kan udgøre et hensyn til den offentlige sikkerhed og dermed eventuelt begrunde en hindring for etableringsfriheden, såsom den i hovedsagen omhandlede, der i det foreliggende tilfælde er af særlig alvorlig karakter. Det kan derfor ikke antages, at et sådant formål udgør et »grundlæggende samfundshensyn« som omhandlet i Domstolens retspraksis.

Det fremgik i øvrigt ikke, at den erhvervelse, der blev forbudt ved den i hovedsagen omhandlede afgørelse, faktisk kunne medføre en »reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel« som omhandlet i Domstolens praksis. For det første blev 90% af produktionen af det pågældende råmateriale fra det erhvervede selskabs stenbrud allerede før denne erhvervelse købt af det erhvervende selskab, idet de resterende 10% blev købt af lokale virksomheder i byggesektoren. For det andet er det velkendt, at dette råmateriale efter sin art har en forholdsvis lav markedsværdi i forhold til især deres transportomkostninger. Risikoen for, at en væsentlig del af produktionen af dette råmateriale ville blive eksporteret, forekom derfor mindre sandsynlig eller endog udelukket i praksis.

2. Fri udveksling af tjenesteydelser [144]

Dom af 16. marts 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215)

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – betalingstjenester i det indre marked – direktiv 2007/64/EF – artikel 47, stk. 1, litra a) – oplysninger til en betaler efter modtagelse af dennes betalingsordre – artikel 58, 60 og 61 – ansvaret for udbyderen af betalingstjenester i tilfælde af uautoriserede betalingstransaktioner – denne udbyders forpligtelse til at tilbagebetale betaleren de uautoriserede betalingstransaktioner – rammeaftaler – den pågældende tjenesteudbyders forpligtelse til at give den pågældende betaler oplysninger om den pågældende betalingsmodtager«

ZG, som bor i Belgien, har en bankkonto i Beobank i Belgien, hvortil der er knyttet et debetkort. Natten mellem den 20. og den 21. april 2017 foretog han i et etablissement i Valencia (Spanien) en betaling på 100 EUR med dette debetkort. Efterfølgende blev der foretaget to andre betalinger med dette kort på den samme mobile betalingsterminal på henholdsvis 991 EUR og 993 EUR.

For den forelæggende ret nedlagde ZG påstand bl.a. om tilbagebetaling af disse to betalinger, som ZG anså for at være »uautoriserede«. Han forklarede, at han ikke længere huskede hverken etablissementets navn og adresse, eller hvad der skete, efter at han havde indtaget drikkevarer i det pågældende etablissement. Han hævdede at have været offer for bedrageri begået ved hjælp af narkotika. Beobank afviste at foretage tilbagebetaling af disse betalinger under henvisning til, at ZG havde autoriseret disse, eller at han i det mindste havde gjort sig skyldig i »grov forsømmelse«.

Efterfølgende oplyste denne bank udelukkende den anvendte betalingsterminals nummer og geolokalisering til ZG uden at angive identiteten på modtageren af de omtvistede betalinger på anden måde end ved angivelsen »COM SU VALENCIA ESP«. Modtageren af de omtvistede betalingers bank nægtede at meddele identifikationsoplysningerne vedrørende denne sidstnævnte til Beobank.

I denne sammenhæng rejste den forelæggende ret spørgsmål om rækkevidden af den forpligtelse for udbyderen af betalingstjenesterne, der er fastsat i en bestemmelse i direktiv 2007/64 [145], til »hvor det er relevant« at meddele betaleren oplysninger om betalingsmodtageren i forbindelse med en

---

144 Følgende domme skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 21.12.2023, ***Kommissionen mod Danmark*** (C-167/22, EU:C:2023:1020), omtalt i afsnit VII »Transport«, dom af 21.12.2023 (Store Afdeling), ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), omtalt i afsnit VIII.2 »Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF)«, og dom af 9.11.2023, ***Google Ireland m.fl.*** (C-376/22, EU:C:2023:835), omtalt i afsnit XI »Internettet og elektronisk handel«.

145 Denne forpligtelse er fastsat i artikel 47, stk. 1, litra a), i 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).

betalingstransaktion. Domstolens besvarelse af dette spørgsmål gjorde det muligt for den forelæggende ret at drage konklusioner med hensyn til Beobanks forpligtelse til at tilbagebetale de omtvistede betalinger.

Domstolen fastslog i sin dom, at en betalers udbyder af betalingstjenester i henhold til samme bestemmelse er forpligtet til at give betaleren oplysninger, der gør det muligt at identificere den fysiske eller juridiske person, som udgør betalingsmodtageren i forbindelse med en betalingstransaktion, der er debiteret denne betalers konto, og ikke kun de oplysninger, som denne udbyder efter at have gjort sin bedste indsats råder over med hensyn til denne betaling.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at den ansvarsordning for udbydere af betalingstjenester i tilfælde af en uautoriseret betalingstransaktion, der er fastsat i artikel 60, stk. 1, i direktiv 2007/64, er genstand for en fuld harmonisering. En parallel ansvarsordning for den samme ansvarspådragende begivenhed er derfor uforenelig med dette direktiv, og det samme gælder for en konkurrerende ansvarsordning, der gør det muligt for brugeren af betalingstjenester at gøre dette ansvar gældende på grundlag af andre udløsende begivenheder.

En national ret kan imidlertid ikke se bort fra sondringen i nævnte direktiv hvad angår betalingstransaktioner, alt afhængig af, om de er autoriserede eller ej. En sådan ret kan derfor ikke udtale sig om et krav om tilbagebetaling af betalinger som de i hovedsagen omhandlede betalinger uden først at kvalificere en transaktion som uautoriseret eller autoriseret. Artikel 60, stk. 1, i direktiv 2007/64, sammenholdt med direktivets artikel 86, stk. 1 [146], er nemlig til hinder for, at en bruger af betalingstjenester kan drage udbyderen af disse tjenester til ansvar som følge af, at denne udbyder har tilsidesat sin oplysningspligt i henhold til dette direktivs artikel 47, stk. 1, litra a), for så vidt som dette ansvar vedrører tilbagebetaling af betalingstransaktioner.

For så vidt som den forelæggende ret finder det nødvendigt i forbindelse med sin vurdering af, om de i hovedsagen omhandlede betalinger er autoriserede eller ej, at kende karakteren og omfanget af de oplysninger, som den pågældende betalers udbyder af betalingstjenester skal give denne sidstnævnte i henhold til artikel 47, stk. 1, litra a), i direktiv 2007/64, kan de præjudicielle spørgsmåls relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen ikke drages i tvivl.

Hvad konkret angår karakteren og omfanget af de oplysningsforpligtelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er Domstolen, henset til den omstændighed, at direktiv 2007/64 foretager en fuld harmonisering, af den opfattelse, at disse forpligtelser nødvendigvis udgør forpligtelser, som medlemsstaterne skal gennemføre uden at kunne fravige dem og sågar uden at kunne lempe dem ved at kvalificere dem som indsatsforpligtelser og ikke som resultatforpligtelser. Der er intet i opbygningen af denne artikel 47, der gør det muligt at antage, at EU-lovgiver ved at fastsætte forpligtelser, der præcist angiver, hvilke foranstaltninger der skal træffes, udelukkende tilsigtede, at der skal gøres en indsats i denne henseende.

I øvrigt skal sætningsleddet »hvor det er relevant« forstås således, at det betyder, at de oplysninger om betalingsmodtageren i forbindelse med en betalingstransaktion, som udbyderen af betalingstjenester skal give den pågældende betaler, efter at beløbet for en betalingstransaktion er blevet debiteret denne betalers konto eller på et tidspunkt, der er aftalt i henhold til dette direktivs artikel 47, stk. 2, omfatter de oplysninger, som udbyderen af betalingstjenester råder over eller bør

---

146 Denne bestemmelse regulerer konsekvenserne for medlemsstaterne af den fulde harmonisering, der foretages ved det samme direktiv.

råde over i overensstemmelse med EU-retten. Denne fortolkning bestyrkes af det formål, der forfølges med direktivet 2007/64, som bl.a. består i at sikre, at brugerne af betalingstjenester let kan identificere betalingstransaktioner ved at have »samme høje niveau af klare« oplysninger. Med henblik på at sikre en fuldt integreret straight-through processing af betalinger og gøre betalinger hurtigere og mere effektive skal disse oplysninger både være nødvendige og tilstrækkelige hvad angår aftalen om betalingstjenesten og betalingstransaktionerne og stå i et rimeligt forhold til disse brugeres behov.

I det foreliggende tilfælde skal de oplysninger, som udbyderen af betalingstjenester i henhold til artikel 47, stk. 1, litra a), i direktiv 2007/64 skal give den pågældende betaler for at opfylde disse krav, være tilstrækkeligt præcise og væsentlige. I mangel af en sådan egenskab vil betaleren nemlig ikke være i stand til ved hjælp af disse oplysninger med sikkerhed at identificere den pågældende betalingstransaktion. Den »reference, der gør det muligt for betaleren at identificere hver enkelt betalingstransaktion«, der er omhandlet i første sætningsled i artikel 47, stk. 1, litra a), i direktiv 2007/64, sætter ikke den pågældende betaler i stand til at knytte den pågældende reference til en bestemt betalingstransaktion. Det er derfor ikke nødvendigvis inden for rammerne af det supplerende element, der er omhandlet i det andet sætningsled i artikel 47, stk. 1, litra a), dvs. »oplysninger om betalingsmodtageren«, at betalerens udbyder af betalingstjenester skal give de oplysninger, der er nødvendige for fuldt ud at opfylde de krav, som følger af denne bestemmelse, til betaleren.

3. Fri bevægelighed for kapital

Dom af 12. oktober 2023, BA (Arv – social boligpolitik i EU) (C-670/21, EU:C:2023:763)

»Præjudiciel forelæggelse – skatter og afgifter – frie kapitalbevægelser – artikel 63 TEUF til 65 TEUF – arveafgift – kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne og tredjelande – fast ejendom beliggende i et tredjeland – en mere gunstig afgiftsbehandling af ejendomme beliggende i en medlemsstat eller i en medlemsstat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde – restriktion – begrundelse – boligpolitik – effektiv afgiftskontrol«

A, der havde bopæl i Tyskland, og som afgik ved døden i 2016, testamenterede i 2013 en andel af en fast ejendom beliggende i Canada, der var udlejet til beboelsesformål, til sin søn BA, der ligeledes havde bopæl Tyskland.

I juli 2017 fastsatte den kompetente skatte- og afgiftsmyndighed arveafgiften, som BA skulle betale i Tyskland. Med henblik på beregningen af disse afgifter blev den faste ejendom beliggende i Canada værdiansat til dens fulde markedsværdi. I marts 2018 anmodede BA om en ændring af størrelsen af denne afgift, således at ejendommen blev pålagt en afgift på 90% af dens markedsværdi som fastsat i den tyske lov om arve- og gaveafgift. BA gjorde gældende, at idet arve- og gaveafgiftsloven kræver, at ejendommen er beliggende i Tyskland, i en anden medlemsstat eller i en medlemsstat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) [147] for at være omfattet af den afgiftsmæssige fordel, er loven i strid med reglerne om de frie kapitalbevægelser mellem medlemsstater og tredjelande, der er fastsat ved artikel 63 TEUF. Da skatte- og afgiftsmyndigheden imidlertid var af den opfattelse, at en sådan forskellig behandling mellem fast ejendom beliggende i en af disse tre typer

[147] Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2.5.1992 (EFT 1994, L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«).

lande og fast ejendom af samme art beliggende i et tredjeland, der ikke er part i EØS-aftalen, var i overensstemmelse med samme bestemmelse, afslog den først BA's anmodning om ændring af arveafgiften og dernæst den klage, som BA havde indgivet.

Den forelæggende ret, for hvilken BA havde anlagt et søgsmål, anmodede Domstolen om at oplyse, om en national lovgivning, der udelukker en udlejet ejendom til beboelsesformål, der er beliggende i Canada, fra at opnå en skattefordel, er forenelig med artikel 63 TEUF. Såfremt en sådan lovgivning udgør en restriktion for de frie kapitalbevægelser, ønskede den forelæggende ret oplyst, om denne restriktion kunne begrundes i artikel 65 TEUF [148] eller i et tvingende alment hensyn.

Domstolen fastslog i sin dom, at artikel 63 TEUF – 65 TEUF er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på beregning af arveafgift fastsætter, at en bebygget fast ejendom, der er en del af den private formue, som er beliggende i et tredjeland, som ikke er part i EØS-aftalen, og som udlejes til beboelsesformål, ansættes til sin fulde markedsværdi, mens en ejendom af samme art beliggende på det nationale område, i en anden medlemsstat eller i en stat, der er part i EØS-aftalen, med henblik på denne beregning ansættes til 90% af markedsværdien.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog for det første, at den omhandlede lovgivning, hvorefter indrømmelsen af den afgiftsmæssige fordel er afhængig af, hvor de aktiver, der er omfattet af arven, befinder sig, fører til, at fast ejendom beliggende i et tredjeland, der ikke er part i EØS-aftalen, pålægges en større afgiftsbyrde end fast ejendom beliggende på det nationale område, hvorved værdien af denne arv forringes, som kan afholde en fysisk person, der er bosiddende i Tyskland, fra at investere i en udlejet fast ejendom til beboelsesformål i et sådant tredjeland eller fra at beholde en sådan ejendom, som den pågældende ejer. En sådan lovgivning udgør følgelig en restriktion for kapitalbevægelser som omhandlet i artikel 63, stk. 1, TEUF.

Domstolen undersøgte for det andet, om denne restriktion kunne begrundes i henhold til artikel 65 TEUF, og bemærkede indledningsvis, at beregningen af arveafgift i henhold til samme lovgivning er direkte forbundet med markedsværdien af de aktiver, der indgår i arven. Der foreligger derfor ikke objektivt forskellige situationer, der kan begrunde en forskellig afgiftsmæssig behandling for så vidt angår størrelsen af den arveafgift, der skal betales for henholdsvis en fast ejendom beliggende i Tyskland, i en anden medlemsstat eller i en stat, der er part i EØS-aftalen, og en fast ejendom beliggende i et tredjeland, der ikke er part i EØS-aftalen. Under disse omstændigheder vil en anerkendelse af, at situationer ikke er sammenlignelige, alene fordi den pågældende faste ejendom er beliggende i et tredjeland, der ikke er part i EØS-aftalen, mens artikel 63, stk. 1, TEUF netop forbyder restriktioner for grænseoverskridende kapitalbevægelser, fratage denne bestemmelse sit indhold.

---

148 I henhold til denne bestemmelse:

»1. Bestemmelserne i artikel 63 griber ikke ind i medlemsstaternes ret til:

a) at anvende de relevante bestemmelser i deres skattelovgivning, som sondrer imellem skatteydere, hvis situation er forskellig med hensyn til deres bopælssted eller med hensyn til det sted, hvor deres kapital er investeret

b) at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner, eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

2. Bestemmelserne i dette kapitel griber ikke ind i muligheden for at anvende sådanne restriktioner for etableringsretten, der er forenelige med traktaterne. […]«

Da den omhandlede forskellige behandling derfor vedrørte objektivt sammenlignelige situationer, undersøgte Domstolen dernæst, om det var muligt at begrunde den forskellige behandling af disse situationer med henvisning til et tvingende alment hensyn.

I denne henseende henviste Domstolen for det første til, at de krav, der er forbundet med en medlemsstats politik for socialt boligbyggeri og finansieringen heraf, i princippet kan udgøre tvingende almene hensyn. Eftersom Unionen har et økonomisk samt socialt og arbejdsmarkedsmæssigt formål, skal de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed afbalanceres i forhold til de mål, der forfølges ved social- og arbejdsmarkedspolitikken, herunder at fremme en passende social beskyttelse. Med hensyn til EØS-aftalen er det i lyset af de privilegerede forbindelser mellem Unionen og staterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), at et af hovedformålene med EØS-aftalen er at udvide det indre marked, der er etableret på EU's område, til også at omfatte EFTA-staterne. Et socialpolitisk formål såsom fremme og tilrådighedsstillelse af boliger til overkommelige huslejer i medlemsstaterne og de stater, der er parter i EØS-aftalen, kan således principielt udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde restriktioner for de frie kapitalbevægelser. Det fremgår imidlertid ikke, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af dette mål. Navnlig vedrører denne lovgivning, der finder generel anvendelse, ikke steder, hvor manglen på boliger til overkommelige huslejer er særlig stor, som i de store tyske byer. Endvidere bliver enhver kategori af fast ejendom, der udlejes til beboelsesformål, fra de mest simple til de mest luksuriøse, ansat til 90% af deres markedsværdi med henblik på beregning af arveafgiften. Desuden synes denne lovgivning ikke at fastsætte en forpligtelse for arvingerne til at beholde deres bolig i en vis periode og anvende den til udlejning, således at disse efter at have nydt godt af den omhandlede afgiftsfordel kan sælge denne bolig eller anvende den som sekundær bolig. Denne afgiftsfordel kunne derfor ikke anses for at være begrundet i formålet om at fremme og stille boliger til rådighed til overkommelige huslejer i medlemsstaterne og i de stater, der er parter i EØS-aftalen.

For det andet fastslog Domstolen, at det tvingende almene hensyn til at sikre en effektiv skatte- og afgiftskontrol ikke kunne begrunde den restriktion for de frie kapitalbevægelser, der fulgte af den omhandlede nationale lovgivning. Efter at have henvist til de relevante bestemmelser i dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Tyskland og Canada [149], fastslog Domstolen således, at de tyske myndigheder kan anmode de kompetente canadiske myndigheder om de oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere, at de betingelser, der er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, er opfyldt med henblik på at indrømme den nævnte skattefordel, når ejendommen er beliggende i Canada.

149 Overenskomst mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Canada til undgåelse af dobbeltbeskatning for så vidt angår indkomstskat og visse andre skatter, forebyggelse af skatteunddragelse samt bistand på det skattemæssige område, undertegnet i Berlin den 19.4.2001 (BGBl. 2002 II, s. 670).

IV. Grænsekontrol, asyl og indvandring

1. Asylpolitik

Dom af 6. juli 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (C-663/21, EU:C:2023:540)

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/95/EU – standarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – artikel 14, stk. 4, litra b) – tilbagekaldelse af flygtningestatus – tredjelandsstatsborger, der er blevet idømt en endelig dom for en særlig grov forbrydelse – fare for samfundet – kontrol af forholdsmæssigheden – direktiv 2008/115/EF – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – udsættelse af udsendelsen«

Dom af 6. juli 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (C-8/22, EU:C:2023:542)

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/95/EU – standarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – artikel 14, stk. 4, litra b) – tilbagekaldelse af flygtningestatus – tredjelandsstatsborger, der er blevet idømt en endelig dom for en særlig grov forbrydelse – fare for samfundet – kontrol af forholdsmæssigheden«

Dom af 6. juli 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Særlig grov forbrydelse) (C-402/22, EU:C:2023:543)

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/95/EU – standarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – artikel 14, stk. 4, litra b) – tilbagekaldelse af flygtningestatus – tredjelandsstatsborger, der er blevet idømt en endelig dom for en særlig grov forbrydelse – fare for samfundet – kontrol af forholdsmæssigheden«

For så vidt angår sagen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (sag C-663/21) blev AA i december 2015 tildelt flygtningestatus i Østrig. I perioden fra marts 2018 til oktober 2020 blev han flere gange idømt fængselsstraf og pålagt en bøde for forskellige lovovertrædelser, herunder for at have fremsat alvorlige trusler og begået hærværk, for ulovlig omgang og handel med euforiserende stoffer, for legemsbeskadigelse samt for aggressiv adfærd over for en myndighedsperson.

Ved afgørelse vedtaget i september 2019 inddrog den kompetente østrigske myndighed AA's flygtningestatus, traf over for ham en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et opholdsforbud og fastsatte en frist for frivillig udrejse, idet myndigheden samtidig anførte, at det ikke var tilladt at udsende ham.

Efter at AA havde påklaget afgørelsen, annullerede Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) ved dom afsagt i maj 2021 den ovennævnte afgørelse fra september 2019. Den nævnte ret fastslog, at AA var blevet idømt en endelig dom for en særlig grov forbrydelse, og at han udgjorde en fare for samfundet. Den fandt imidlertid, at der skulle foretages en afvejning af værtsmedlemsstatens interesser og den berørte persons interesse i at blive tildelt international beskyttelse, idet der herved skulle tages hensyn til de foranstaltninger, han ville blive underlagt, såfremt denne beskyttelse blev tilbagekaldt. Eftersom AA, hvis han blev sendt tilbage til sit oprindelsesland, risikerede at blive udsat for tortur eller idømt dødsstraf, fandt den nævnte ret, at hans interesser vejede tungere end Østrigs interesser. Den kompetente østrigske myndighed

iværksatte revisionsappel til prøvelse af den nævnte dom ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig).

For så vidt angår sagen Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) (sag C-8/22) blev XXX i februar 2007 tildelt flygtningestatus i Belgien. Ved dom afsagt i december 2010 blev han idømt en fængselsstraf på 25 år for bl.a. begåelsen af et røveri af flere løsøregenstande og et forsætligt drab med henblik på at gennemføre røveriet eller sikre straffrihed for det.

Ved afgørelse vedtaget i maj 2016 inddrog den kompetente belgiske myndighed hans flygtningestatus. XXX anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), som ved dom afsagt i august 2019 frifandt myndigheden. Den nævnte ret fandt, at den fare, som XXX udgjorde for samfundet, var en følge af, at han var blevet dømt for en særlig alvorlig lovovertrædelse, således at det ikke påhvilede den nævnte myndighed at godtgøre, at han udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig fare for samfundet. Tværtimod tilkom det sidstnævnte at godtgøre, at denne på trods af den nævnte domfældelse ikke længere udgjorde en sådan fare. XXX iværksatte kassationsanke til prøvelse af den nævnte dom ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien).

Hvad angår sagen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Særlig grov forbrydelse) (sag C-402/22) indgav M.A. i juli 2018 en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Den kompetente nederlandske myndighed gav i juni 2020 afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at ansøgeren i 2018 var blevet idømt en fængselsstraf på 24 måneder for i løbet af den samme aften at have begået tre seksuelle krænkelser, et forsøg på seksuel krænkelse og tyveri af en mobiltelefon.

Efter at M.A. havde anlagt sag, annullerede en ret i første instans afgørelsen af juni 2020 på grund af utilstrækkelig begrundelse. Den kompetente nederlandske myndighed iværksatte appel til prøvelse af den nævnte dom ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene). Myndigheden gjorde for det første gældende, at de forhold, som M.A. blev foreholdt, skulle betragtes som en enkelt lovovertrædelse, der udgjorde en særlig grov forbrydelse, og for det andet, at domfældelsen for en særlig grov forbrydelse principielt viste, at M.A. udgjorde en fare for samfundet.

I disse tre sager ønskede de forelæggende retter nærmere bestemt oplysninger om de betingelser, som en tilbagekaldelse af flygtningestatus er underlagt i henhold til artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 [150], og om den afvejning, der i denne sammenhæng skal foretages mellem på den ene side værtsmedlemsstatens interesser og på den anden side den berørte persons interesse i tildeling af international beskyttelse.

Ved disse tre domme, som blev afsagt den samme dag, tilvejebragte Domstolen disse oplysninger, idet den præciserede dels begreberne »særlig grov forbrydelse« og »fare for samfundet«, dels omfanget af den kontrol af forholdsmæssigheden, der skal foretages i denne forbindelse. Domstolen redegjorde ligeledes for forholdet mellem tilbagekaldelse af flygtningestatus og vedtagelse af en tilbagesendelsesafgørelse.

---

150 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9). Direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), bestemmer, at »[m]edlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge status, der er tildelt en flygtning af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretsligt organ, når […] den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat«.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog indledningsvis, at anvendelsen af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 forudsætter, at to særskilte betingelser er opfyldt, nemlig dels at den pågældende tredjelandsstatsborger er blevet idømt en endelig dom for en særlig grov forbrydelse, dels at det er blevet godtgjort, at denne tredjelandsstatsborger udgør en fare for samfundet i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i. Det kan derfor ikke lægges til grund, at den omstændighed, at den førstnævnte af disse to betingelser er opfyldt, er tilstrækkelig til at godtgøre, at den anden betingelse ligeledes er opfyldt. En sådan fortolkning af den nævnte bestemmelse følger af dens ordlyd og af en sammenligning af denne med ordlyden af artikel 12, stk. 2, litra b) [151], og af artikel 17, stk. 1, i direktiv 2011/95 [152].

Hvad angår den første af disse betingelser skal begrebet »særlig grov forbrydelse«, eftersom der ikke foreligger nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dets betydning og rækkevidde, normalt i hele EU undergives en selvstændig og ensartet fortolkning. For det første kendetegner ordet »forbrydelse« i overensstemmelse med dets sædvanlige betydning i denne forbindelse en handling eller en undladelse, der udgør en alvorlig overtrædelse af retsordenen i det pågældende samfund, og som derfor er strafbar som sådan i dette samfund. For det andet henviser udtrykket »særlig grov«, for så vidt som det tilføjer to kvalifikationer til det nævnte begreb »forbrydelse«, til en forbrydelse af ekstraordinær grovhed.

Hvad angår den sammenhæng, hvori udtrykket »særlig grov forbrydelse« anvendes, skal der for det første tages hensyn til Domstolens praksis vedrørende artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95, som henviser til »en alvorlig ikke-politisk forbrydelse«, og vedrørende dette direktivs artikel 17, stk. 1, litra b), der omhandler »en grov forbrydelse«, eftersom disse artikler ligeledes har til formål at fratage en tredjelandsstatsborger, som har begået en forbrydelse af en vis grovhed, den internationale beskyttelse. For det andet fremgår det af en sammenligning af artikel 12, 14, 17 og 21 i direktiv 2011/95, at EU-lovgiver har fastsat forskellige krav med hensyn til graden af alvor af de forbrydelser, der kan påberåbes med henblik på at begrunde anvendelsen af en grund til udelukkelse fra eller tilbagekaldelse af international beskyttelse eller udvisning af en flygtning. I artikel 17, stk. 3, i direktiv 2011/95 nævnes således begåelse af »en eller flere forbrydelser«, og direktivets artikel 12, stk. 2, litra b), og artikel 17, stk. 1, litra b), henviser til begåelse af henholdsvis »en alvorlig […] forbrydelse« og »en grov forbrydelse«. Det følger heraf, at anvendelsen i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 af udtrykket »særlig grov forbrydelse« understreger EU-lovgivers valg om at gøre anvendelsen af denne bestemmelse betinget af opfyldelsen af bl.a. en særligt streng betingelse om, at der skal foreligge en endelig dom for en forbrydelse af en ekstraordinær grovhed, som overstiger den grovhed, der gælder for de forbrydelser, som kan begrunde anvendelsen af de ovennævnte bestemmelser i dette direktiv.

Hvad angår vurderingen af grovheden af en forbrydelse i henhold til artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 skal denne ganske vist foretages på grundlag af fælles standarder og kriterier. Da medlemsstaternes straffelovgivning ikke er genstand for generelle harmoniseringsforanstaltninger, skal den nævnte vurdering imidlertid foretages under hensyntagen til de valg, der er truffet inden for

---

151 Artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95 bestemmer udtrykkeligt, at en tredjelandsstatsborger skal udelukkes fra at blive anerkendt som flygtning, hvis den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning, uden at der herved opstilles et krav om, at den pågældende skal udgøre en fare for samfundet i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.

152 Artikel 17, stk. 1, i direktiv 2011/95, der vedrører tildeling af subsidiær beskyttelse, hvilken kan yde en mere begrænset beskyttelse end flygtningestatus, henviser i litra b) til begåelsen af en grov forbrydelse og i litra d) til forekomsten af en fare for samfundet, idet disse forhold udtrykkeligt fremstår som alternative betingelser, der hver især isoleret set indebærer udelukkelse fra tildeling af subsidiær beskyttelse.

rammerne af den pågældende medlemsstats straffesystem med hensyn til identifikationen af de forbrydelser, som, henset til deres særlige karakteristika, frembyder en ekstraordinær grovhed, for så vidt som de griber mest ind i samfundets retsorden.

Under alle omstændigheder, og eftersom denne bestemmelse omhandler en endelig dom for »en særlig grov forbrydelse« i ental, kan denne grad af grovhed af en forbrydelse ikke opnås ved en kumulation af særskilte lovovertrædelser, hvoraf ingen i sig selv udgør en særlig grov forbrydelse.

Endelig skal der med henblik på at vurdere grovheden af en sådan forbrydelse foretages en vurdering af alle de særlige omstændigheder i den konkrete sag. I denne henseende har bl.a. begrundelsen for afgørelsen om domfældelse, arten og længden af den straf, der ifaldes, og af den idømte straf, arten af den begåede forbrydelse, samtlige omstændigheder i forbindelse med begåelsen af forbrydelsen, spørgsmålet om, hvorvidt forbrydelsen er begået forsætligt eller ej, samt arten og omfanget af den skade, som er blevet forvoldt ved forbrydelsen, en væsentlig relevans.

Hvad angår den anden betingelse, hvorefter det skal være blevet godtgjort, at en tredjelandsstatsborger udgør en fare for værtsmedlemsstatens samfund, fastslog Domstolen indledningsvis, at en foranstaltning som omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 kun kan vedtages, når den pågældende tredjelandsstatsborger udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig fare for en grundlæggende samfundsinteresse i denne medlemsstat. I denne henseende præciserede Domstolen bl.a., at det af selve ordlyden af den nævnte bestemmelse fremgår, at den kun finder anvendelse, når den pågældende tredjelandsstatsborger »udgør« en fare for samfundet, hvilket tyder på, at denne fare skal være reel og umiddelbar. Jo længere en afgørelse i henhold til denne bestemmelse tidsmæssigt ligger fra den endelige dom for en særlig grov forbrydelse, desto mere påhviler det følgelig den kompetente myndighed at tage hensyn til bl.a. udviklingen efter begåelsen af en sådan forbrydelse med henblik på at afgøre, om der foreligger en reel og tilstrækkelig alvorlig fare på det tidspunkt, hvor den skal træffe afgørelse om en eventuel tilbagekaldelse af flygtningestatus. I denne henseende støttede Domstolen sig ligeledes på den omstændighed, at det fremgår af en sammenligning af forskellige bestemmelser i direktiv 2011/95 med direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), at anvendelsen af sidstnævnte bestemmelse er underlagt strenge betingelser.

Hvad dernæst angår den kompetente myndigheds og den pågældende tredjelandsstatsborgers respektive roller i forbindelse med vurderingen af, om der foreligger en sådan fare, påhviler det den kompetente myndighed ved anvendelsen af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 for hvert enkelt tilfælde at foretage en vurdering af alle de særlige omstændigheder i den pågældende sag. I denne sammenhæng skal den nævnte myndighed råde over alle relevante oplysninger og foretage sin egen vurdering af disse omstændigheder med henblik på at fastlægge indholdet af sin afgørelse og give en fuldstændig begrundelse herfor.

Endelig skal medlemsstatens mulighed for at vedtage den foranstaltning, der er fastsat i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95, anvendes under overholdelse af bl.a. proportionalitetsprincippet, som indebærer en afvejning mellem på den ene side den fare, som den pågældende tredjelandsstatsborger udgør for samfundet i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i, og på den anden side de rettigheder, som skal sikres personer, der opfylder de materielle betingelser i nævnte direktivs artikel 2, litra d). I forbindelse med denne vurdering skal den kompetente myndighed ligeledes tage hensyn til de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU-retten, og bl.a. efterprøve muligheden for at vedtage andre foranstaltninger, der er mindre indgribende i de rettigheder, der er sikret flygtninge, og de grundlæggende rettigheder, der er lige så effektive med hensyn til at sikre beskyttelsen af samfundet i værtsmedlemsstaten.

Når den nævnte myndighed vedtager en sådan foranstaltning, er den imidlertid ikke forpligtet til desuden at undersøge, om offentlighedens interesse i tilbagesendelsen af tredjelandsstatsborgeren til dennes oprindelsesland vejer tungere end tredjelandsstatsborgerens interesse i opretholdelsen af den internationale beskyttelse i lyset af omfanget og arten af de foranstaltninger, som den pågældende vil blive udsat for i tilfælde af tilbagesendelse til sit oprindelsesland. De konsekvenser,

som en eventuel tilbagesendelse af den berørte tredjelandsstatsborger til dennes oprindelsesland vil have for denne eller for samfundet i den medlemsstat, som vedkommende befinder sig i, skal nemlig ikke tages i betragtning i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen om tilbagekaldelse af flygtningestatus, men i givet fald når den kompetente myndighed påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse over for den nævnte tredjelandsstatsborger.

I denne henseende anførte Domstolen, at artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 delvis svarer til de udelukkelsesgrunde, der er indeholdt i artikel 33 i Genèvekonventionen [153]. Eftersom den førstnævnte bestemmelse for så vidt angår de tilfælde, der er omhandlet heri, fastsætter en mulighed for, at medlemsstaterne kan tilbagekalde en flygtningestatus, mens den anden bestemmelse tillader udvisning af en flygtning, der er omfattet af et af disse tilfælde, til et land, hvor den pågældendes liv eller frihed ville være truet, fastsætter EU-retten imidlertid en international beskyttelse af de berørte flygtninge, der er mere vidtgående end den beskyttelse, som er sikret ved Genèvekonventionen. Det følger heraf, at i overensstemmelse med EU-retten kan den kompetente myndighed i henhold til artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 have ret til at tilbagekalde den flygtningestatus, der er blevet tildelt en tredjelandsstatsborger, uden dog nødvendigvis at være beføjet til at udsende den pågældende til dennes oprindelsesland. På det proceduremæssige plan forudsætter en sådan udsendelse desuden, at der vedtages en afgørelse om tilbagesendelse under overholdelse af de materielle og processuelle garantier, som er fastsat i direktiv 2008/115 [154], der i artikel 5 bl.a. fastsætter, at medlemsstaterne er forpligtede til at respektere non-refoulement-princippet, når de gennemfører dette direktiv. En tilbagekaldelse af flygtningestatus i henhold til artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 kan derfor ikke anses for at indebære en stillingtagen til det særskilte spørgsmål om, hvorvidt denne person kan udsendes til sit oprindelsesland. I denne sammenhæng præciserede Domstolen endvidere, at artikel 5 i direktiv 2008/115 er til hinder for vedtagelsen af en tilbagesendelsesafgørelse over for en tredjelandsstatsborger, når det er godtgjort, at den pågældendes udsendelse til det påtænkte bestemmelsesland er udelukket på ubestemt tid i medfør af non-refoulement-princippet.

---

153 Artikel 33 i konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) og trådte i kraft den 22.4.1954, og som er blevet suppleret ved protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31.1.1967 (herefter »Genèvekonventionen«), har følgende ordlyd: »1. Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. 2. Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.«

154 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).

2. Indvandringspolitik

Dom af 18. april 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296)

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – grænsekontrol, asyl og indvandring – indvandringspolitik – direktiv 2003/86/EF – ret til familiesammenføring – artikel 5, stk. 1 – indgivelse af en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på udøvelse af retten til familiesammenføring – en medlemsstats lovgivning, hvorefter referencepersonens familiemedlemmer er forpligtede til at indgive ansøgningen personligt ved denne medlemsstats kompetente diplomatiske repræsentation – umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at begive sig til den nævnte repræsentation – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7 og 24«

X og Y, der er syriske statsborgere, indgik ægteskab i Syrien i 2016. De har to børn, der er født i 2016 og 2018. I 2019 forlod Y Syrien for at rejse til Belgien, mens X og deres to børn blev i byen Afrin, der er beliggende i det nordøstlige Syrien, og hvor de fortsat opholder sig på nuværende tidspunkt. I august 2022 blev Y tildelt flygtningestatus i Belgien.

Ved e-mail af 28. september 2022 fremsendt til Office des étrangers (udlændingekontoret, Belgien) (herefter »udlændingekontoret«) indgav sagsøgernes advokat en ansøgning om familiesammenføring på vegne af X og de to børn, således at de kunne slutte sig til Y i Belgien. I denne e-mail blev det præciseret, at ansøgningen var blevet indgivet til udlændingekontoret af sagsøgernes advokat, eftersom X og hendes børn befandt sig i en usædvanlig situation, der i praksis forhindrede dem i at begive sig til en belgisk diplomatisk repræsentation med henblik på dér at indgive deres ansøgning om familiesammenføring, således som det kræves i henhold til belgisk lovgivning.

Den 29. september 2022 svarede udlændingekontoret, at det ifølge den nævnte lovgivning ikke var muligt at indgive en sådan ansøgning pr. e-mail, og opfordrede sagsøgerne til at kontakte den kompetente belgiske ambassade. Ved anmodning om foreløbige forholdsregler af 9. november 2022 anlagde sagsøgerne sag mod État belge ved den forelæggende ret med påstand om registrering af deres ansøgning om familiesammenføring. De var af den opfattelse, at den belgiske lovgivning, hvorefter en flygtnings familiemedlemmer kun kan indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold personligt og kun ved en diplomatisk repræsentation, selv i tilfælde, hvor det er umuligt for disse personer at begive sig dertil, ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

Den forelæggende ret bekræftede, at der i henhold til belgisk lovgivning ikke er fastsat nogen undtagelse fra forpligtelsen til fysisk tilstedeværelse ved indledningen af proceduren i en situation som den, der var omhandlet i den pågældende sag. Den forelæggende ret anførte imidlertid, at X og hendes børn ikke havde nogen reel mulighed for at forlade Afrin for at begive sig til en kompetent belgisk diplomatisk repræsentation, eftersom de grænselande, hvor disse repræsentationer er beliggende, ikke er sikre for de personer, som flygter fra Syrien, eller ikke er tilgængelige, idet en rejse dertil forudsætter en frontlinjepassage. Selv om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86 [155] overlader det til medlemsstaterne at afgøre, hvem blandt referencepersonen og familiemedlemmerne der kan indgive en ansøgning om familiesammenføring, svarede den belgiske lovgivers valg i det foreliggende tilfælde til at nægte X og hendes børn enhver mulighed for at indgive deres. Den forelæggende ret ønskede

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

derfor at få afgjort, om dette afslag bragte det nævnte direktivs effektive virkning i fare eller tilsidesatte de grundlæggende rettigheder [156], som direktivet tilsigter at beskytte.

Inden for rammerne af den præjudicielle hasteprocedure fastslog Domstolen, at direktiv 2003/86 [157], sammenholdt med chartret [158], er til hinder for en national lovgivning, som med henblik på indgivelse af en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring opstiller et krav om, at familiemedlemmerne til referencepersonen, navnlig til en anerkendt flygtning, personligt begiver sig til den diplomatiske eller konsulære repræsentation for en medlemsstat, der har kompetencen for så vidt angår deres bopælssted eller deres opholdssted i udlandet, selv når det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for dem at begive sig til denne repræsentation. Denne medlemsstat bevarer imidlertid muligheden for at kræve, at disse familiemedlemmer giver personligt fremmøde på et senere trin af proceduren for ansøgning om familiesammenføring.

Domstolens bemærkninger

For at nå frem til denne konklusion bemærkede Domstolen for det første, at med henblik på at nå det med direktiv 2003/86 forfulgte mål om at fremme familiesammenføring skal medlemsstaterne i situationer som den i hovedsagen omhandlede udvise den fornødne fleksibilitet for at gøre det muligt for de berørte effektivt at kunne indgive deres ansøgning om familiesammenføring rettidigt ved at gøre indgivelsen af denne ansøgning lettere og ved navnlig at tillade anvendelse af fjernkommunikationsmidler. I mangel af en sådan fleksibilitet gør et krav om personligt fremmøde ved en kompetent diplomatisk eller konsulær repræsentation i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen det nemlig ikke muligt at tage hensyn til eventuelle hindringer, som kan forhindre den faktiske indgivelse af en sådan ansøgning, navnlig når referencepersonens familiemedlemmer befinder sig i et land, der er ramt af en væbnet konflikt. Hvad angår den særlige situation for flygtninge kan den mangel på nogen som helst grad af fleksibilitet fra den pågældende medlemsstats side, der forhindrer deres familiemedlemmer i at indgive deres ansøgning om familiesammenføring uanset omstændighederne, desuden have til følge, at de berørte personer ikke vil kunne overholde den frist, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 [159], hvilket indebærer, at deres familiesammenføring i strid med målet om at være særligt opmærksom på flygtninges situation vil kunne blive underlagt yderligere betingelser. Kravet om personligt fremmøde på tidspunktet for indgivelsen af en ansøgning om familiesammenføring, uden at der tillades undtagelser, som gør det

---

156 Disse vedrørte den ret til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), samt den ret til en hensyntagen til barnets tarv og den ret for barnet til regelmæssigt at have personlig forbindelse med begge sine forældre, som er fastsat i chartrets artikel 24.

157 Der er tale om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86.

158 Domstolen henviste til chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3.

159 Det fremgår af denne bestemmelse, at »[m]edlemsstaterne kan kræve, at flygtningen opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, hvis der ikke indgives ansøgning om familiesammenføring inden for en periode på tre måneder efter, at der er givet status som flygtning«. Nævnte artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 fastsætter følgende: »Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan medlemsstaten kræve, at ansøgeren godtgør, at referencepersonen råder over:

a) en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område, og som opfylder de generelle sikkerheds- og sundhedsstandarder i den pågældende medlemsstat

b) en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod

c) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og pensioner samt antallet af familiemedlemmer.«

muligt at tage hensyn til den konkrete situation, som referencepersonens familiemedlemmer befinder sig i, medfører følgelig, at udøvelsen af retten til familiesammenføring i praksis gøres umulig, således at en sådan lovgivning, når den anvendes uden den fornødne fleksibilitet, er i strid med det med direktiv 2003/86 forfulgte mål og fratager direktivet dets effektive virkning.

For det andet fastslog Domstolen, at en national bestemmelse, der uden undtagelser kræver, at referencepersonens familiemedlemmer skal give personligt fremmøde for at indgive en ansøgning om familiesammenføring, selv når dette fremmøde er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, tilsidesætter retten til respekt for familiens enhed som fastsat i chartrets artikel 7, i givet fald sammenholdt med chartrets artikel 24, stk. 2 og 3. En sådan forpligtelse udgør nemlig et indgreb i retten til respekt for familiens enhed, der ikke står i forhold til det ganske vist legitime formål om bekæmpelse af svig i forbindelse med familiesammenføring. Eftersom proceduren for ansøgning om familiesammenføring forløber etapevis, kan medlemsstaterne anmode om, at referencepersonens familiemedlemmer giver personligt fremmøde på et senere trin i denne procedure, uden at det med henblik på behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring er nødvendigt at kræve et sådant fremmøde allerede ved indgivelsen af ansøgningen. For at der ikke skal foreligge et indgreb i det med direktiv 2003/86 forfulgte mål om at fremme familiesammenføringen og de grundlæggende rettigheder, som direktivet tilsigter at beskytte, skal medlemsstaten, når den opstiller et krav om, at referencepersonens familiemedlemmer skal give personligt fremmøde på et senere trin i proceduren, imidlertid gøre et sådant fremmøde lettere, bl.a. ved at udstede konsulære dokumenter eller passérsedler, og begrænse antallet af fremmøder til det strengt nødvendige.

Dom af 29. juni 2023, Stadt Frankfurt am Main og Stadt Offenbach am Main (Fornyelse af en opholdstilladelse i den anden medlemsstat) (C-829/21 og C-129/22, EU:C:2023:525)

»Præjudiciel forelæggelse – indvandringspolitik – tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding – direktiv 2003/109/EF – artikel 9, stk. 4, andet afsnit, artikel 14, stk. 1, artikel 15, stk. 4, andet afsnit, artikel 19, stk. 2, og artikel 22 – tredjelandsstatsborgeres ret til status som fastboende udlænding i en medlemsstat – den første medlemsstats meddelelse af en tidsubegrænset »EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge« – tredjelandsstatsborger, der er fraværende fra den første medlemsstats område i mere end seks år – som følge heraf fortabelse af retten til status som fastboende udlænding – ansøgning om fornyelse af en opholdstilladelse udstedt af den anden medlemsstat i henhold til bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2003/109/EF – den anden medlemsstats afslag på ansøgningen på grund af fortabelsen af denne ret – betingelser«

Den ghanesiske statsborger TE og den pakistanske statsborger EF fik i Italien begge meddelt – en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, der bl.a. var påført tilføjelsen »illimitata« (tidsubegrænset). I henholdsvis 2013 og 2014 indrejste de fra Italien til tysk område. På grundlag af deres status som fastboende udlændinge, der var blevet meddelt i Italien, tildelte de tyske myndigheder dem i overensstemmelse med de tyske bestemmelser om udlændinges ophold [160] en opholdstilladelse, der var gyldig i et år.

[160] Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om ophold, beskæftigelse og integration af udlændinge på Forbundsrepublikkens område) af 30.7.2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne.

Efterfølgende gav de tyske myndigheder afslag på ansøgningerne om fornyelse af TE's og EF's opholdstilladelser. De sidstnævnte anfægtede den manglende fornyelse ved domstolene. Hvad særligt angik EF blev afslaget på fornyelse af opholdstilladelsen givet med den begrundelse, således som det er fastsat i artikel 9, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2003/109 [161], at han havde mistet sin ret til status som fastboende udlænding i Italien, eftersom det var mere end seks år siden, at han havde opholdt sig i Italien. Den samme begrundelse blev anført over for TE i forbindelse med dennes sag til anfægtelse af afslaget på ansøgningen om fornyelse.

De tyske retter, for hvilke henholdsvis TE og EF anlagde sag, dvs. Hessischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Hessen, Tyskland) og Verwaltungsgericht Darmstadt (forvaltningsdomstolen i Darmstadt, Tyskland), besluttede at forelægge Domstolen en række spørgsmål om fortolkningen af direktiv 2003/109.

Domstolen præciserede i sin dom bl.a. betingelserne for at træffe en afgørelse som den i hovedsagerne omhandlede, hvorved der gives afslag på fornyelse af en tredjelandsstatsborgers opholdstilladelse med den begrundelse, at vedkommende har været fraværende fra den medlemsstat, der har meddelt status som fastboende udlænding, i en periode på mere end seks år og derfor har mistet retten til denne status.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at retten til status som fastboende udlænding i »den første medlemsstat« [162] er en ufravigelig betingelse, som en tredjelandsstatsborger, der ønsker at opnå eller forny en opholdstilladelse i »den anden medlemsstat« [163] i henhold til bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2003/109, forudgående skal opfylde. Såfremt den anden medlemsstat konstaterer, at den pågældende tredjelandsstatsborger har mistet retten til at bevare sin status som fastboende udlænding i den første medlemsstat, bl.a. med den begrundelse, således som det er fastsat i artikel 9, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2003/109, at den pågældende har været fraværende fra den første medlemsstats område i mere end seks år, er denne konstatering følgelig til hinder for en sådan fornyelse.

Hvad dernæst angår den relevante dato for vurderingen af, om betingelsen om ret til status som fastboende udlænding er opfyldt, præciserede Domstolen, at denne dato er datoen for den pågældende tredjelandsstatsborgers indgivelse af sin ansøgning om fornyelse af opholdstilladelsen i henhold til bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2003/109. Imidlertid er der intet til hinder for, at den anden medlemsstat træffer en ny afgørelse om afslag på fornyelse eller inddragelse af opholdstilladelsen i henhold til nævnte direktivs artikel 22, hvis den finder, at fortabelsen af retten til status som fastboende udlænding i den første medlemsstat indtrådte under den administrative eller retslige procedure vedrørende ansøgningen om fornyelse.

Endelig fremhævede Domstolen, at bevisbyrden vedrørende retten til status som fastboende udlænding i den første medlemsstat i princippet påhviler den pågældende tredjelandsstatsborger.

---

161 Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011 (EUT 2011, L 132, s. 1).

162 I henhold til artikel 2, litra c), i direktiv 2003/109 er der tale om den medlemsstat, der først meddeler en tredjelandsstatsborger status som fastboende udlænding.

163 Ifølge artikel 2, litra d), i direktiv 2003/109 henviser dette udtryk til »en anden medlemsstat end den, der først har meddelt en tredjelandsstatsborger status som fastboende udlænding, og hvori denne udøver sin opholdsret«.

Det følger imidlertid af direktiv 2003/109 [164], at en gyldig EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge gør det muligt at formode, at tredjelandsstatsborgeren stadig har ret til status som fastboende udlænding. Denne formodning er ganske vist ikke uafkræftelig, idet den anden medlemsstat kan foranlediges til at undersøge, om en af de grunde til fortabelse af status som fastboende udlænding, der er omhandlet i artikel 9 i direktiv 2003/109, foreligger. En anfægtelse af status som fastboende udlænding er ikke desto mindre betinget af, at det fastslås, at der foreligger tilstrækkeligt konkrete og samstemmende holdepunkter for, at en af disse grunde kan finde anvendelse.

I denne sammenhæng præciserede Domstolen, hvilken prøvelse den anden medlemsstat, når der foreligger sådanne holdepunkter, skal foretage med hensyn til den grund, der er fastsat i artikel 9, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2003/109, ved i givet fald at anmode den første medlemsstat om bistand i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde [165]. For det første skal tredjelandsstatsborgeren indledningsvis opfordres til at fremlægge beviser, der kan godtgøre, at den pågældende eventuelt har været til stede på den første medlemsstats område i løbet af den seksårsperiode, der er omhandlet i denne bestemmelse, idet en tilstedeværelse på dette område, der kun har varet nogle dage, nemlig er tilstrækkelig til at forhindre, at retten til status som fastboende udlænding fortabes. Hvis den pågældende har været fraværende fra dette område i en periode på mere end seks år, skal den anden medlemsstat i overensstemmelse med artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i direktiv 2003/109 for det andet efterprøve, om den første medlemsstat har gjort brug af den mulighed for at fastsætte, at den fastboende udlænding »af specifikke grunde« kan bevare sin status i den nævnte medlemsstat i tilfælde af et sådant fravær, og, når dette er tilfældet, om der foreligger en sådan specifik grund.

3. Grænsepassage

Dom af 5. september 2023 (Store Afdeling), Parlamentet mod Kommissionen (Visumfritagelse for statsborgere fra De Forenede Stater) (C-137/21, EU:C:2023:625)

»Passivitetssøgsmål – forordning (EU) 2018/1806 – artikel 7, stk. 1, litra f) – listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser – listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav – gensidighedsprincippet – forpligtelse til at vedtage en delegeret retsakt om midlertidig suspension af visumfritagelsen i en periode på 12 måneder for statsborgere fra Amerikas Forenede Stater«

I henhold til Rådets forordning 2018/1806 [166], som fastlægger listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, har Unionen opstillet princippet om fuld gensidighed på visumområdet for at forbedre troværdigheden af og sammenhængen i sin

---

164 Nærmere bestemt af artikel 15, stk. 4, første afsnit, i direktiv 2003/109, sammenholdt med 11. betragtning til direktivet.

165 Dette princip er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

166 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14.11.2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (kodificeret tekst) (EUT 2018, L 303, s. 39).

udenrigspolitik over for tredjelande [167]. I denne henseende fastsætter denne forordning, at en mekanisme, der gør det muligt at gennemføre gensidighedsprincippet, skal gøre det muligt for Unionen at reagere solidarisk, hvis et af de tredjelande, der er opført på listen i bilag II til nævnte forordning, beslutter at indføre visumpligt for statsborgere fra en eller flere medlemsstater [168]. Forordningen tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage retsakter i overensstemmelse med artikel 290 TEUF, bl.a. vedrørende midlertidig suspension af visumfritagelsen for statsborgere fra et sådant tredjeland [169].

I april 2016 forelagde Kommissionen Parlamentet og Rådet en meddelelse [170], hvori det anførtes, at problemet med manglende gensidighed fortsat bestod med hensyn til tre tredjelande, herunder Amerikas Forenede Stater, som da gjorde statsborgere fra fem medlemsstater visumpligtige. Efter at Kommissionen havde konstateret [171], at den manglende visumgensidighed kun vedrørte to tredjelande, herunder Amerikas Forenede Stater, vedtog Parlamentet i marts 2017 en beslutning [172], hvori det fandt, at Kommissionen var »retligt forpligtet til at vedtage en delegeret retsakt, der midlertidigt suspenderer visumfritagelsen for statsborgere fra tredjelande, som ikke har ophævet visumpligten for borgere i visse EU-medlemsstater«, og opfordrede Kommissionen til at vedtage en sådan retsakt. Kommissionen besvarede denne anmodning negativt i maj 2017 [173]. Efter at Kommissionen havde fremlagt sin sjette følgemeddelelse i marts 2020, gentog Parlamentet sin opfordring til at handle [174], idet Amerikas Forenede Stater fortsat pålagde statsborgere fra fire medlemsstater visumpligt. Endnu en gang imødekom Kommissionen ikke denne opfordring [175].

---

167 Jf. 14. betragtning til forordning 2018/1806.

168 Jf. 15. betragtning til forordning 2018/1806.

169 Jf. 17. betragtning til og artikel 7, litra e), f) og h), i forordning 2018/1806. Navnlig i henhold til artikel 7:

»Hvis et tredjeland, der er opført på listen i bilag II, anvender visumpligt over for mindst én medlemsstats statsborgere, finder følgende bestemmelser anvendelse:

[…]

f) Hvis det pågældende tredjeland ikke senest inden for 24 måneder efter datoen for offentliggørelsen, jf. litra a), tredje afsnit, har ophævet visumpligten, vedtager Kommissionen en delegeret retsakt i overensstemmelse med artikel 10, der i en periode på 12 måneder midlertidigt suspenderer visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland […]. Med forbehold af anvendelsen af artikel 6 skal de statsborgere fra det pågældende tredjeland, der er omfattet af den delegerede retsakt, i de perioder, hvor denne suspension finder anvendelse, være i besiddelse af et visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser.

[…]«

170 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 12.4.2016, »Status og de mulige veje frem med hensyn til situationen med manglende gensidighed på visumområdet i forhold til visse tredjelande« (COM(2016) 221 final).

171 Med sin anden følgemeddelelse af 21.12.2016.

172 Europa-Parlamentets beslutning af 2.3.2017 om Kommissionens forpligtelser for så vidt angår visumgensidighed i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001 (2016/2986(RSP)) (EUT 2018, C 263, s. 2, herefter »beslutningen af marts 2017«).

173 Med sin følgemeddelelse af 2.5.2017 (COM(2017) 227 final).

174 Europa-Parlamentets beslutning af 22.10.2020 om Kommissionens forpligtelser for så vidt angår visumgensidighed i henhold til artikel 1, stk. 7, i forordning (EF) 2018/1806 (2020/2605(RSP)) (EUT 2021, C 404, s. 157, herefter »beslutningen af marts 2020«).

175 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om fastlæggelse af Kommissionens holdning efter Europa-Parlamentets beslutning af 22.10.2020 om Kommissionens forpligtelser med hensyn til visumgensidighed og status (COM(2020) 851 final) (»meddelelsen af december 2020«).

Da Parlamentet var af den opfattelse, at artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 pålægger Kommissionen at vedtage en delegeret retsakt, hvis betingelserne for vedtagelsen af en retsakt som fastsat i denne bestemmelse er opfyldt, anlagde det et passivitetssøgsmål mod Kommissionen i henhold til artikel 265 TEUF.

I sin dom tog Domstolen stilling til, om passivitetssøgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, dvs. dels søgsmålsfristen i sidstnævnte bestemmelse, dels begrebet stillingtagen som omhandlet i den nævnte bestemmelse i en interinstitutionel sammenhæng. Hvad angår realiteten frifandt Domstolen Kommissionen med den begrundelse, at Kommissionen ikke overskred sin skønsbeføjelse, idet den havde overholdt kriterierne i den nævnte forordning, da den fandt, at den ikke var forpligtet til at vedtage den ønskede delegerede retsakt.

Domstolens bemærkninger

For det første tog Domstolen stilling til, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling [176].

Den første formalitetsindsigelse vedrører den omstændighed, at sagen var anlagt for sent, idet Parlamentet har anlagt sit passivitetssøgsmål efter – ved en beslutning af oktober 2020 – at have tilsendt Kommissionen den anden opfordring til at handle, uden at have anlagt et sådant passivitetssøgsmål efter beslutningen af marts 2017. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt Parlamentet således havde overskredet den søgsmålsfrist, der er fastsat i artikel 265, stk. 2, TEUF, afhang af, om denne anden opfordring til at handle, henset til objektive elementer, der vedrører dens indhold eller dens sammenhæng, adskilte sig fra den første. I denne forbindelse havde Kommissionen i den meddelelse, der fulgte efter beslutningen af marts 2017, bl.a. fundet, at vedtagelsen af en delegeret retsakt, der midlertidigt suspenderede visumfritagelsen, »på nuværende tidspunkt« ville få negative følger og ikke ville bidrage til at nå målet om visumfritagelse for alle unionsborgere. I sin beslutning af oktober 2020 opfordrede Parlamentet Kommissionen til at tage den tre år tidligere valgte vej op til fornyet overvejelse under hensyntagen til udviklingen i mellemtiden. Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at forskellige retlige og politiske grunde kunne have foranlediget Parlamentet til i første omgang at afstå fra at anlægge sag efter Kommissionens vedtagelse af denne meddelelse. Det fremgår i øvrigt, at Parlamentet vedtog beslutningen af oktober 2020 efter at have vurderet udviklingen i situationen siden vedtagelsen af den første opfordring til at handle. Da de opfordringer til at handle, der var indeholdt i de to beslutninger, var forskellige i forhold til såvel deres indhold som den sammenhæng, hvori de blev vedtaget, konkluderede Domstolen, at beslutningen af oktober 2020 ikke kunne have haft til formål at omgå søgsmålsfristen, der er fastsat i artikel 265, stk. 2, TEUF, og som begyndte at løbe fra opfordringen til at handle i beslutningen af marts 2017.

Hvad angår den anden formalitetsindsigelse om, at Kommissionen i sin meddelelse af december 2020 havde taget stilling, bemærkede Domstolen, at sager i henhold til artikel 265, stk. 1, TEUF kan indbringes for Domstolen med henblik på at få fastslået, at den pågældende institution har overtrådt traktaterne ved at undlade at handle. I denne henseende bemærkede Domstolen, at den omstændighed, at en institutions svar på en opfordring til at handle ikke medfører, at opfordringen fra den pågældende person efterkommes, ikke betyder, at dette svar ikke udgør en stillingtagen, hvis vedtagelse bringer passiviteten til ophør. Denne løsning kan imidlertid ikke finde anvendelse i en interinstitutionel sammenhæng i tilfælde, hvor afvisningen af passivitetssøgsmålet ville gøre det

---

176 Ifølge artikel 265, stk. 2, TEUF kan et passivitetssøgsmål kun antages til realitetsbehandling, hvis den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur har været opfordret til at handle. Hvis institutionen, organet, kontoret eller agenturet ikke har taget stilling inden to måneder efter denne opfordring, kan passivitetssøgsmålet anlægges inden for en frist på yderligere to måneder.

muligt for den pågældende institution at forblive passiv. Dette ville imidlertid være tilfældet, hvis den omhandlede meddelelse fra Kommissionen skulle kvalificeres som en »stillingtagen« som omhandlet i artikel 265, stk. 2, TEUF. Et afslag på at handle efter en opfordring til at handle kan således indbringes for Domstolen på grundlag af artikel 265, stk. 2, TEUF, eftersom denne afvisning, uanset hvor eksplicit den måtte være, ikke bringer passiviteten til ophør. Under disse omstændigheder og i en interinstitutionel sammenhæng skal en institutions svar, der som i det foreliggende tilfælde består af en begrundelse for, at det ifølge denne institution er hensigtsmæssigt ikke at vedtage den ønskede foranstaltning, nødvendigvis anses for at være denne institutions afvisning af at handle og skal derfor kunne indbringes for Domstolen inden for rammerne af et søgsmål anlagt i henhold til artikel 265 TEUF.

Hvad for det andet angik Parlamentets eneste realitetsanbringende om, at Kommissionen havde tilsidesat traktaterne ved ikke i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 at have vedtaget en delegeret retsakt om midlertidig suspension af visumfritagelsen for statsborgere i Amerikas Forenede Stater, bemærkede Domstolen, at ordlyden af denne bestemmelse ganske vist kunne tyde på, Kommissionen skulle være forpligtet til at vedtage en sådan retsakt, når betingelserne for dens vedtagelse er opfyldt. Denne fortolkning må imidlertid udelukkes, henset til den generelle opbygning af artikel 7, stk. 1, i forordning 2018/1806, der bl.a. er kendetegnet ved strukturen i flere etaper af den gensidighedsmekanisme, som den indfører. Det følger således af den kombinerede læsning af bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, i forordning 2018/1806 og af 17. betragtning hertil, at Kommissionen har en skønbeføjelse til at vedtage eller ikke vedtage en delegeret retsakt på grundlag af denne artikel. Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at vedtage den pågældende delegerede retsakt efter udløbet af fristen på 24 måneder fra datoen for offentliggørelsen af den meddelelse, der er omhandlet i denne forordnings artikel 7, stk. 1, litra a).

Kommissionen skal derimod tage hensyn til de tre kriterier, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, litra d), i forordning 2018/1806, med henblik på at afgøre, om visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland, henset til målet om fuldstændig gensidighed, skal suspenderes, eller om der derimod er anledning til at afholde sig fra at træffe en sådan foranstaltning, henset til de interesser, der navnlig vedrører medlemsstaternes, de associerede Schengenlandes og Unionens eksterne forbindelser [177]. Efter at have undersøgt disse tre kriterier nåede Domstolen til den konklusion, at Kommissionen ikke havde overskredet sin skønsbeføjelse, da den, efter opfordringen fra Parlamentet af oktober 2020 til at handle, fandt, at den ikke var forpligtet til at vedtage den omhandlede delegerede retsakt. Kommissionen frifandtes derfor.

---

177 Artikel 7, stk. 1, litra d), i forordning 2018/1806 anfører følgende:

»Hvis et tredjeland, der er opført på listen i bilag II, anvender visumpligt over for mindst én medlemsstats statsborgere, finder følgende bestemmelser anvendelse:

[…]

d) Når Kommissionen overvejer de videre skridt i overensstemmelse med litra e), f) eller h), tager den højde for resultaterne af den berørte medlemsstats foranstaltninger med henblik på at sikre visumfri rejse mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland, de i litra b) omhandlede kontakter og konsekvenserne af suspensionen af visumfritagelsen for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland.

[…]«

V. Retligt samarbejde i straffesager

1. Europæisk arrestordre

a. Den udstedende judicielle myndigheds kompetence

Dom af 31. januar 2023 (Store Afdeling), Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57)

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne – betingelser for fuldbyrdelse – den udstedende judicielle myndigheds kompetence – artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov – mulighed for at udstede en ny europæisk arrestordre rettet mod den samme person«

Efter vedtagelsen af love om selvstændighed for den selvstyrende region Catalonien (Spanien) og om afholdelse af en folkeafstemning herom blev der indledt en straffesag mod forskellige personer for Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), som var den forelæggende ret. I efteråret 2019 udstedte den forelæggende ret således en række europæiske arrestordrer. Procedurerne for fuldbyrdelse af de europæiske arrestordrer, der var udstedt mod Carles Puigdemont Casamajó og Antoni Comín Oliveres, blev udsat, efter at de var blevet valgt til Europa-Parlamentet. Hvad angår den europæiske arrestordre, der var udstedt mod Lluís Puig Gordi, afslog Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) ved en kendelse afsagt i august 2020 fuldbyrdelsen heraf med den begrundelse, at den forelæggende ret efter denne retsinstans' opfattelse ikke havde kompetence til at udstede den. Ved en dom afsagt i januar 2021 forkastede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) den appel, der var blevet iværksat til prøvelse af denne kendelse.

På denne baggrund stillede den forelæggende ret Domstolen en række spørgsmål, hvormed det i det væsentlige ønskedes afgjort, om en fuldbyrdende judiciel myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre under henvisning til, at den udstedende judicielle myndighed ikke har kompetence til at udstede denne arrestordre eller til at pådømme sagen mod den tiltalte, og om rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre [178] er til hinder for, at der udstedes en ny europæisk arrestordre, efter at der er givet afslag på fuldbyrdelse af en første europæisk arrestordre.

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i sin dom bl.a. betingelserne for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at imødekomme en europæisk arrestordre på grund af risikoen for, at den eftersøgte persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang [179] vil blive tilsidesat i forbindelse med en sådan manglende kompetence, såfremt den pågældende overgives.

Domstolens bemærkninger

---

178 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, berigtiget i EUT 2020, L 326, s. 15), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).

179 Denne rettighed er anerkendt i artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Domstolen udtalte for det første, at en fuldbyrdende judiciel myndighed ikke kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre med henvisning til en afslagsgrund, som ikke følger af rammeafgørelse 2002/584, men alene af den fuldbyrdende medlemsstats ret. I denne henseende bemærkede Domstolen, at de grunde, der i dens praksis er blevet antaget at kræve eller tillade, at en europæisk arrestordre ikke imødekommes, alle følger af rammeafgørelse 2002/584. Hvis det blev anerkendt, at en medlemsstat til de nævnte grunde kunne tilføje andre grunde, som følger af national ret, og som ville gøre det muligt ikke at fuldbyrde en europæisk arrestordre, ville dette i øvrigt hindre den rette funktion af den forenklede ordning for overgivelse af personer, som er indført ved denne rammeafgørelse. Domstolen tilføjede imidlertid, at en medlemsstat har ret til undtagelsesvis at påberåbe sig en afslagsgrund, der er baseret på forpligtelsen til at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, som tilkommer den berørte person i henhold til EU-retten [180], under overholdelse af de strenge betingelser, der er fastsat i Domstolens praksis i denne henseende.

Domstolen fastslog for det andet, at den fuldbyrdende judicielle myndighed ikke kan efterprøve, om en europæisk arrestordre er blevet udstedt af en judiciel myndighed, som havde kompetence hertil, og afslå at fuldbyrde denne europæiske arrestordre, såfremt den finder, at dette ikke er tilfældet [181]. I denne henseende fastsætter artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, at den udstedende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre. Selv om den fuldbyrdende judicielle myndighed, inden den fuldbyrder en europæisk arrestordre, skal sikre sig, at denne faktisk er blevet udstedt af en judiciel myndighed, kan den derimod ikke efterprøve, om den pågældende myndighed har kompetence til at udstede en sådan arrestordre efter retsreglerne i den udstedende medlemsstat. Det tilkommer nemlig hver medlemsstat, inden for rammerne af sin procesautonomi, at udpege de judicielle myndigheder, der har kompetence til at udstede europæiske arrestordrer, idet disse judicielle myndigheder herefter selv skal vurdere deres egen kompetence, henset til den udstedende medlemsstats ret.

Domstolen anførte for det tredje, at den fuldbyrdende judicielle myndighed, som skal træffe afgørelse om overgivelsen af en person, der er genstand for en europæisk arrestordre, ikke kan afslå at fuldbyrde denne arrestordre med den begrundelse, at denne person efter sin overgivelse til den udstedende medlemsstat risikerer at få sin sag pådømt af en domstol, der ikke har kompetence hertil, medmindre

- denne judicielle myndighed for det første råder over objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, der – henset til kravet om en domstol, der er oprettet ved lov – vidner om, at der foreligger systemiske eller generelle mangler ved domstolssystemets funktion i den udstedende medlemsstat eller mangler, der har indvirkning på domstolsbeskyttelsen for en objektivt identificerbar gruppe af personer, som den pågældende person ville tilhøre, hvilke mangler indebærer, at de berørte borgere generelt i denne medlemsstat er frataget et effektivt retsmiddel, der gør det muligt at foretage en efterprøvelse af kompetencen for den straffedomstol, der skal pådømme deres sag, og

- denne judicielle myndighed for det andet konstaterer, at der under de særlige omstændigheder i den omhandlede sag, under hensyntagen til de oplysninger, som den person, der er genstand for denne europæiske arrestordre, har afgivet, er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den

---

180 Artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584.

181 Domstolen udtalte sig på grundlag af artikel 1, stk. 1 og 2, og artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.

domstol, som vil skulle påkende sagen vedrørende denne person, åbenbart ikke har kompetence hertil.

Domstolen bemærkede navnlig, at en domstols kompetence til at behandle en sag er forbundet med det krav om en »domstol, der er oprettet ved lov«, som følger af chartrets artikel 47. Når en person, der er genstand for en europæisk arrestordre, gør gældende, at vedkommende efter sin overgivelse vil blive udsat for en tilsidesættelse af sin ret til effektive retsmidler for en upartisk domstol, på grund af manglende kompetence hos den domstol, der vil skulle træffe afgørelse, tilkommer det den fuldbyrdende judicielle myndighed at bedømme, om anbringendet herom er velbegrundet, i forbindelse med denne prøvelse i to trin. Når den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, som den råder over, ikke kan godtgøre, at de nævnte mangler foreligger, kan denne myndighed ikke afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre af denne grund. Når der i den udstedende medlemsstat findes retsmidler, der gør det muligt at foretage en efterprøvelse af kompetencen for den domstol, der skal pådømme sagen vedrørende en sådan person (i form af denne domstols vurdering af sin egen kompetence eller et søgsmål anlagt ved en anden domstol), kan denne persons risiko for at få sin sag prøvet af en domstol i denne medlemsstat, der ikke har kompetence hertil, principielt udelukkes ved den pågældende persons udøvelse af disse retsmidler. I mangel af oplysninger, der kan godtgøre, at de ovennævnte mangler foreligger, kan den fuldbyrdende medlemsstat ikke forudsætte, at der ikke findes sådanne retsmidler, idet denne myndighed tværtimod skal lægge til grund for sin analyse, at de nævnte retsmidler findes og er effektive, i overensstemmelse med princippet om gensidig tillid.

For det fjerde og sidste fandt Domstolen, at der kan udstedes flere på hinanden følgende europæiske arrestordrer mod en eftersøgt person med henblik på en medlemsstats overgivelse af den pågældende, efter at fuldbyrdelsen af en første europæisk arrestordre vedrørende denne person er blevet afslået af denne medlemsstat, for så vidt som fuldbyrdelsen af en ny europæisk arrestordre ikke fører til en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder og retsprincipper, som er anerkendt ved artikel 6 TEU [182], og udstedelsen af sidstnævnte europæiske arrestordre er forholdsmæssig. Udstedelse af en ny europæisk arrestordre kan nemlig være nødvendig, navnlig efter at forhindringerne for fuldbyrdelsen af den tidligere europæiske arrestordre er blevet ryddet af vejen. I forbindelse med undersøgelsen af, om udstedelsen af en ny europæisk arrestordre er forholdsmæssig, skal den judicielle myndighed dog tage hensyn til karakteren og grovheden af den lovovertrædelse, som den eftersøgte person retsforfølges for, konsekvenserne for denne person af den eller de europæiske arrestordrer, der tidligere er udstedt mod den pågældende, og udsigterne til fuldbyrdelse af en eventuel ny europæisk arrestordre.

b. Fuldbyrdelse af europæiske arrestordrer og betingelser for overgivelse

Dom af 18. april 2023 (Store Afdeling), E.D.L. (Grund til afslag på grundlag af sygdom)
(C-699/21, EU:C:2023:295)

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 3 – artikel 23, stk. 4 – procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne –

182 Denne forpligtelse er fastsat i artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelse 2002/584.

grunde til at afslå fuldbyrdelse – artikel 4, stk. 3, TEU – forpligtelse til loyalt samarbejde – udsættelse af fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre – artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling – alvorlig, kronisk og potentielt uhelbredelig sygdom – risiko for alvorlig skade på helbredet hos den person, som er omfattet af den europæiske arrestordre«

I 2019 udstedte en kroatisk ret en europæisk arrestordre mod E.D.L., der var bosiddende i Italien, med henblik på strafforfølgning. I forbindelse med fuldbyrdelsen af denne arrestordre anordnede Corte d'appello di Milano (appeldomstolen i Milano, Italien) udarbejdelse af en psykiatrisk sagkyndig erklæring med hensyn til E.D.L., som viste, at han led af en psykotisk forstyrrelse, der nødvendiggjorde behandling, som gjorde ham uegnet til fængselslivet. Appeldomstolen i Milano fandt derfor, at fuldbyrdelsen af arrestordren ville afbryde behandlingen af E.D.L. og medføre en forværring af hans helbred eller endog medføre en risiko for selvmord. Bestemmelserne i den italienske lov [183] om gennemførelse af rammeafgørelse 2002/584 [184] på området for den europæiske arrestordre fastsatte imidlertid ikke, at overgivelsen af en eftersøgt person kunne afslås af sådanne helbredsmæssige grunde.

Da appeldomstolen i Milano var i tvivl om, hvorvidt disse nationale bestemmelser var i overensstemmelse med forfatningen, indbragte den sagen for Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien). Ifølge sidstnævnte domstol omfatter de grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, der er fastsat i rammeafgørelse 2002/584, heller ikke en situation, hvor der foreligger alvorlig fare for den pågældendes helbred på grund af kronisk sygdom af potentiel ubestemt varighed, såsom de sygdomme, som E.D.L. led af. Den besluttede derfor at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af denne rammeafgørelse i et sådant tilfælde.

I sin dom udtalte Domstolen (Store Afdeling) sig om de betingelser, hvorunder den fuldbyrdende judicielle myndighed i medfør af rammeafgørelse 2002/584 har mulighed for eller pligt til at udsætte overgivelsen af en eftersøgt person og at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, såfremt der foreligger en risiko for alvorlig skade på denne persons helbred, samt om, hvorvidt der i et sådant tilfælde består en forpligtelse til dialog med den udstedende judicielle myndighed.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at rammeafgørelse 2002/584 ikke fastsætter, at de fuldbyrdende judicielle myndigheder kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre alene med den begrundelse, at den person, der er genstand for en sådan arrestordre, lider af alvorlige sygdomme af kronisk og potentielt uhelbredelig art. Henset til princippet om gensidig tillid, der ligger til grund for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed [185], er der nemlig en formodning om, at den lægebehandling, der tilbydes i medlemsstaterne bl.a. med hensyn til sådanne sygdomme, er tilstrækkelig, herunder i et fængselsmiljø.

---

183 Legge n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (lov nr. 69 om bestemmelser for at tilpasse den nationale lovgivning til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne) af 22.4.2005 (GURI nr. 98, af 29.4.2005, s. 6), som ændret og i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

184 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).

185 Dette område af EU-retten reguleres af artikel 67 TEUF ff. og omfatter bl.a. retligt samarbejde i straffesager.

Henset til artikel 23, stk. 4 [186], i rammeafgørelse 2002/584 kan den fuldbyrdende judicielle myndighed imidlertid midlertidigt udsætte overgivelsen af den eftersøgte person, forudsat at der på grundlag af objektive forhold, såsom lægeerklæringer eller sagkyndige erklæringer, er tungtvejende grunde til at antage, at fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre klart risikerer at bringe denne persons helbred i fare, f.eks. på grund af sygdom eller midlertidig lidelse forud for det tidspunkt, der er fastsat for overgivelsen af den pågældende.

For det andet fastslog Domstolen, at det ikke kan udelukkes, at overgivelsen af en person, der er alvorligt syg, for denne person kan indebære en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4, og dette gælder under visse omstændigheder uafhængigt af kvaliteten af den lægebehandling, der er tilgængelig i den udstedende medlemsstat, såfremt den umenneskelige og nedværdigende behandling når en vis grad af alvorlighed, som overskrider den grad af lidelse, der uundgåeligt er forbundet med frihedsberøvelse.

Når den fuldbyrdende judicielle myndighed i lyset af de objektive forhold, som den råder over, har alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at overgivelsen af den alvorligt syge eftersøgte person vil udsætte denne person for en reel risiko for en væsentlig nedsættelse af den pågældendes forventede levetid eller for en hurtig, betydelig og uoprettelig forværring af den pågældendes helbredstilstand, skal denne myndighed således midlertidigt udsætte overgivelsen. Den skal desuden anmode den udstedende judicielle myndighed om at fremsende alle nødvendige oplysninger med henblik på at sikre sig, at fremgangsmåden for den strafforfølgning, der ligger til grund for den europæiske arrestordre, eller forholdene for en eventuel frihedsberøvelse af den pågældende gør det muligt at afværge den omhandlede risiko. Hvis sådanne garantier gives af den udstedende judicielle myndighed, skal den europæiske arrestordre fuldbyrdes, og der skal aftales en ny dato for overgivelsen.

For det tredje bemærkede Domstolen, at det imidlertid ville være i strid med den generelle opbygning af artikel 23, stk. 4, i rammeafgørelse 2002/584, som henviser til den »midlertidige« karakter af udsættelsen af overgivelsen, hvis en fuldbyrdende judiciel myndighed med henblik på at undgå, at en risiko for alvorlig helbredsskade indtræder, kunne udsætte overgivelsen af en eftersøgt person i en betydelig periode eller endog på ubestemt tid.

Under særlige omstændigheder, og henset til de af den udstedende judicielle myndighed fremlagte oplysninger og enhver anden oplysning, som den fuldbyrdende judicielle myndighed er i besiddelse af, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed følgelig nå frem til den konklusion, at der dels er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den eftersøgte person i tilfælde af overgivelse til den udstedende medlemsstat løber en risiko for alvorlig helbredsskade, dels at denne risiko ikke kan afværges inden for en rimelig frist. I et sådant tilfælde skal den fuldbyrdende judicielle myndighed i medfør af artikel 1, stk. 3 [187], i rammeafgørelse 2002/584, sammenholdt med chartrets artikel 4, afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre.

---

186 Af denne bestemmelse fremgår, at »[e]n overgivelse [undtagelsesvis kan] udsættes midlertidigt af tungtvejende humanitære grunde, f.eks. hvis der er vægtige grunde til at antage, at den klart ville bringe den eftersøgtes liv eller helbred i fare«.

187 Ifølge denne bestemmelse indebærer rammeafgørelse 2002/584 ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 TEU.

Dom af 6. juni 2023 (Store Afdeling), O.G. (Europæisk arrestordre mod en tredjelandsstatsborger) (C-700/21, EU:C:2023:444)

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre – artikel 4, nr. 6) – formål om social rehabilitering – tredjelandsstatsborgere, der opholder sig eller er bosat på den fuldbyrdende medlemsstats område – ligebehandling – artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

O.G., der er moldovisk statsborger, blev i Rumænien idømt fem års fængsel for lovovertrædelser i form af skattesvig og uretmæssig tilegnelse af skyldige beløb i form af indkomstskat og moms, som han havde begået i perioden fra september 2003 til april 2004. Den 13. februar 2012 udstedte Judecătoria Brașov (retten i første instans i Brașov, Rumænien) en europæisk arrestordre mod O.G., der i mellemtiden havde slået sig ned i Italien, med henblik på fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

Ved en første dom af 7. juli 2020 traf den kompetente appeldomstol [188] afgørelse om, at O.G. skulle overgives til den udstedende judicielle myndighed. O.G. iværksatte appel til prøvelse af den nævnte dom ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), som ophævede denne og hjemviste sagen til appeldomstolen.

I medfør af EU-retten [189] kan medlemsstaterne kun afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre med henvisning til de grunde, der er indeholdt i rammeafgørelse 2002/584 [190], herunder fakultative grunde til at give afslag, dvs. grunde, som medlemsstaterne er beføjede – men ikke forpligtede – til at fastsætte ved gennemførelsen af rammeafgørelsen. En af disse grunde vedrører den fuldbyrdende judicielle myndigheds mulighed for at afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre, hvis denne er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf, og den eftersøgte opholder sig i, er statsborger i eller bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og denne medlemsstat forpligter sig til selv at fuldbyrde straffen eller den frihedsberøvende foranstaltning i henhold til sin nationale lovgivning [191].

Appeldomstolen fastslog, at den lovgivning, hvorved denne fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse er blevet gennemført i italiensk ret, begrænser muligheden for at afslå overgivelse til italienske statsborgere og statsborgere fra andre EU-medlemsstater alene, hvorved denne mulighed er udelukket for tredjelandsstatsborgere, selv når disse beviser, at de har etableret stærke økonomiske, erhvervsmæssige eller følelsesmæssige forbindelser i Italien.

Idet appeldomstolen var af den opfattelse, at den varige karakter af O.G.s familiemæssige og erhvervsmæssige etablering i Italien var blevet tilstrækkeligt godtgjort, forelagde den Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien), dvs. den forelæggende ret, spørgsmål om denne lovgivnings forfatningsmæssighed. Den forelæggende ret ønskede oplyst, om den nævnte lovgivning ved at kræve overgivelse af tredjelandsstatsborgere, der har fast bopæl i Italien, med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf i udlandet uretmæssigt begrænser anvendelsesområdet for den fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse, som er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), der har

---

188 Corte d'appello di Bologna (appeldomstolen i Bologna, Italien, herefter »appeldomstolen«).

189 Artikel 1, stk. 2, samt artikel 4 og 4a i 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).

190 Herefter »rammeafgørelsen«.

191 Fakultativ grund til at afslå fuldbyrdelse fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6).

til formål at sikre den domfældtes sociale reintegration efter strafafsoningen, hvilket forudsætter en opretholdelse af den domfældtes familiemæssige og sociale bånd.

Den forelæggende ret var af den opfattelse, at det inden efterprøvelsen af, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning var forenelig med den italienske forfatning, skulle efterprøves, om denne lovgivning var forenelig med EU-retten.

Domstolen (Store Afdeling), som den forelæggende ret havde anmodet om at fortolke rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), fastslog, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der – samtidig med at den gennemfører bestemmelsen – absolut og automatisk udelukker enhver tredjelandsstatsborger, der er bosat på denne medlemsstats område, fra at kunne være omfattet af den i bestemmelsen fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, uden at den fuldbyrdende judicielle myndighed kan foretage en vurdering af tredjelandsstatsborgerens tilknytning til den nævnte medlemsstat. Domstolen gav ligeledes præciseringer vedrørende den vurdering, som den nævnte myndighed skal foretage med henblik på at afgøre, om der skal gives afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre udstedt mod en tredjelandsstatsborger, som er bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og vedrørende de forhold, der kan indikere, at der mellem denne tredjelandsstatsborger og den fuldbyrdende medlemsstat foreligger en tilknytning, som godtgør en tilstrækkelig integration i denne stat, således at fuldbyrdelsen i den nævnte medlemsstat af den frihedsberøvende foranstaltning, som den pågældende er blevet idømt i den udstedende medlemsstat, vil bidrage til at øge vedkommendes muligheder for social rehabilitering, efter at denne straf er blevet fuldbyrdet.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse udgør fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre hovedreglen. Afslag på fuldbyrdelse – hvilket kun er muligt af de obligatoriske eller fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i rammeafgørelsen – er udformet som en undtagelse, der skal fortolkes strengt.

Med hensyn til de fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre, der er opregnet i rammeafgørelsens artikel 4, fremgår det af Domstolens praksis, at medlemsstaterne råder over en skønsmargen i forbindelse med rammeafgørelsens gennemførelse i deres interne ret. De kan således frit bestemme, om de vil gennemføre disse grunde i deres interne ret. De kan ligeledes vælge at begrænse de situationer, hvor den fuldbyrdende judicielle myndighed kan afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre, og således lette overgivelsen af eftersøgte personer i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse.

Der er imidlertid grænser for den skønsmargen, som en medlemsstat råder over, når den vælger at gennemføre en fakultativ grund til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre såsom den, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6).

For det første skal en medlemsstat, som vælger at gennemføre denne grund, respektere de grundlæggende rettigheder og principper i EU-retten, herunder princippet om lighed for loven, der er sikret ved artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [192], og som kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet.

192 Herefter »chartret«.

Kravet om, at der skal foreligge tilsvarende situationer med henblik på at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om lighed for loven, skal vurderes på grundlag af bl.a. indholdet af og formålet med den retsakt, der indfører den forskellige behandling, idet der skal tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som retsakten henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at den af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning følgende forskellige behandling mellem på den ene side italienske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater og på den anden side tredjelandsstatsborgere var blevet indført med henblik på at gennemføre rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), som ikke sondrer mellem, om den person, der er omfattet af den europæiske arrestordre, når den pågældende ikke er statsborger i den fuldbyrdende medlemsstat, er statsborger i en anden medlemsstat eller ej.

Det fremgår af den nævnte bestemmelses ordlyd og af det formål, som forfølges med bestemmelsen, at det ikke kan lægges til grund, at en tredjelandsstatsborger, der er omfattet af en sådan europæisk arrestordre, og som opholder sig eller er bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, nødvendigvis befinder sig i en situation, der er forskellig fra situationen for en statsborger i denne medlemsstat eller for en statsborger i en anden medlemsstat, der opholder sig eller er bosat i den fuldbyrdende medlemsstat, og som er omfattet af en sådan arrestordre. Tværtimod kan disse personer med henblik på anvendelsen af den fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse, der er fastsat i denne bestemmelse, befinde sig i en sammenlignelig situation, når de har en vis grad af integration i den fuldbyrdende medlemsstat.

En national lovgivning, som har til formål at gennemføre rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), er derfor ikke i overensstemmelse med chartrets artikel 20, hvis der herved er indført en forskelsbehandling mellem på den ene side de nationale statsborgere og de øvrige unionsborgere og på den anden side tredjelandsstatsborgere, idet de sidstnævnte absolut og automatisk gives afslag på at være omfattet af den i rammeafgørelsen fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse, skønt disse tredjelandsstatsborgere opholder sig eller er bosat på denne medlemsstats område, og uden at der tages hensyn til graden af deres integration i den pågældende medlemsstats samfund. En sådan forskelsbehandling kan nemlig ikke anses for at være objektivt begrundet.

Derimod er der intet til hinder for, at en medlemsstat, som gennemfører den nævnte bestemmelse i sin nationale lovgivning, for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af en europæisk arrestordre, gør anvendelsen af den i bestemmelsen fastsatte fakultative grund til at afslå fuldbyrdelse betinget af, at denne statsborger har opholdt sig eller været bosat dér i en uafbrudt minimumsperiode, forudsat at en sådan betingelse ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre, at den eftersøgte person har en vis grad af integration i den fuldbyrdende medlemsstat.

For det andet kan en gennemførelse af rammeafgørelsens artikel 4, nr. 6), ikke medføre, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fratages den skønsmargen, som er nødvendig for, at den kan afgøre, om der, henset til formålet om social rehabilitering, er anledning til at afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre.

En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede bringer imidlertid formålet om social rehabilitering i fare, idet den fratager den fuldbyrdende judicielle myndighed beføjelsen til at vurdere, om den tilknytning, som en tredjelandsstatsborger, der er omfattet af en europæisk arrestordre, har til den fuldbyrdende medlemsstat, er tilstrækkelig til at afgøre, om straffuldbyrdelsen i denne stat vil bidrage til at øge vedkommendes muligheder for rehabilitering efter fuldbyrdelsen af denne straf.

Dernæst præciserede Domstolen, at den fuldbyrdende judicielle myndighed med henblik på at vurdere, om der skal gives afslag på at fuldbyrde en europæisk arrestordre udstedt mod en tredjelandsstatsborger, som opholder sig eller er bosat på den fuldbyrdende medlemsstats område, skal foretage en samlet vurdering af alle de konkrete forhold, der kendetegner den eftersøgte persons situation, og som kan indikere, at der mellem denne person og den fuldbyrdende

medlemsstat foreligger en tilknytning, som gør det muligt at fastslå en tilstrækkelig integration i denne stat. Disse forhold omfatter den familiemæssige, sproglige, kulturelle, sociale eller økonomiske tilknytning, som en tredjelandsstatsborger har til den fuldbyrdende medlemsstat, samt arten og varigheden af samt betingelserne for den pågældendes ophold i denne medlemsstat.

Navnlig skal der, når den eftersøgte person har etableret midtpunktet for sit familieliv og sine interesser i den fuldbyrdende medlemsstat, tages hensyn til den omstændighed, at denne persons sociale reintegration, efter at den pågældende har afsonet sin straf dér, fremmes, idet den pågældende kan have regelmæssig og hyppig kontakt med sin familie og sine pårørende.

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), GN (Grund til afslag baseret på barnets tarv) (C-261/22, EU:C:2023:1017)

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 3 – artikel 15, stk. 2 – procedure for overgivelse mellem medlemsstaterne – grunde til at afslå fuldbyrdelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7 – respekt for privatliv og familieliv – artikel 24, stk. 2 og 3 – hensyntagen til barnets tarv – ethvert barns ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre – mor med små børn, der bor hos hende«

I juni 2020 udstedte de belgiske judicielle myndigheder en europæisk arrestordre mod GN med henblik på fuldbyrdelsen af en fængselsstraf idømt for lovovertrædelser i form af menneskehandel og lettelse af ulovlig indvandring begået i 2016 og 2017.

Den 2. september 2021 blev GN anholdt i Bologna (Italien). På tidspunktet for sin anholdelse var hun sammen med sin søn, der var under tre år, og som boede hos hende. Henset til hendes situation anmodede Corte d'appello di Bologna (appeldomstolen i Bologna, Italien) forgæves de belgiske myndigheder om bl.a. at fremsende oplysninger om de nærmere bestemmelser for fuldbyrdelsen i Belgien af straffe, der idømmes mødre med hjemmeboende mindreårige børn, samt om de foranstaltninger, der kunne forventes truffet over for disse børn.

Ved dom af 15. oktober 2021 afslog denne ret at overgive GN med den begrundelse, at der i mangel af et tilfredsstillende svar på denne anmodning om oplysninger ikke var nogen garanti for, at der i belgisk ret findes en frihedsberøvelsesordning, som beskytter mødres og deres små børns rettigheder i et omfang, der kan sammenlignes med den ordning, der er gældende i Italien.

Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), som var den forelæggende ret, for hvilken der var iværksat appel til prøvelse af dette afslag, anførte, at hverken bestemmelserne i den gældende italienske lov [193] eller rammeafgørelse 2002/584 [194] fastsætter, at den situation, hvor den

---

193 Legge n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (lov nr. 69 om bestemmelser for at tilpasse den nationale lovgivning til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne) af 22.4.2005 (GURI nr. 98, af 29.4.2005, s. 6) i den affattelse, der følger af decreto legislativo n. 10 (lovdekret nr. 10) af 2.2.2021 (GURI nr. 30 af 5.2.2021), og som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

194 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) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).

eftersøgte er mor til små børn, der bor hos hende, kan udgøre en grund til at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre. Den forelæggende ret ønskede imidlertid oplyst, om den kunne afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre med den begrundelse, at overgivelsen af en mor til små børn til den udstedende medlemsstat risikerer at tilsidesætte hendes ret til respekt for privatliv og familieliv og barnets tarv, således som disse er beskyttet ved henholdsvis artikel 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [195].

I sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at rammeafgørelse 2002/584 [196], sammenholdt med chartret [197], er til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed afslår at overgive en person, der er omfattet af en europæisk arrestordre, med den begrundelse, at denne person er mor til små børn, der bor hos hende, medmindre denne myndighed for det første råder over oplysninger, der godtgør, at der foreligger en reel risiko for tilsidesættelse af denne persons grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv og af vedkommendes børns tarv på grund af systemiske eller generelle mangler med hensyn til forholdene under frihedsberøvelse for mødre til små børn og forsorgsforholdene for disse børn i den udstedende medlemsstat, og der for det andet er tungtvejende og godtgjorte grunde til at antage, at de berørte personer, henset til deres personlige situation, løber denne risiko på grund af sådanne forhold.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at rammeafgørelse 2002/584 ikke giver mulighed for at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre alene med den begrundelse, at den eftersøgte person er mor til små børn, der bor hos hende. Henset til princippet om gensidig tillid foreligger der nemlig en formodning for, at forholdene under frihedsberøvelse af en mor til sådanne børn og forsorgen for disse børn i den udstedende medlemsstat er tilpasset en sådan situation.

Imidlertid indebærer rammeafgørelse 2002/584 [198] ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, og i det foreliggende tilfælde nærmere bestemt de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3. For det første finder pligten til at tage hensyn til barnets tarv således ligeledes anvendelse i sammenhæng med en europæisk arrestordre, der er udstedt mod moren til små børn, der, skønt den ikke har disse børn som adressater, dog har betydelige konsekvenser for dem. For det andet har ethvert barn ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, medmindre dette er i modstrid med dets interesser, idet det sidstnævnte skal vurderes under hensyntagen til samtlige omstændigheder i sagen. Forælderens og barnets mulighed for at være sammen er i øvrigt et grundlæggende element i familielivet.

Det følger heraf, at den fuldbyrdende judicielle myndighed undtagelsesvis kan undlade at efterkomme den europæiske arrestordre, hvis der foreligger en reel risiko for, at fuldbyrdelsen heraf vil medføre en tilsidesættelse af de ovennævnte grundlæggende rettigheder. Denne myndigheds manglende sikkerhed for, at der i den udstedende medlemsstat findes forhold svarende til dem, der

---

195 Chartrets artikel 7 vedrører retten til respekt for privatliv og familieliv, mens artikel 24, stk. 2, fastsætter, at »barnets tarv skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn […]«. Samme artikels stk. 3 bestemmer, at »[e]thvert barn har ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, medmindre dette er i modstrid med dets interesser«.

196 Rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2 og 3.

197 Chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3.

198 Rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3.

foreligger i den fuldbyrdende medlemsstat for så vidt angår frihedsberøvelse af mødre til små børn og forsorgen for disse børn, kan imidlertid ikke give adgang til at anse denne risiko for godtgjort. Den nævnte myndighed er inden for rammerne af en prøvelse i to trin forpligtet til dels at vurdere, om der foreligger systemiske eller generelle mangler for så vidt angår disse forhold i den udstedende medlemsstat, eller mangler med hensyn til de nævnte forhold, som mere specifikt berører en objektivt identificerbar gruppe af personer, dels om der er tungtvejende og godtgjorte grunde til at antage, at denne person eller vedkommendes børn løber en reel risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder.

Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at den ikke råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse vedrørende overgivelsen, skal den anmode den udstedende judicielle myndighed om at fremsende supplerende oplysninger, og sidstnævnte har pligt til at fremsende disse oplysninger. For ikke at lamme den europæiske arrestordres funktionsmåde skal disse myndigheder nemlig samarbejde loyalt [199].

Det er derfor udelukkende, når den fuldbyrdende judicielle myndighed, henset til de oplysninger, den råder over, herunder eventuelle manglende garantier fra den udstedende judicielle myndighed, finder, at fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre kan medføre en reel risiko for tilsidesættelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder, at denne myndighed skal afholde sig fra at fuldbyrde denne europæiske arrestordre.

2. Ret til information under straffesager

Dom af 22. juni 2023 (Store Afdeling), K.B. og F.S. (Prøvelse ex officio på det strafferetlige område) (C-660/21, EU:C:2023:498)

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – retligt samarbejde i straffesager – direktiv 2012/13/EU – artikel 3 og 4 – de kompetente myndigheders forpligtelse til straks at underrette mistænkte og tiltalte personer om deres ret til ikke at udtale sig – artikel 8, stk. 2 – ret til at påberåbe sig tilsidesættelsen af denne forpligtelse – national lovgivning, der forbyder den ret, der påkender sagens realitet, at prøve en sådan tilsidesættelse ex officio – artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

Den 22. marts 2021 blev K.B. og F.S. pågrebet og tilbageholdt af to kriminalbetjente, der greb dem på fersk gerning under udførelse af tyveri af brændstof.

I forbindelse med, at den franske domstol skulle pådømme straffesagen mod K.B. og F.S., konstaterede denne, at der blev foretaget efterforskning og indsamlet selvinkriminerende udtalelser, før K.B. og F.S. var blevet informeret om deres rettigheder i strid med den nationale lovgivning [200], som gennemfører artikel 3 og 4 i direktiv 2012/13 [201] i national ret. Eftersom tilbageholdelsen og

---

199 Princippet om loyalt samarbejde er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU.

200 Artikel 63-1 i code de procédure pénale (strafferetsplejeloven) fastsætter bl.a., at den tilbageholdte person straks af en overordnet kriminalpolitiembedsmand eller en kriminalpolitibetjent, under den overordnedes tilsyn, skal oplyses om dennes ret til under afhøringerne, efter at have oplyst sit navn, at afgive erklæringer, at besvare de stillede spørgsmål eller ikke at udtale sig.

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

meddelelsen om rettigheder, herunder bl.a. retten til ikke at udtale sig, blev foretaget for sent, var denne domstol af den opfattelse, at retten til ikke at inkriminere sig selv var blevet tilsidesat. Under disse omstændigheder skulle ransagningen af køretøjet, tilbageholdelsen af de mistænkte og alle de handlinger, der fulgte heraf, principielt annulleres. I henhold til fransk strafferet [202] skal ugyldighedsindsigelser, såsom tilsidesættelse af pligten til at underrette en person om retten til ikke at udtale sig på det tidspunkt, hvor den pågældende tilbageholdes, dog gøres gældende af den berørte person eller dennes advokat, inden der er fremsat påstande med hensyn til sagens realitet. Hverken de mistænkte eller deres advokater fremsatte imidlertid en ugyldighedsindsigelse om tilsidesættelse af denne forpligtelse, inden der var fremsat påstande med hensyn til sagens realitet.

Den forelæggende ret anførte i øvrigt, at det ifølge Cour de cassation (kassationsdomstol) er forbudt for de domstole, der påkender sagens realitet, ex officio at erklære en procedure for ugyldig – bortset fra tilfælde, hvor en sådan ugyldighed følger af rettens egen manglende kompetence – eftersom den tiltalte – som i den foreliggende sag – der har ret til at blive bistået af en advokat, når vedkommende giver møde eller er repræsenteret ved en domsafsigende domstol, kan påberåbe sig en sådan ugyldighed, inden der er fremsat påstande med hensyn til sagens realitet, idet den tiltalte i øvrigt har den samme mulighed, hvis vedkommende ikke har givet møde, eller hvis vedkommende ikke har været repræsenteret i første instans.

I denne sammenhæng spurgte den forelæggende ret Domstolen, om forbuddet mod ex officio at prøve spørgsmålet om tilsidesættelse af en forpligtelse som den, der er fastsat i artikel 3 og 4 i direktiv 2012/13, til straks at informere mistænkte og tiltalte om deres ret til ikke at udtale sig er i overensstemmelse med EU-retten.

I sin dom svarede Domstolen (Store Afdeling), at artikel 3 og 4 samt artikel 8, stk. 2, i direktiv 2012/13, sammenholdt med artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), ikke er til hinder for en national lovgivning, der forbyder den ret, der skal påkende sagens realitet, og som træffer afgørelse i straffesagen, ex officio med henblik på at erklære proceduren ugyldig at fastslå en tilsidesættelse af den forpligtelse, der påhviler de kompetente myndigheder til straks at underrette mistænkte eller tiltalte personer om deres ret til ikke at udtale sig, når de pågældende ikke er blevet frataget muligheden for konkret og effektivt at få adgang til advokatbistand [203], om fornødent ved at søge retshjælp [204], og når de – ligesom i givet fald deres advokat – har haft ret til aktindsigt i deres sagsakter og til at påberåbe sig denne tilsidesættelse inden for en rimelig frist.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede, at direktiv 2012/13 [205] er støttet på de rettigheder, der bl.a. er fastsat i chartrets artikel 47 og 48, og at direktivet tilsigter at fremme disse rettigheder i forhold til personer, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager. Retten til ikke at udtale sig er ikke alene sikret ved

---

202 I det foreliggende tilfælde artikel 385 i code de procédure pénale (strafferetsplejeloven).

203 I henhold til artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22.10.2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen (EUT 2013, L 294, s. 1).

204 På de betingelser, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1919 af 26.10.2016 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordrer (EUT 2016, L 297, s. 1).

205 Jf. 14. betragtning til direktiv 2012/13.

chartrets artikel 48 om uskyldsformodningen og retten til forsvar, men ligeledes ved chartrets artikel 47, stk. 2, om retten til en retfærdig rettergang.

Artikel 3, stk. 1, litra e), og artikel 3, stk. 2, samt artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2012/13 fastsætter en forpligtelse for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne til straks at informere mistænkte eller tiltalte personer om deres rettigheder, herunder om retten til ikke at udtale sig. Disse informationer skal under alle omstændigheder gives senest inden politiets eller en anden kompetent myndigheds første officielle afhøring af mistænkte eller tiltalte.

I henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2012/13 skal medlemsstaterne sikre, at mistænkte eller tiltalte eller dennes advokat har ret til i overensstemmelse med procedurerne i den nationale lovgivning at anfægte de kompetente myndigheders mulige undladelse af eller afslag på at fremlægge information i overensstemmelse med dette direktiv. Da denne bestemmelse bl.a. finder anvendelse i en situation, hvor en information om retten til ikke at udtale sig er blevet givet for sent, skal mistænkte eller tiltalte eller dennes advokat kunne anfægte denne manglende underretning.

Den nævnte bestemmelse præciserer imidlertid hverken de nærmere regler og de frister, inden for hvilke mistænkte og tiltalte og i givet fald deres advokat kan påberåbe sig en tilsidesættelse af forpligtelsen til straks at underrette sådanne mistænkte og tiltalte om deres ret til ikke at udtale sig, eller de eventuelle processuelle konsekvenser, der følger af den manglende påberåbelse, såsom muligheden for, at den ret, der skal påkende sagens realitet i straffesagen, ex officio kan fastslå en sådan tilsidesættelse med henblik på at erklære proceduren ugyldig. Medlemsstaterne har således et råderum med hensyn til at fastsætte disse nærmere regler og konsekvenser.

Når de gennemfører artikel 3, stk. 1, litra e), artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, i direktiv 2012/13, er medlemsstaterne imidlertid i overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1, forpligtet til at sikre overholdelsen af de krav, der følger såvel af retten til effektive retsmidler og af retten til en retfærdig rettergang, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, som af retten til forsvar, der er fastsat i chartrets artikel 48, stk. 2, og som er konkretiseret ved disse bestemmelser i direktiv 2012/13.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at fransk strafferet [206] ifølge den franske regerings forklaringer gør det muligt for mistænkte eller tiltalte samt i givet fald deres advokat på et hvilket som helst tidspunkt i perioden mellem tilbageholdelsen og inden, at der er fremsat påstande med hensyn til sagens realitet, at påberåbe sig enhver tilsidesættelse af pligten til straks at underrette mistænkte eller tiltalte om deres ret til ikke at udtale sig, idet det præciseres, at såvel disse mistænkte og tiltalte som deres advokat har ret til aktindsigt i sagsakterne og navnlig i de sagsakter, som omhandler meddelelsen om tilbageholdelsen og de tilhørende rettigheder.

Det står medlemsstaterne frit for i medfør af det råderum, de har i henhold til direktiv 2012/13, at begrænse påberåbelsen af en sådan tilsidesættelse tidsmæssigt til trinnet, inden der er fremsat påstande med hensyn til sagens realitet. Forbuddet mod, at en domstol i straffesager ex officio behandler denne tilsidesættelse med henblik på at erklære proceduren ugyldig, overholder principielt de rettigheder, der er fastsat i chartret, når mistænkte, tiltalte eller deres advokat har haft konkret og effektiv mulighed for at påberåbe sig den pågældende tilsidesættelse, og når de i denne forbindelse har haft en rimelig frist samt adgang til sagsakterne.

Når dette er sagt, gælder en sådan konklusion kun, for så vidt som disse personer inden for den frist, som de har til at påberåbe sig en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 1, litra e), og artikel 4, stk. 1, i direktiv

---

206 Navnlig artikel 63-1, stk. 3, artikel 63-4-1 og 385 i code de procédure pénale (strafferetsplejeloven).

2012/13, konkret og faktisk har rådet over retten til adgang til advokatbistand, således som denne ret er fastsat i artikel 3 i direktiv 2013/48, og således som denne ret fremmes ved den retshjælpsordning, der er fastsat i direktiv 2016/1919.

Den omstændighed, at mistænkte og tiltalte i medfør af den nationale lovgivning skal have muligheden for konkret og effektivt at få adgang til advokatbistand, udelukker imidlertid ikke, at de, såfremt de giver afkald på denne mulighed, principielt må bære de eventuelle konsekvenser af et sådant afkald, såfremt dette gives i overensstemmelse med direktiv 2013/48. I denne forbindelse skal den mistænkte eller tiltalte mundtligt eller skriftligt have fået klare og tilstrækkelige oplysninger i et enkelt og letforståeligt sprog om indholdet af retten til adgang til advokatbistand og de mulige konsekvenser ved at give afkald på den, samt at afkaldet skal gives frivilligt og utvetydigt.

Endelig bemærkede Domstolen, at det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at det, når der konstateres en processuel fejl, påhviler de nationale retter at foretage en bedømmelse af spørgsmålet om, hvorvidt denne mangel er blevet afhjulpet under den procedure, der er fulgt heraf, idet fraværet af en sådan vurdering i sig selv umiddelbart er uforenelig med kravene til en retfærdig rettergang som omhandlet i artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention [207]. I det tilfælde, hvor mistænkte ikke rettidigt er blevet underrettet om sin ret til ikke at inkriminere sig selv og til ikke at udtale sig, skal det således fastslås, om straffesagen i sin helhed på trods af denne lakune kan anses for at være retfærdig, idet der skal tages hensyn til en række faktorer, herunder spørgsmålet om, hvorvidt de udtalelser, der er indsamlet i mangel af en sådan oplysning, udgør en integrerende eller væsentlig del af de belastende dokumenter, samt styrken af de øvrige sagsakter [208].

3. Gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser

Dom af 12. januar 2023, MV (Fastsættelse af en samlet straf) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5)

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2008/675/RIA – artikel 3, stk. 1 – princippet om ligestilling af tidligere domme afsagt i en anden medlemsstat – forpligtelse til at tillægge disse domme samme virkninger som tidligere nationale domme – nationale regler om efterfølgende fastsættelse af en samlet straf – flere overtrædelser – fastsættelse af en fælles straf – loft på 15 år for tidsbegrænsede frihedsstraffe – artikel 3, stk. 5 – undtagelse – overtrædelse begået inden afsigelsen eller fuldbyrdelsen af dommene i den anden medlemsstat«

Den 10. oktober 2003 bortførte MV, der var fransk statsborger, en studerende på et universitetsområde i Tyskland og voldtog hende. Mens MV aldrig tidligere havde været genstand for en straffedom i Tyskland, var han derimod flere gange blevet dømt i Frankrig, herunder til en frihedsstraf på 15 år. Alle disse domme blev afsagt af franske domstole efter den nævnte dato og vedrørte forhold begået før oktober 2003.

---

207 Menneskerettighedsdomstolen, 28.1.2020, Mehmet Zeki Çelebi mod Tyrkiet (CE:ECHR:2020:0128JUD002758207, § 51).

208 Menneskerettighedsdomstolen, 13.9.2016, Ibrahim m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, §§ 273 og 274).

Efter at have været fængslet i Frankrig i 17 år og 9 måneder blev MV overgivet til de tyske myndigheder i juli 2021. I februar 2022 retsforfulgte Landgericht Freiburg im Breisgau (den regionale ret i første instans i Freiburg im Breisgau, Tyskland) MV for de forhold, der var blevet begået i Tyskland i oktober 2003, kendte ham skyldig i grov voldtægt og idømte ham en frihedsstraf på seks år. Den nævnte ret fandt, at den straf, der »reelt stod i forhold til« de handlinger, som MV havde begået i Tyskland, var en frihedsberøvelse på syv år. Eftersom det imidlertid ikke var muligt at foretage en efterfølgende fastsættelse af en samlet straf med de straffe, der var blevet idømt i Frankrig, nedsatte den nævnte ret denne straf med ét år »som kompensation«.

Den forelæggende ret, for hvilken der var blevet iværksat revisionsappel til prøvelse af den nævnte dom, ønskede nærmere bestemt oplyst, om den sidstnævnte dom var forenelig med bestemmelserne i rammeafgørelse 2008/675 [209], som fastsætter dels princippet om ligestilling af straffedomme afsagt i andre medlemsstater [210], dels en undtagelse fra dette princip [211].

I denne sammenhæng anførte den forelæggende ret, at de domme, der var blevet afsagt mod MV i Frankrig, i princippet ville kunne blive inddraget i en samlet straf, såfremt de blev ligestillet med domme afsagt i Tyskland. I forbindelse med en efterfølgende fastsættelse af en samlet straf skal der imidlertid tages hensyn til det loft på 15 år for tidsbegrænsede fængselsstraffe, der er fastsat i henhold til de tyske retsregler. Såfremt de domme, der var blevet afsagt mod MV i Frankrig, skulle ligestilles, ville dette loft imidlertid allerede have været nået ved, at han var blevet idømt en frihedsstraf på 15 år i denne medlemsstat. Følgelig ville den straf, som han var blevet idømt i Tyskland, i praksis ikke kunne fuldbyrdes.

Den forelæggende ret anmodede derfor Domstolen om oplysninger om, hvorvidt det ovennævnte princip fandt anvendelse i den foreliggende sag. Såfremt dette princip ikke fandt anvendelse, ønskede den forelæggende ret ligeledes oplyst, om den ulempe, der fulgte af, at det ikke var muligt at anordne en efterfølgende fastsættelse af en samlet straf, nødvendigvis skulle godtgøres og begrundes konkret i forbindelse med fastsættelsen af den straf, som skulle idømmes for den overtrædelse, der var blevet begået på det nationale område.

Inden for rammerne af den præjudicielle hasteprocedure præciserede Domstolen rækkevidden af undtagelsen fra princippet om ligestilling af straffedomme afsagt i andre medlemsstater samt medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af dette princip.

Domstolens bemærkninger

---

209 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).

210 Dette princip er fastsat i artikel 3, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/675, hvorefter »[m]edlemsstaterne sikrer, at der i forbindelse med en straffesag mod en person tages hensyn til tidligere domme afsagt mod samme person for andre forhold i andre medlemsstater, om hvilke der er fremskaffet oplysninger i henhold til relevante instrumenter om gensidig retshjælp eller om udveksling af oplysninger fra strafferegistre, i det omfang der tages hensyn til tidligere nationale domme, og at sådanne domme tillægges samme retsvirkninger som tidligere nationale domme i overensstemmelse med national ret«.

211 Denne undtagelse er fastsat i artikel 3, stk. 5, første afsnit, i rammeafgørelse 2008/675, hvoraf det fremgår, at »[h]vis den overtrædelse, for hvilken den nye retssag gennemføres, er begået, inden den tidligere dom er afsagt eller fuldstændig fuldbyrdet, medfører stk. 1 og 2 ikke, at medlemsstaterne skal anvende nationale bestemmelser om idømmelse af straf, hvis anvendelsen af sådanne bestemmelser på udenlandske domme vil begrænse dommerens mulighed for at idømme en straf i forbindelse med en ny straffesag«.

For det første fastslog Domstolen, at i henhold til rammeafgørelse 2008/675 [212] er en medlemsstat i forbindelse med en straffesag mod en person ikke forpligtet til at tillægge tidligere domme, der er blevet afsagt i en anden medlemsstat mod denne person og for andre forhold, samme virkninger som tidligere nationale domme i overensstemmelse med den nationale rets regler om fastsættelse af en samlet straf, når den overtrædelse, for hvilken denne retssag gennemføres, for det første er begået, inden disse tidligere domme er afsagt, og når en hensyntagen til de nævnte tidligere domme i henhold til disse regler for det andet vil forhindre den nationale retsinstans, som behandler retssagen, i at idømme en straf, der kan fuldbyrdes over for den pågældende person.

Med henblik på at nå frem til denne konklusion bemærkede Domstolen indledningsvis, at den nævnte rammeafgørelse [213] som udgangspunkt pålægger medlemsstaterne i forbindelse med en straffesag mod en person at tage hensyn til tidligere domme afsagt i andre medlemsstater mod den pågældende person for andre forhold. I medfør af undtagelsen fra dette princip er medlemsstaterne, hvis den overtrædelse, for hvilken den nye retssag gennemføres, er begået, inden den tidligere dom er afsagt eller fuldstændig fuldbyrdet, imidlertid ikke forpligtede til at anvende nationale bestemmelser om idømmelse af straf, hvis anvendelsen af sådanne bestemmelser på udenlandske domme vil begrænse dommerens mulighed for at idømme en straf i forbindelse med en ny straffesag.

Domstolen anførte dernæst, at eftersom den tidsmæssige betingelse, der er fastsat i denne undtagelse, var opfyldt under omstændighederne i tvisten i hovedsagen, kunne disse omstændigheder være omfattet af denne undtagelse. I denne henseende præciserede Domstolen dels, at de tyske retsregler om fastsættelse af en samlet straf udgør »nationale bestemmelser om idømmelse af straf«, dels at anvendelsen af disse regler for så vidt angår tidligere domme afsagt i Frankrig var til hinder for, at den nationale retsinstans idømte en straf, der kunne fuldbyrdes. Den omstændighed, at tidligere domme afsagt i Frankrig i det foreliggende tilfælde skulle tillægges samme virkninger som tidligere nationale domme, havde derfor til følge at »begrænse dommerens mulighed for at idømme en straf i forbindelse med en ny straffesag«. Den nævnte undtagelse fandt følgelig anvendelse under omstændighederne i den foreliggende sag og bevirkede, at den nationale retsinstans blev fritaget for forpligtelsen til at tillægge tidligere domme afsagt i Frankrig samme virkninger som nationale domme i overensstemmelse med reglerne om fastsættelse af en samlet straf.

For det andet fastslog Domstolen, at en hensyntagen til tidligere domme afsagt i en anden medlemsstat som omhandlet i nævnte rammeafgørelse 2008/675 [214] ikke kræver af den nationale retsinstans, at denne konkret godtgør og begrunder den ulempe, der følger af, at det ikke er muligt at anordne den efterfølgende fastsættelse af en samlet straf, som er fastsat for tidligere nationale domme.

Domstolen bemærkede herom, at medlemsstaterne i enhver straffesag, der er omfattet af den ovennævnte undtagelse, skal sikre, at »deres domstole [...] på anden måde kan tage hensyn til tidligere domme, der er afsagt i andre medlemsstater«. Der kan imidlertid ikke af den bestemmelse, der fastsætter den nævnte undtagelse, udledes nogen forpligtelse for så vidt angår de konkrete

---

212 Der er navnlig tale om artikel 3, stk. 1 og 5, i rammeafgørelse 2008/675.

213 Jf. artikel 3, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/675.

214 Domstolen henviste til artikel 3, stk. 5, andet afsnit, i rammeafgørelse 2008/675, som bestemmer, at »[m]edlemsstaterne [imidlertid sikrer], at deres domstole i sådanne tilfælde på anden måde kan tage hensyn til tidligere domme, der er afsagt i andre medlemsstater«.

materielle eller processuelle bestemmelser, som de nationale retsinstanser skal overholde i denne henseende. Det kunne således ikke af denne bestemmelse udledes, at den retsinstans, som påkendte sagens realitet, under omstændighederne i den foreliggende sag var forpligtet til at foretage en kvantificeret beregning af den ulempe, der fulgte af, at det var umuligt at anvende de nationale regler, der vedrører fastsættelse af en samlet straf, og som er fastsat for nationale domme, og efterfølgende at indrømme en nedsættelse af straffen på grundlag af denne beregning.

4. Den Europæiske Anklagemyndighed

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), G.K. m.fl. (Den Europæiske Anklagemyndighed) (C-281/22, EU:C:2023:1018)

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) – forordning (EU) 2017/1939 – artikel 31 – grænseoverskridende efterforskning – retskendelse – omfanget af kontrollen – artikel 32 – fuldbyrdelse af pålagte foranstaltninger«

Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) foretog gennem en europæisk delegeret anklager i Tyskland forundersøgelser af G.K., S.L. og B O.D. GmbH, som var mistænkt for at have afgivet urigtige toldangivelser og for således at have påført Unionens finansielle interesser en skade på ca. 1 295 000 EUR.

I forbindelse med efterforskningen i Tyskland fandt EPPO det nødvendigt at indsamle bevismateriale i andre medlemsstater, herunder Østrig. Med henblik herpå pålagde den tyske europæiske delegerede anklager [215], der behandlede sagen, en østrigsk bistående europæisk delegeret anklager at gennemføre ransagning og beslaglæggelse af de tiltaltes ejendom i Østrig. Den 9. november 2021 anordnede sidstnævnte ransagninger af og beslaglæggelser i både B O.D.s og dets moderselskabs forretningslokaler og G.K.s og S.L.s bopæl, der alle var beliggende i Østrig. Den pågældende anmodede ligeledes de kompetente østrigske retter om at give tilladelse til disse foranstaltninger [216]. Efter at have opnået disse tilladelser blev de anordnede foranstaltninger gennemført.

Den 1. december 2021 anlagde G.K., B O.D. og S.L. sag til prøvelse af de østrigske retters afgørelser om tilladelse til de omhandlede foranstaltninger ved Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig), der var den forelæggende ret. De anfægtede bl.a. begrundelsen for de efterforskningsforanstaltninger, der var blevet anordnet over for dem.

Den forelæggende ret ønskede oplyst, om der i et tilfælde, hvor en pålagt efterforskningsforanstaltning kræver en retskendelse i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, skal ske en prøvelse af denne foranstaltning ved en ret i denne medlemsstat på grundlag af samtlige de formelle og materielle bestemmelser, der er fastsat af den nævnte medlemsstat.

---

215 I medfør af artikel 31 i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«) (EUT 2017, L 283, s. 1, herefter »forordning 2017/1939«).

216 Artikel 31, stk. 3, første afsnit, i forordning 2017/1939 fastsætter, at hvis en retskendelse vedrørende foranstaltningen er påkrævet i henhold til national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, indhenter den bistående europæiske delegerede anklager denne kendelse i overensstemmelse med national ret i den pågældende medlemsstat.

I sin dom præciserede Domstolen (Store Afdeling) omfanget af den kontrol, som de retsinstanser, der skal behandle en anmodning fra en bistående europæisk delegeret anklager om at tillade en pålagt efterforskningsforanstaltning, kan udøve.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at selv om artikel 31, stk. 3, første afsnit, i forordning 2017/1939 fastsætter, at der skal indhentes en retskendelse i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, hvis en pålagt efterforskningsforanstaltning kræver en sådan kendelse i henhold til denne medlemsstats lovgivning, præciserer denne forordnings artikel 31 og 32 ikke omfanget af den kontrol, som kan foretages af den kompetente ret. Det fremgår imidlertid af ordlyden af disse to artikler [217], at vedtagelse af en pålagt efterforskningsforanstaltning samt begrundelsen herfor er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, mens gennemførelsen af en sådan foranstaltning reguleres af lovgivningen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste. Den sondring, der således foretages i disse artikler mellem begrundelsen for og vedtagelsen af en pålagt efterforskningsforanstaltning på den ene side og gennemførelsen heraf på den anden side, afspejler den logik, der ligger til grund for ordningen med et retligt samarbejde i straffesager mellem medlemsstaterne, som er baseret på princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse. Inden for rammerne af det retlige samarbejde baseret på disse principper skal den fuldbyrdende myndighed ikke kontrollere, at den udstedende myndighed overholder betingelserne for at udstede den retsafgørelse, som den skal fuldbyrde.

Domstolen bemærkede dernæst, at forordning 2017/1939 ved oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed har til formål mere effektivt at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser [218]. Heraf følger, at EU-lovgiver ved fastlæggelsen af de procedurer, der er fastsat i denne forordning, har haft til hensigt at indføre en mekanisme, som sikrer en grad af effektivitet af de grænseoverskridende efterforskninger, som foretages af EPPO, der er mindst lige så høj som den, der følger af anvendelsen af de procedurer, der er fastsat inden for rammerne af ordningen for retligt samarbejde i straffesager mellem medlemsstaterne, som er baseret på princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse. Hvis udstedelse af en retskendelse som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 31, stk. 3, første afsnit, kunne undergives en betingelse om, at den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, foretager en undersøgelse af forhold vedrørende begrundelsen for og vedtagelsen af den omhandlede pålagte efterforskningsforanstaltning, ville dette imidlertid i praksis føre til en ordning, der er mindre effektiv end den, der er indført ved sådanne retlige instrumenter, og ville således skade det formål, der forfølges med denne forordning. For det første skal den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, nemlig bl.a. kunne foretage en grundig undersøgelse af samtlige sagsakter, som skal fremsendes til myndigheden, og i givet fald oversættes. For det andet skal den med henblik på at foretage sin undersøgelse anvende lovgivningen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, selv om den ikke kan anses for at være bedst egnet til dette.

---

217 Mere konkret ordlyden af artikel 31, stk. 1 og 2, og artikel 32 i forordning (EU) 2017/1939.

218 Jf. 12., 14., 20. og 60. betragtning til forordning 2017/1939.

Domstolen konkluderede, at forordning 2017/1939 med henblik på samarbejdet mellem de europæiske delegerede anklagere i forbindelse med EPPO's grænseoverskridende efterforskning fastsætter en sondring mellem de ansvarsområder, der er knyttet til begrundelsen for og vedtagelsen af den pålagte foranstaltning, som henhører under den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, og de ansvarsområder, der vedrører gennemførelsen af denne foranstaltning, som henhører under den bistående europæiske delegerede anklager. I overensstemmelse med denne ansvarsfordeling kan kontrollen i forbindelse med den retskendelse, der kræves i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kun omfatte de elementer, der vedrører gennemførelsen af foranstaltningen, og ikke forhold vedrørende begrundelsen for og vedtagelsen af den nævnte foranstaltning.

Hvad angår de forhold, der vedrører begrundelsen for og vedtagelsen af den pålagte foranstaltning, fremhævede Domstolen imidlertid, at de skal gøres til genstand for en forudgående domstolskontrol i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, i tilfælde af et alvorligt indgreb i den berørte persons rettigheder, som er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I overensstemmelse med artikel 31, stk. 2, i forordning 2017/1939 tilkommer det nemlig den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, at fastsætte en forudgående domstolskontrol af betingelserne vedrørende begrundelsen for og vedtagelsen af en pålagt efterforskningsforanstaltning under hensyntagen til de krav, der følger af chartret om grundlæggende rettigheder. I tilfælde af, at der er tale om efterforskningsforanstaltninger såsom ransagninger af private boliger, retsbevarende foranstaltninger vedrørende personlige ejendele og indefrysning af aktiver, påhviler det således denne medlemsstat i national ret at fastsætte passende og tilstrækkelige garantier, såsom en forudgående domstolskontrol, med henblik på at sikre lovligheden og nødvendigheden af sådanne foranstaltninger.

VI. Retligt samarbejde i civilretlige sager

1. Forordning nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar

Dom af 13. juli 2023, TT (Ulovlig fjernelse af barnet) (C-87/22, EU:C:2023:571)

»Præjudiciel forelæggelse – kompetence vedrørende forældreansvar – forordning (EF) nr. 2201/2003 – artikel 10 og 15 – henvisning til en ret i en anden medlemsstat, der er bedre egnet til at behandle sagen – betingelser – ret i den medlemsstat, som barnet ulovligt er blevet fjernet til – Haagerkonventionen af 1980 – barnets bedste«

TT og AK, som er slovakiske statsborgere, er forældrene til V og M, der blev født i Slovakiet i 2012. I 2014 flyttede familien til Østrig. TT og AK gik fra hinanden i 2020, og AK tog børnene med sig for at bo i Slovakiet uden TT's samtykke. Sidstnævnte tilstillede herefter en slovakisk retsinstans en anmodning om tilbagegivelse af børnene i medfør af Haagerkonventionen af 1980 [219]. Sideløbende anmodede han en østrigsk retsinstans om tildeling af den fulde forældremyndighed over de to børn. AK indgav en anmodning til den østrigske retsinstans om, at denne skulle anmode en slovakisk retsinstans om at erklære sig kompetent med hensyn til forældremyndigheden over børnene i overensstemmelse med forordning nr. 2201/2003 [220] [221], idet hun gjorde gældende, at slovakiske retsinstanser var bedre egnede til at påkende spørgsmålet om forældreansvar over for de to børn.

Den forelæggende ret ønskede oplyst, om kompetencen til at træffe afgørelse om forældremyndigheden over et barn i medfør af forordning nr. 2201/2003 [222] kan overføres til en ret i den medlemsstat, hvor barnet har etableret sit sædvanlige opholdssted efter en ulovlig fjernelse, og om de betingelser, der er fastsat for en sådan overførsel, er udtømmende.

Domstolen, for hvilken den forelæggende ret havde indbragt sagen, tilvejebragte præciseringer vedrørende de betingelser, hvorunder den ret i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende realiteten i en sag vedrørende forældreansvar i henhold til den nævnte forordnings artikel 10, undtagelsesvis kan anmode om den i forordningens artikel 15, stk. 1, litra b), fastsatte henvisning til en ret i den medlemsstat, hvortil barnet ulovligt er blevet fjernet af en af sine forældre.

Domstolens bemærkninger

---

219 Konventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser, indgået i Haag den 25.10.1980.

220 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, berigtiget i EUT 2015, L 249, s. 30). Artikel 15 i forordning nr. 2201/2003 fastsætter muligheden for, at en ret i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende realiteten i en sag vedrørende forældreansvar, undtagelsesvis kan anmode om henvisning af denne sag eller en specifik del heraf til en ret i en anden medlemsstat, som barnet har en særlig tilknytning til, hvis sidstnævnte ret er bedre egnet til at behandle sagen, og såfremt dette er til barnets bedste.

221 Bl.a. i forordningens artikel 15, stk. 1, litra b), artikel 15, stk. 2, litra a), og artikel 15, stk. 5.

222 I henhold til forordningens artikel 15, stk. 1, litra b).

De kompetenceregler i sager vedrørende forældreansvar, som er indeholdt i forordning nr. 2201/2003, er blevet udformet med det formål for øje at sikre barnets bedste, og med henblik herpå gives der herved forrang til kriteriet om nærhed. Der er således fastsat en generel kompetenceregel [223] til fordel for retterne i den medlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted på det tidspunkt, hvor sagen anlægges. Denne regel finder imidlertid [224] anvendelse med forbehold af bl.a. forordningens artikel 10, hvorefter kompetencen er tillagt retterne i den medlemsstat, hvor barnet havde sit sædvanlige opholdssted umiddelbart før den ulovlige fjernelse eller tilbageholdelse. Den nævnte bestemmelse, der gennemfører det formål, hvorved det tilsigtes at afskrække fra ulovlig fjernelse eller tilbageholdelse af børn mellem medlemsstaterne, har til formål at neutralisere den virkning, som anvendelsen af den generelle kompetenceregel ville medføre i tilfælde af en ulovlig fjernelse af det pågældende barn, dvs. overførslen af kompetence til den medlemsstat, hvor barnet måtte have fået et nyt sædvanligt opholdssted efter den ulovlige fjernelse eller tilbageholdelse.

Artikel 15 i forordning nr. 2201/2003 fastsætter i øvrigt en samarbejdsordning, som gør det muligt for en ret i en medlemsstat, der har kompetence til at påkende sagen, undtagelsesvis at henvise sagen til en ret i en anden medlemsstat, forudsat at sidstnævnte har erklæret sig kompetent inden for en frist på seks uger. Muligheden for at anmode om en henvisning gælder ligeledes for en ret, hvis kompetence er støttet på artikel 10 i forordning nr. 2201/2003, og det er ikke udelukket, at henvisningen foretages til en ret i den medlemsstat, hvortil det pågældende barn ulovligt er blevet fjernet af en af sine forældre. Barnets bedste, som er et af de med forordning nr. 2201/2003 forfulgte formål, skal nemlig komme i første række, og den pågældende henvisning skal tjene barnets bedste. Det er således ikke i strid med de formål, der forfølges med forordning nr. 2201/2003, at en ret, som har kompetence i sager vedrørende forældreansvar på grundlag af denne forordnings artikel 10, kan anmode om, at den sag, der er indbragt for den, henvises til en ret i en anden medlemsstat, hvortil det pågældende barn ulovligt er blevet fjernet af en af sine forældre.

Der kan imidlertid kun anmodes om den omhandlede henvisning, såfremt tre kumulative og udtømmende betingelser er opfyldt [225], dvs. at der foreligger »en særlig tilknytning« mellem barnet og en anden medlemsstat, at den ret, der har kompetence til at påkende sagens realitet, finder, at en ret i denne anden medlemsstat er »bedre egnet« til at behandle sagen, og at henvisningen er til det pågældende barns bedste i den forstand, at den ikke risikerer at have en skadelig indvirkning på sidstnævntes situation. Den omstændighed, at der foreligger en anmodning om tilbagegivelse, der er støttet på Haagerkonventionen af 1980, og som ikke har været genstand for nogen endelig afgørelse i den medlemsstat, hvortil det pågældende barn ulovligt er blevet fjernet af en af sine forældre, kan ikke være til hinder for den nævnte henvisning, men denne omstændighed skal tages i betragtning ved vurderingen af, om de betingelser, der kræves for at foretage denne henvisning, er opfyldt.

I denne henseende bemærkede Domstolen for det første, at den omstændighed, at barnet er statsborger i en medlemsstat, er et af de kriterier, der gør det muligt at lægge til grund, at det har en »en særlig tilknytning« til denne medlemsstat.

Hvad for det andet angår betingelsen om, at den ret, som det påtænkes at foretage henvisningen til, skal være »bedre egnet« til at behandle sagen, skal den kompetente ret tage hensyn til flere forhold. For det første skal henvisningen kunne tilføre en reel og konkret merværdi for vedtagelsen af en

---

223 I henhold til forordningens artikel 8, stk. 1.

224 I henhold til forordningens artikel 8, stk. 2.

225 Udtømmende opregnet i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 2201/2003.

afgørelse vedrørende barnet i forhold til, om sagen forbliver hos den kompetente ret. Dette er bl.a. tilfældet, når den ret, som det påtænkes at foretage henvisningen til, efter anmodning fra parterne i hovedsagen og i henhold til de gældende processuelle regler har truffet en række foreløbige hasteforanstaltninger støttet på bl.a. artikel 20 i forordning nr. 2201/2003. For det andet må den nævnte henvisning ikke indebære en åbenbar risiko for, at den forælder, der anmoder om tilbagegivelse af barnet, fratages muligheden for effektivt at gøre sine argumenter gældende for den ret, som det påtænkes at foretage denne henvisning til. For det tredje og sidste forholder det sig således, at når en anmodning om tilbagegivelse, der er støttet på Haagerkonventionen af 1980, er blevet indgivet til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvortil det pågældende barn ulovligt er blevet fjernet, kan ingen ret i denne medlemsstat anses for at være »bedre egnet« til at behandle sagen, før den frist på seks uger, som er fastsat med hensyn til vedtagelsen af en afgørelse vedrørende anmodningen om tilbagegivelse af barnet [226], er udløbet. Desuden kan retterne i den nævnte medlemsstats væsentlige forsinkelse med at træffe afgørelse om denne anmodning udgøre et forhold, der taler imod, at det fastslås, at disse retter er bedre egnet til at påkende realiteten i en sag om forældremyndigheden. Retterne i den kontraherende stat, til hvis område et barn er blevet bortført, kan nemlig, efter at de har fået meddelelse om, at der foreligger en ulovlig bortførelse, ikke træffe afgørelse i en sag om forældremyndigheden, før det bl.a. er bestemt, at barnet ikke skal gives tilbage [227].

Hvad for det tredje og sidste angår betingelsen om barnets bedste kan der ved vurderingen heraf ikke ses bort fra, at det midlertidigt er umuligt for retterne i den medlemsstat, hvortil barnet ulovligt er blevet fjernet af en af sine forældre, at træffe en afgørelse om realiteten i en sag om forældremyndigheden, der er i overensstemmelse med denne interesse, inden den ret i denne medlemsstat, for hvilken anmodningen om tilbagegivelse af barnet er blevet indbragt, i det mindste har truffet afgørelse om tilbagegivelsen.

2. Forordning nr. 805/2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav

Dom af 16. februar 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104)

»Præjudiciel forelæggelse – samarbejde på det civil- og handelsretlige område – forordning (EF) nr. 805/2004 – europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav – artikel 23, litra c) – udsættelse af fuldbyrdelsen af en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument – særlige omstændigheder – begreb«

Den 14. juni 2019 udstedte Amtsgericht Hünfeld (byretten i Hünfeld, Tyskland) et betalingspåkrav over for Arik Air Limited med henblik på inddrivelse af en fordring på 2 292 993,32 EUR til Lufthansa Technik AERO Alzey GmbH (herefter »Lufthansa«) og udstedte dernæst den 24. oktober 2019 et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument og den 2. december 2019 en attest som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument.

---

226 Fastsat i artikel 11 i Haagerkonventionen af 1980 og i artikel 11 i forordning nr. 2201/2003.

227 Artikel 16 i Haagerkonventionen af 1980.

Lufthansa indbragte sagen for en foged med hjemsted i Litauen (herefter »fogeden«) med henblik på fuldbyrdelse af tvangsfuldbyrdelsesdokumentet over for Arik Air.

Sidstnævnte selskab indgav en anmodning til Landgericht Frankfurt am Main (den regionale appeldomstol i Frankfurt am Main, Tyskland) [228] om tilbagekaldelse af attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument og indstilling af tvangsinddrivelsen af fordringen. Det var Arik Airs opfattelse, at procesdokumenterne ikke var blevet forkyndt forskriftsmæssigt af Amtsgericht Hünfeld (byretten i Hünfeld), hvilket medførte, at den frist, der tilkom selskabet med henblik på fremsættelse af indsigelser mod det omhandlede betalingspåbud, ikke var blevet overholdt.

Arik Air indgav ligeledes i Litauen en anmodning til fogeden om udsættelse af fuldbyrdelsesproceduren, indtil Landgericht Frankfurt am Main (den regionale appeldomstol i Frankfurt am Main) traf endelig afgørelse, hvilket fogeden gav afslag på, idet denne fandt, at den relevante nationale lovgivning ikke gav mulighed for at anmode om en udsættelse under de foreliggende omstændigheder.

Ved kendelse afsagt i april 2020 gjorde Landgericht Frankfurt am Main (den regionale appeldomstol i Frankfurt am Main), der bl.a. fandt, at Arik Air ikke havde godtgjort, at den nævnte attest var blevet udstedt på uretmæssigt grundlag, udsættelsen af tvangsfuldbyrdelsen af det omhandlede europæiske tvangsfuldbyrdelsesdokument betinget af, at Arik Air stillede en sikkerhed på 2 000 000 EUR.

Ved kendelse afsagt i juni 2020 gav Kauno apylinkės teismas (distriktsdomstolen i Kaunas, Litauen) ikke Arik Air medhold i selskabets søgsmål til prøvelse af fogedens afgørelse om ikke at udsætte fuldbyrdelsesproceduren.

Ved kendelse af 25. september 2020 ophævede Kauno apygardos teismas (den regionale domstol i Kaunas, Litauen) denne kendelse og besluttede at udsætte den omhandlede fuldbyrdelsesprocedure, indtil den tyske ret havde truffet endelig afgørelse vedrørende Arik Airs påstande. Denne ret fandt, at henset til risikoen for et uforholdsmæssigt tab som følge af den fuldbyrdelsesprocedure, der var indledt mod Arik Air, udgjorde den omstændighed, at der var anlagt sag til prøvelse af attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument ved retten i domsstaten, et tilstrækkeligt grundlag for at udsætte sagen. Den fandt ligeledes, at der ikke var nogen grund til at antage, at det tilkom Landgericht Frankfurt am Main (den regionale appeldomstol i Frankfurt am Main) at træffe afgørelse om, hvorvidt anmodningen om udsættelse af fuldbyrdelsen var begrundet.

Lufthansa iværksatte således kassationsappel ved Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litauens øverste domstol) til prøvelse af denne afgørelse.

Domstolen, som har modtaget en anmodning om præjudiciel afgørelse fra denne ret, har præciseret betydningen og rækkevidden af begrebet »særlige omstændigheder«, som gør det muligt for den kompetente ret eller myndighed i fuldbyrdelsesstaten i henhold til artikel 23 i forordning nr. 805/2004 [229] at udsætte fuldbyrdelsen af en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument i domsstaten.

---

228 Denne anmodning blev indgivet på grundlag af artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21.4.2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav (EUT 2004, L 143, s. 15).

229 Følgende fremgår af denne bestemmelse, der har overskriften »Udsættelse eller begrænsning af fuldbyrdelsen«:

»Hvis debitor

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at begrebet »særlige omstændigheder«, der er indeholdt i artikel 23, litra c), i forordning nr. 805/2004, omfatter en situation, hvor fortsættelsen af proceduren for fuldbyrdelse af en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, i et tilfælde, hvor debitor i domsstaten har anfægtet denne retsafgørelse eller anmodet om berigtigelse eller tilbagekaldelse af attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, risikerer at påføre debitor en reel risiko for at lide et særligt alvorligt tab. Erstatningen af et sådant tab skal vise sig umulig eller ekstremt vanskelig, såfremt retsafgørelsen annulleres, eller attesten som tvangsfuldbyrdelsesdokument berigtiges eller tilbagekaldes. Dette begreb henviser ikke til omstændigheder i tilknytning til den retslige procedure, der i domsstaten er rettet mod den retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument eller mod attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument.

For at nå frem til denne konklusion bemærkede Domstolen indledningsvis, at begrebet »særlige omstændigheder« er et selvstændigt EU-retligt begreb. I denne henseende viser EU-lovgivers anvendelse af dette begreb, at denne ikke har haft til hensigt at begrænse rækkevidden af denne bestemmelse til kun at omfatte tilfælde af force majeure, der som hovedregel følger af uforudseelige og uundgåelige begivenheder, som er opstået af en årsag, som debitor ikke har indflydelse på. Muligheden for at udsætte proceduren for fuldbyrdelse af en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, bør følgelig anses for at være forbeholdt de tilfælde, hvor fuldbyrdelsen vil udsætte debitor for en reel risiko for et særligt alvorligt tab, hvis erstatning viser sig umulig eller ekstremt vanskelig, såfremt den sag, som debitor har anlagt i domsstaten, afsluttes. Det udgør desuden en forudgående betingelse for, at den kompetente ret eller myndighed i fuldbyrdelsesstaten kan undersøge, om der foreligger særlige omstændigheder, at debitor har anlagt en sådan sag.

Den kompetencefordeling mellem retterne og myndighederne i domsstaten og retterne og myndighederne i fuldbyrdelsesstaten, der er foretaget ved forordning nr. 805/2004, indebærer desuden, at de sidstnævnte ikke har kompetence til i forbindelse med en anmodning om udsættelse

---

- har anfægtet en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, herunder også indgivet anmodning om prøvelse som omhandlet i artikel 19, eller
- har anmodet om en berigtigelse eller tilbagekaldelse af attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument efter artikel 10,

kan den kompetente ret eller myndighed i fuldbyrdelsesstaten på debitors anmodning:

a) begrænse fuldbyrdelsesproceduren til sikrende retsmidler

b) gøre fuldbyrdelsen betinget af, at der stilles en sikkerhed, som fastsættes af retten, eller

c) under særlige omstændigheder udsætte fuldbyrdelsesproceduren.«

af fuldbyrdelsesproceduren at efterprøve en retsafgørelse om et ubestridt krav, der er truffet i domsstaten, eller attesteringen heraf som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument. Retterne eller myndighederne i fuldbyrdelsesstaten råder således over en begrænset skønsmargen for så vidt angår vurderingen af de omstændigheder, på grundlag af hvilke det er muligt at imødekomme en anmodning om udsættelse af fuldbyrdelsen. I forbindelse med behandlingen af en sådan anmodning skal disse retter eller myndigheder med henblik på at fastslå, om der foreligger særlige omstændigheder som omhandlet i denne forordnings artikel 23, begrænse sig til at foretage en afvejning af kreditors interesse i omgående fuldbyrdelse af retsafgørelsen vedrørende dennes fordring og debitors interesse i at undgå et særligt alvorligt tab, hvis erstatning viser sig umulig eller ekstremt vanskelig.

For det andet præciserede Domstolen, at artikel 23 i forordning nr. 805/2004 tillader samtidig anvendelse af de i litra a) og b) omhandlede foranstaltninger om begrænsning og sikkerhedsstillelse [230], men ikke den samtidige anvendelse af en af disse to foranstaltninger sammen med den udsættelse af fuldbyrdelsesproceduren, der er omhandlet i bestemmelsens litra c).

For det tredje udtalte Domstolen endelig, at når eksigibiliteten af en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, er blevet suspenderet i domsstaten, og den attest, der er omtalt i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 805/2004, er blevet fremlagt for retten i fuldbyrdelsesstaten, er denne ret på grundlag af denne afgørelse forpligtet til at udsætte den fuldbyrdelsesprocedure, der er indledt i sidstnævnte stat [231].

---

230 Disse foranstaltninger har henholdsvis til formål at begrænse fuldbyrdelsesproceduren til sikrende retsmidler [litra a)] og at gøre fuldbyrdelsen betinget af, at der stilles en sikkerhed, som fastsættes af retten [litra b)].

231 Domstolen udtalte sig herved på grundlag af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 805/2004, sammenholdt med forordningens artikel 11.

Artikel 6 i forordning nr. 805/2004 med overskriften »Betingelser for attestering som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument« fastsætter følgende i stk. 2: »Er en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, ikke længere eksigibel, eller er dens eksigibilitet blevet suspenderet eller begrænset, udstedes der under anvendelse af formularen i bilag IV efter anmodning, der til enhver tid kan indgives til den behandlende ret, en attest, hvoraf den manglende eller begrænsede eksigibilitet fremgår.«

Samme forordnings artikel 11 med overskriften »Virkningen af attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument« har følgende ordlyd: »Attesten som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument har kun virkning, i den udstrækning retsafgørelsen er eksigibel.«

VII. Transport

Dom af 21. december 2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed) (C-167/22, EU:C:2023:1020)

»Traktatbrud – international godskørsel – forordning (EF) nr. 1072/2009 – artikel 8 og 9 – forordning (EF) nr. 561/2006 – hviletid – national regel, hvorved der er indført en maksimal parkeringsvarighed på 25 timer på offentlige rastepladser langs en medlemsstats motorvejsnet – hindring for den frie udveksling af transportydelser – bevisbyrde«

Forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel [232] omfatter fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører transporttjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelsen skal udføres.

Den 1. juli 2018 vedtog Kongeriget Danmark en regel om at begrænse den maksimale parkeringsvarighed på offentlige rastepladser langs statens motorvejsnet til 25 timer (herefter »25-timersreglen«) [233].

Efter at have tilsendt Kongeriget Danmark en anmodning om oplysninger indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF for tilsidesættelse af forpligtelsen til at sikre den frie udveksling af transportydelser som sikret ved forordning nr. 1072/2009. Kommissionen gjorde i det væsentlige gældende, at selv om 25-timersreglen ikke direkte indfører forskelsbehandling, udgør den ikke desto mindre en restriktion for den frie udveksling af transportydelser, eftersom den ikke påvirker danske transportvirksomheder og ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme måde. Kongeriget Danmark bestred enhver ulovlighed i denne henseende og fremlagde de supplerende oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om. Eftersom Kommissionen fandt, at dette svar ikke var overbevisende, fremsendte den en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, i forhold til hvilken denne stat fastholdt sit synspunkt om, at 25-timersreglen er i overensstemmelse med EU-retten. Da Kommissionen stadig ikke fandt den danske regerings argumenter overbevisende, anlagde den et traktatbrudssøgsmål med påstand om, at det blev fastslået, at Kongeriget Danmark ved at indføre 25-timersreglen havde tilsidesat sine forpligtelser vedrørende den frie udveksling af transportydelser som fastsat i artikel 1, 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009. Ifølge Kommissionen påvirkede denne regel nemlig ikke-hjemmehørende transportvirksomheder i højere grad, og den deraf følgende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kunne ikke begrundes i nogen af de tvingende almene hensyn, som denne medlemsstat havde påberåbt sig.

Ved sin dom frifandt Domstolen Kongeriget Danmark. Domstolen bemærkede i lyset af sin faste praksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at et sådant traktatbrud foreligger, og at den ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor. Domstolen fastslog, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke i tilstrækkelig grad havde ført beviser for sine argumenter.

Domstolens bemærkninger

---

232 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21.10.2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT 2009, L 300, s. 72).

233 Vejdirektoratet gennemførte denne regel i henhold til færdselslovens § 92, stk. 1.

Efter at have forkastet Kongeriget Danmarks formalitetsindsigelse undersøgte Domstolen realiteten i sagen og bemærkede indledningsvis, at tjenesteydelser, der er omfattet af begrebet »tjenesteydelse på transportområdet«, henhører under den særlige bestemmelse i artikel 58, stk. 1, TEUF, hvorfor de er udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser generelt [234]. Dette er ikke til hinder for, at det i en EU-retsakt, der er vedtaget på grundlag af de traktatbestemmelserne vedrørende transport [235], bestemmes i et omfang, der fastsættes i retsakten, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i artikel 56 TEUF skal finde anvendelse på en transportsektor.

I denne sag fremhævede Domstolen, at forordning nr. 1072/2009 finder anvendelse på international godskørsel for fremmed regning på de strækninger, der tilbagelægges på Unionens område, og på cabotagekørsel, dvs. national godskørsel for fremmed regning, som en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed midlertidigt udfører [236]. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 præciserer i denne henseende bl.a., at de nationale bestemmelser, der henvises til i denne artikels stk. 1, finder anvendelse på ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme måde som dem, der gælder for de i værtsmedlemsstaten hjemmehørende virksomheder, for at forhindre forskelsbehandling som følge af nationalitet eller etableringssted.

Med hensyn til Kongeriget Danmarks argument om, at kompetencen til at fastsætte regler vedrørende varigheden af parkering på de offentlige rastepladser tilkommer medlemsstaterne og ikke Unionen, bemærkede Domstolen, at det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne skal udøve deres kompetencer under overholdelse af EU-retten og dermed i det foreliggende tilfælde de relevante bestemmelser i forordning nr. 1072/2009. I denne sammenhæng skal medlemsstaterne desuden tage hensyn til reglerne om køretid, pauser og hviletid, som i henhold til forordning nr. 561/2006 [237] skal overholdes af førere, der udfører godstransport med køretøjer, hvis største tilladte totalvægt overstiger 3,5 ton [238] (herefter »de pågældende køretøjer«). Overholdelsen af hviletiden kan bl.a. afhænge af tilgængeligheden af rastepladser langs motorvejene. Domstolen fastslog, at en regel som 25-timersreglen efter selve sin art har til følge, at disse rastepladser ikke kan anvendes med henblik på at overholde de forskellige hviletider, der er fastsat i forordning nr. 561/2006 [239]. Heraf følger, at en sådan regel a priori kan have en konkret virkning på ikke-hjemmehørende transportvirksomheders udøvelse af rettigheder til transport, navnlig cabotagekørsel, og påvirke disse i højere grad end transportvirksomheder, der er hjemmehørende i Danmark.

I denne henseende bemærkede Domstolen imidlertid, at det i overensstemmelse med fast retspraksis under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger,

---

234 Dom af 20.12.2017, ***Asociación Profesional Elite Taxi*** (C-434/15, EU:C:2017:981, præmis 44), og af 8.12.2020, ***Polen mod Parlamentet og Rådet*** (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 145).

235 Dvs. afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, som omfatter artikel 90 TEUF – 100 TEUF.

236 Jf. artikel 1, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1072/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 6).

237 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15.3.2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT 2006, L 102, s. 1).

238 Disse regler er udtrykkeligt omhandlet i 13. betragtning til og artikel 9, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1072/2009.

239 Regulære ugentlige hviletider (på mindst 45 timer) og reducerede ugentlige hviletider (på under 45 timer, som under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006, kan reduceres til mindst 24 sammenhængende timer), alene med undtagelse af reducerede ugentlige hviletider på mellem 24 og 25 timer.

og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor. I den foreliggende sag havde Kongeriget Danmark i forbindelse med den administrative procedure og i svarskriftet fremlagt oplysninger om antallet af tilgængelige parkeringspladser for de pågældende køretøjer, herunder dem, som stilles til rådighed af den private sektor, og præciseret disse oplysninger i retsmødet. I stævningen havde Kommissionen begrænset sig til at anføre, at der ikke fandtes en tilstrækkelig alternativ parkeringskapacitet langs det danske motorvejsnet, og i replikken anførte denne institution i øvrigt blot, at de oplysninger, som Kongeriget Danmark havde fremlagt i svarskriftet, ikke ændrede dens påstand i denne henseende.

Kommissionen havde derimod ikke fremlagt objektive oplysninger, der gjorde det muligt at fastslå, at den alternative parkeringskapacitet var utilstrækkelig til at overholde hviletider på mere end 25 timer. Uden sådanne oplysninger kunne det imidlertid ikke anses for godtgjort, medmindre opfattelsen blot støttes på formodninger, at 25-timersreglen faktisk kunne hindre cabotagekørsel, der udføres af ikke-hjemmehørende tjenesteydere, til skade for disse i forhold til dem, der er hjemmehørende i Danmark. Den omstændighed alene, at der foreligger problemer med kapaciteten på de offentlige rastepladser langs det danske motorvejsnet, og at den pågældende medlemsstat havde identificeret udfordringer med hensyn til parkering, hvilket var en af hovedårsagerne til indførelsen af 25-timersreglen, gjorde det således ikke muligt at konkludere, at denne regel er i strid med forordning nr. 1072/2009. Det forholdt sig på samme måde med hensyn til det forhold, at den parkeringskapacitet, der blev stillet til rådighed af den private sektor, var mindre end den, der var til rådighed på de offentlige rastepladser, eftersom parkering af disse køretøjer fortsat var tilladt på sådanne pladser inden for denne tidsbegrænsning på 25 timer.

Endelig havde Kommissionen i det foreliggende tilfælde heller ikke objektivt godtgjort, at beliggenheden af de alternative pladser, som blev stillet til rådighed af den private sektor, og den geografiske fordeling heraf, eller endda at visse af disse pladser var betalingspligtige, kunne hindre transportvirksomhed til skade for ikke-hjemmehørende tjenesteydere, men havde i denne henseende udelukkende støttet sig på formodninger.

Følgelig fastslog Domstolen, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde ført bevis for sine argumenter om, at 25-timersreglen udgjorde en hindring for den frie udveksling af transporttjenester, der henhører under forordning nr. 1072/2009. Domstolen frifandt følgelig Kongeriget Danmark i traktatbrudssøgsmålet.

VIII. Konkurrence

1. Karteller (artikel 101 TEUF) [240]

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), International Skating Union mod Kommissionen (C-124/21 P, EU:C:2023:1012)

»Appel – konkurrence – regelsæt indført af et internationalt sportsforbund – skøjteløb på is – privatretlig enhed med regelfastsættelses-, kontrol-, beslutnings- og sanktionsbeføjelser – regler om forudgående godkendelse af konkurrencer, atleters deltagelse heri og afgørelse af tvister ved voldgift – samtidig udøvelse af økonomisk virksomhed – afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale konkurrencer – artikel 101, stk. 1, TEUF – vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, der skader konkurrencen – begreberne konkurrencebegrænsende »formål« og »følge« – begrundelse – betingelser«

International Skating Union (Den Internationale Skøjteunion, herefter »ISU«), som er et privatretligt forbund, der har hjemsted i Schweiz, er ifølge det oplyste det eneste internationale sportsforbund, der anerkendes af Den Internationale Olympiske Komité (IOC) inden for kunst- og hurtigskøjteløb på is. ISU fungerer som paraplyorganisation for de nationale forbund, der har ansvaret for disse to discipliner, og som er medlemmer af ISU, hvis vedtægtsbestemte formål er at regulere, administrere, forvalte og fremme de nævnte discipliner på verdensplan. ISU udøver samtidig økonomisk virksomhed, der navnlig består i at arrangere forskellige konkurrencer i hurtigskøjteløb og i skøjteløb på is i forbindelse med internationale konkurrencer, såsom Europa- og verdensmesterskaberne samt de olympiske vinterlege.

ISU har i overensstemmelse med sit vedtægtsbestemte formål fastsat og offentliggjort en række retsakter, der indfører et regelsæt, som navnlig indeholder regler om forudgående godkendelse og nogle opstillingsregler. Disse regler fastlægger henholdsvis betingelserne for afholdelse af internationale konkurrencer i skøjteløb på is og betingelserne for atleters deltagelse i sådanne konkurrencer. For at sikre, at de nævnte regler overholdes, indeholder ISU's regelsæt desuden en sanktionsordning. Endelig råder ISU tillige over regler, der indfører en mekanisme til afgørelse af tvister ved voldgift (herefter »voldgiftsreglerne«), som tillægger Court of Arbitration for Sport (den internationale sportsdomstol), der har sæde i Lausanne (Schweiz), enekompetence til at afgøre sådanne tvister.

Efter at have modtaget en klage indgivet af to professionelle skøjteløbere fastslog Europa-Kommissionen ved afgørelse af 8. december 2017 [241] (herefter »den omtvistede afgørelse«), at ISU's regler om forudgående godkendelse og om opstilling var uforenelige med artikel 101 TEUF, for så vidt som de havde til formål at begrænse konkurrencen. Idet reglerne forhindrede de professionelle hurtigskøjteløbere i frit at deltage i internationale konkurrencer arrangeret af tredjeparter, fratog de nemlig disse tredjeparter de tjenesteydelser fra atleterne, som var nødvendige for at afholde disse konkurrencer. Kommissionen pålagde følgelig ISU at bringe den fastslåede overtrædelse til ophør under trussel om tvangsbøder, dog uden at pålægge ISU en bøde. Kommissionen var i øvrigt af den

---

240 Følgende dom skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 21.12.2023 (Store Afdeling), ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), omtalt i afsnit VIII.2 »Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF)«.

241 Kommissionens afgørelse C(2017) 8230 final af 8.12.2017 om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF og artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (sag AT/40208 – Den Internationale Skøjteunions opstillingsregler).

opfattelse, at voldgiftsreglerne forstærkede denne overtrædelse, for så vidt som de ikke gjorde det muligt for de berørte at opnå effektiv domstolsprøvelse i henseende til EU's konkurrenceregler af afgørelser truffet af ISU.

Ved dom af 16. december 2020 [242] (herefter »den appellerede dom«) traf Retten afgørelse vedrørende det annullationssøgsmål, som ISU havde anlagt til prøvelse af den omtvistede afgørelse, idet den i det væsentlige fastslog, at den omtvistede afgørelse ikke var behæftet med ulovlighed, for så vidt som den vedrørte ISU's regler om forudgående godkendelse og om opstilling, men var ulovlig for så vidt angik voldgiftsreglerne.

ISU iværksatte i denne forbindelse appel til prøvelse af den appellerede dom med påstand om ophævelse, for så vidt som det ved dommen blev fastslået, at Kommissionen med rette havde kvalificeret de omhandlede regler om forudgående godkendelse og om opstilling som en adfærd, der havde til »formål« at begrænse konkurrencen som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF. De to professionelle skøjteløbere, som havde indgivet ovennævnte klage, samt European Elite Athletes Association (det europæiske forbund af elitesportsudøvere) iværksatte kontraappel til prøvelse af den samme dom med påstand om delvis ophævelse, for så vidt som dommen havde gjort den omtvistede afgørelse ugyldig hvad angår den del, der vedrørte voldgiftsreglerne.

Domstolen (Store Afdeling) forkastede i sin dom, der blev afsagt samme dag som to andre domme [243] vedrørende anvendelsen af Unionens økonomiske ret på regler, der er indført af internationale eller nationale sportsforbund, hovedappellen, men tog kontraappellen til følge og ophævede i overensstemmelse hermed den appellerede dom for så vidt angår voldgiftsreglerne. Endelig fastslog Domstolen, idet den traf endelig afgørelse om den tilsvarende del af ISU's søgsmål for Retten, at den analyse af disse regler, som Kommissionen havde lagt til grund, ikke var omfattet af nogen af de klagepunkter, som ISU havde gjort gældende, således at Kommissionen ligeledes skulle frifindes i så henseende.

Denne sag gav Domstolen mulighed for at fremkomme med nye præciseringer af de forpligtelser, som påhviler sportsforbund i henseende til artikel 101, stk. 1, TEUF, når disse under udøvelsen af de beføjelser, som de har i medfør af deres vedtægter, har indført regler om godkendelse og om kontrol, der er ledsaget af sanktioner, med hensyn til afholdelse af sportskonkurrencer, alt imens de samtidig udøver økonomisk virksomhed inden for dette område. Domstolen præciserede ved denne lejlighed bl.a., at det grundlæggende krav om, at sådanne regler, når der foreligger bestemmelser, der tillægger et voldgiftsorgan enekompetence med bindende virkning med henblik på afgørelse af tvister vedrørende anvendelsen af de pågældende regler, skal kunne gøres til genstand for effektiv domstolskontrol, indebærer, at det må påses, at den ret, der skal prøve kendelser afsagt af dette organ, er i stand til dels at sikre sig, at EU-rettens ufravigelige retsgrundsætninger, hvilket omfatter konkurrencereglerne, er overholdt, dels, om fornødent, at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF.

Domstolens bemærkninger

- **Hovedappellen**

---

242 Dom af 16.12.2020, International Skating Union mod Kommissionen (T-93/18, EU:T:2020:610).

243 Dom af 21.12.2023, ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), og af 21.12.2023, ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010).

Inden Domstolen undersøgte de klagepunkter, hvorved ISU havde bestridt fortolkningen og anvendelsen af begrebet konkurrencebegrænsende »formål« som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF i forhold til de omhandlede regler om forudgående godkendelse og om opstilling, afgrænsede den indledningsvis genstanden for den appel, der var forelagt den til behandling. Domstolen anførte i denne forbindelse, at det var ubestridt, at ISU i henseende til artikel 101 TEUF skal kvalificeres som en »sammenslutning af virksomheder«, som desuden udøver økonomisk virksomhed, der består i afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale konkurrencer i hurtigskøjteløb på is. Det var ligeledes ubestridt, at disse regler om forudgående godkendelse og om opstilling udgør en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«, der kan påvirke »handelen mellem medlemsstater« som omhandlet i samme artikel. Endelig var de konstateringer, hvorefter denne vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, forudsat at den er omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF, ikke opfylder de forskellige betingelser, der kræves for at være omfattet af en fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF, ligeledes ikke blevet bestridt under appelsagen.

Efter disse præciseringer mindede Domstolen indledningsvis om, at sportsudøvelse, for så vidt som der er tale om en økonomisk virksomhed, henhører under de EU-retlige bestemmelser, der gælder i forhold til en sådan aktivitet, undtagen visse specifikke regler, der udelukkende er vedtaget af ikke-økonomiske grunde, og som vedrører spørgsmål, der alene angår sporten som sådan. Med undtagelse af disse specifikke regler er regler, der er vedtaget af sportsforbund, og i bredere forstand den adfærd, som de forbund, der har vedtaget dem, udviser, følgelig omfattet af EUF-traktatens konkurrenceretlige bestemmelser, når betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser er opfyldt. Dette gælder særligt dels for regler, der indfører en ordning med forudgående godkendelse af sportskonkurrencer, dels for regler, der regulerer atleters deltagelse i sådanne konkurrencer, eftersom afholdelse og kommerciel udnyttelse af sportskonkurrencer såvel som sportsudøvelse på et hel- eller halvprofessionelt grundlag er økonomisk virksomhed.

Domstolen bemærkede under disse omstændigheder, at for så vidt som sportslig aktivitet, selv udøvet som økonomisk virksomhed, er kendetegnet ved nogle ubestridelige særlige forhold, kan fastslåelsen af, om der foreligger en adfærd, som har til »formål« eller til »følge« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, ved anvendelsen af artikel 101 TEUF indebære, at der – blandt andre forhold, og for så vidt som de er relevante – tages hensyn til sådanne særlige forhold vedrørende eksempelvis den pågældende sportsgrens karakter, opbygning eller funktion, afhængigt af, hvor professionaliseret den er.

Domstolen opregnede herefter de forhold, der er relevante for at fastslå, at der foreligger en adfærd, der har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, idet den indledningsvis fremhævede, at dette begreb skal fortolkes indskrænkende under hensyntagen til det regelsæt og de bevisregler, som finder anvendelse på det. Dette begreb skal dermed forstås således, at det udelukkende henviser til visse former for samordning mellem virksomheder eller vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, som efter deres art er tilstrækkeligt skadelige for de normale konkurrencevilkår til, at det kan udelukkes, at det er nødvendigt at undersøge deres virkninger. Med henblik på i et givent tilfælde at fastlægge, om den omhandlede adfærd er tilstrækkeligt skadelig, er det nødvendigt at undersøge for det første indholdet af den omhandlede aftale, vedtagelse eller praksis, for det andet den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de indgår, og for det tredje de formål, de tilsigter at opfylde, i forbindelse med en vurdering baseret på en hensyntagen til alle de ovennævnte forhold. Derimod kræves der ingen analyse af deres virkninger, end ikke af deres mulige positive virkninger for konkurrencen.

Domstolen mindede desuden om, at det følger af fast retspraksis, at visse særlige former for adfærd, såsom etiske eller moralske regler, der er vedtaget af et forbund, selv om de naturligt har til følge at begrænse konkurrencen, ikke nødvendigvis er omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 101, stk. 1, TEUF, forudsat at de er begrundet i, at der forfølges legitime mål af almen interesse, som ikke i sig selv er konkurrencebegrænsende, og at det er behørigt godtgjort, at de metoder, der er anvendt til at nå disse mål, er nødvendige og forholdsmæssige. Domstolen præciserede imidlertid, at denne retspraksis ikke kan finde anvendelse, når der foreligger en adfærd, som er tilstrækkeligt skadelig til at

begrunde den antagelse, at den endog har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen.

Domstolen undersøgte på baggrund af samtlige disse betragtninger de argumenter, som ISU havde fremført for at bestride den kvalifikation, der var blevet lagt til grund i den foreliggende sag.

Domstolen fastslog for det første, at Retten ikke kunne kritiseres for i lighed med, hvad Kommissionen havde fastslået, at have fastslået, at undersøgelsen af den pågældende adfærds genstand, henset til, hvilken type adfærd der er omhandlet i den foreliggende sag, skulle foretages i lyset af den retspraksis, der følger af de domme, der blev afsagt i MOTOE-sagen [244] og i sagen Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas [245] vedrørende den omstændighed, at én og samme enhed udøver økonomisk virksomhed samtidig med udøvelse af en beføjelse, der kan anvendes til at forhindre nuværende eller potentielle konkurrenter i at indtræde på det pågældende marked.

Domstolen præciserede i denne forbindelse, at en sådan beføjelse, uanset sin oprindelse, i betragtning af den interessekonflikt, der er uløseligt forbundet med en sådan situation, kun kan tildeles en bestemt virksomhed på betingelse af, at beføjelsen er undergivet begrænsninger, forpligtelser og kontrol, idet denne beføjelse i modsat fald ved tildeling til en dominerende virksomhed i en hvilken som helst henseende i kraft af selve sin eksistens ville tilsidesætte artikel 102 TEUF, efter omstændighederne sammenholdt med artikel 106 TEUF. På samme måde kan en sådan beføjelse anses for at have til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF.

Efter at have fastslået, at den type adfærd, der er omhandlet i den foreliggende sag, bestod i en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, hvorved ISU blev tildelt en regelfastsættelses-, kontrol- og sanktionsbeføjelse, som satte den i stand til at meddele godkendelser eller forhindre potentielt konkurrerende virksomheders adgang til markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale konkurrencer i hurtigskøjteløb på is, på hvilket ISU selv udøver økonomisk virksomhed, udledte Retten i det foreliggende tilfælde med rette heraf, at undersøgelsen af den pågældende adfærd skulle foretages i lyset af de principper, der følger af MOTOE-dommen og dommen i sagen Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

Hvad for det andet angår kvalifikationen af den i den foreliggende sag omhandlede adfærd fremgår det af den ovenfor nævnte retspraksis, at det skal efterprøves, om den omhandlede beføjelse er undergivet gennemsigtige, klare og præcise materielle kriterier, som gør det muligt at undgå enhver vilkårlig anvendelse, idet disse kriterier desuden skal være fastlagt i en tilgængelig form forud for enhver anvendelse. Der kan på sportsområdet f.eks. være tale om kriterier, der på passende og effektiv vis fremmer afholdelse af konkurrencer baseret på lige muligheder og fortjeneste. Selv når der foreligger passende kriterier, skal disse ikke desto mindre være egnede til at sikre, at en sådan beføjelse kan udøves uden at være udtryk for forskelsbehandling, og at de sanktioner, der kan pålægges, er både objektive og forholdsmæssige. Endelig skal disse kriterier kunne gøres til genstand for effektiv kontrol. Desuden skal den pågældende beføjelse være undergivet nærmere processuelle regler, der er gennemsigtige, og som ikke er udtryk for forskelsbehandling, såsom dem, der vedrører de frister, der gælder for indgivelse af en ansøgning om forudgående godkendelse og for vedtagelse af en afgørelse herom, idet disse frister ikke må kunne være til skade for potentielt konkurrerende virksomheder ved at forhindre disse i at få effektiv adgang til markedet.

---

244 Dom af 1.7.2008, ***MOTOE*** (C-49/07, EU:C:2008:376).

245 Dom af 28.2.2013, ***Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*** (C-1/12, EU:C:2013:127).

Retten begik således ikke retlige fejl i forbindelse med sin undersøgelse af genstanden for reglerne om forudgående godkendelse og om opstilling, idet den henviste til spørgsmålet om, hvorvidt disse regler var udformet således, at det kunne undgås, at de beføjelser med hensyn til forudgående godkendelse, kontrol og pålæggelse af sanktioner, som de tildeler ISU, anvendes vilkårligt eller på en måde, der er udtryk for forskelsbehandling, eller som er uforholdsmæssig.

For det tredje fastslog Domstolen med hensyn til den vurdering, som Retten lagde til grund efter sin undersøgelse af de omhandlede regler i lyset af de førnævnte kriterier, at Retten ikke begik retlige fejl, da den fastslog, at disse regler ikke på en måde, der lod sig kontrollere, var begrundet i et specifikt formål, og at de i mangel af gennemsigtige og objektive godkendelseskriterier, der ikke var udtryk for forskelsbehandling, og som følgelig lod sig kontrollere, tildelte ISU en diskretionær beføjelse til at tage stilling til konkurrenceprojekter, der blev forelagt det til godkendelse. Retten antog ligeledes med rette, at de sanktioner, som ISU kunne pålægge atleter, der deltog i konkurrencer, som ikke forudgående var blevet godkendt af ISU, ikke var undergivet kriterier, der kunne sikre, at sanktionerne var objektive og forholdsmæssige.

Det fremgår under disse omstændigheder, at de nævnte regler er af en sådan karakter, at de gør det muligt, om ikke at udelukke enhver konkurrerende, endog lige så effektiv, virksomhed fra markedet, da i det mindste at begrænse tilrettelæggelse og kommerciel udnyttelse af alternative eller nye konkurrencer med hensyn til format eller indhold. Desuden er disse regler samtidig af en sådan karakter, at de fratager atleterne enhver mulighed for at deltage i disse konkurrencer, selv om sådanne konkurrencer ville kunne være af interesse for dem, f.eks. som følge af et innovativt format, alt imens integriteten af de principper, værdier og almindelige regler, som danner grundlaget for den pågældende sportsdisciplin, blev respekteret. Endelig er disse regler i sidste ende af en sådan karakter, at de fratager tilskuere og TV-seere enhver mulighed for at blive tilbudt at overvære de nævnte konkurrencer eller for at se dem blive transmitteret. Retten begik således ikke en retlig fejl eller en fejl ved den retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder, da den fastslog, at Kommissionen med rette havde kvalificeret reglerne om forudgående godkendelse og om opstilling som en adfærd, der havde til »formål« at begrænse konkurrencen som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF.

- **Kontraappellen**

Inden for rammerne af kontraappellen undersøgte Domstolen de klagepunkter, der var rettet mod de betragtninger, som Retten havde støttet sig på for at kende Kommissionens analyse af voldgiftsreglerne ugyldig, dvs. anerkendelsen af, at de var begrundede, med henvisning til, at der forelå legitime interesser, der vedrører sportens særlige karakter.

Domstolen fremhævede i denne henseende indledningsvis, at de omhandlede voldgiftsregler finder anvendelse på tvister, som kan opstå i forbindelse med sportsudøvelse som økonomisk virksomhed inden for Unionens område. Heraf følger, at disse regler er omfattet af EU's konkurrenceret, således at de skal overholde denne, for så vidt som de anvendes inden for det område, som EU-traktaten og EUF-traktaten finder anvendelse på, uafhængigt af, hvor de enheder, der har vedtaget dem, er hjemmehørende.

Da artikel 101 TEUF og 102 TEUF er bestemmelser, der har direkte virkning, og som fremkalder rettigheder for borgerne, som det tilkommer de nationale retsinstanser at beskytte, og som er omfattet af Unionens ufravigelige retsgrundsætninger, bemærkede Domstolen endvidere, samtidig med at den anerkendte, at private har mulighed for at forelægge deres tvister for et voldgiftsorgan, hvis kendelser kan føre til en begrænset domstolsprøvelse, at denne prøvelse ikke desto mindre under alle omstændigheder skal kunne vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt disse kendelser er i overensstemmelse med de nævnte artikler. Et sådant krav gør sig så meget desto mere gældende, når der er tale om en voldgiftsmekanisme, som er pålagt én borger af en anden med henblik på at tillægge et voldgiftsorgan enekompetence med bindende virkning.

I betragtning af, at regler vedtaget af sportsforbund ikke må begrænse udøvelsen af de rettigheder og friheder, som EU-retten tillægger private, skal regler om forudgående godkendelse og om opstilling nemlig være undergivet effektiv domstolsprøvelse. Dette krav indebærer i sig selv, at den ret, som er kompetent til at prøve kendelser afsagt af et voldgiftsorgan, skal kunne kontrollere, at disse kendelser er i overensstemmelse med artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Endvidere skal den pågældende ret opfylde alle de krav, der er fastsat i artikel 267 TEUF, således at den kan eller, efter omstændighederne, opfylder forpligtelsen til at indbringe sagen for Domstolen, såfremt den skønner, at det er nødvendigt, at Domstolen træffer afgørelse om et EU-retligt spørgsmål, der er rejst i en sag, der verserer for den.

Domstolen bemærkede i det foreliggende tilfælde, at Retten begrænsede sig til på udifferentieret og abstrakt vis at fastslå, at voldgiftsreglerne »[kunne] være begrundet i legitime interesser, der vedrører sportens særlige karakter«, for så vidt som de indebærer, at prøvelsen af tvister vedrørende anvendelsen af reglerne om forudgående godkendelse og om opstilling overlades til en »specialiseret retsinstans«. Retten forsøgte således ikke at sikre sig, at voldgiftsreglerne opfyldte alle de ovennævnte krav og således tillod effektiv kontrol med overholdelsen af artikel 101 TEUF, selv om Kommissionen med rette havde støttet sig på disse krav for at begrunde sin konklusion om, at voldgiftsreglerne forstærkede den konkurrencebegrænsende karakter, som kendetegnede ISU's regler om forudgående godkendelse og om opstilling. Retten begik herved retlige fejl.

Retten begik desuden retlige fejl, idet den til trods for denne mangel på effektiv domstolsprøvelse fastslog, at den fulde virkning af EU's konkurrenceret var sikret, dels henset til, at der fandtes retsmidler, som gjorde det muligt for personer, der var adressater for en afgørelse om afslag på godkendelse af en konkurrence eller en afgørelse om manglende opstillingsberettigelse, at kræve erstatning for den skade, som afgørelsen havde påført dem, ved de kompetente nationale retter, dels henset til muligheden for at indgive klage til Kommissionen eller en national konkurrencemyndighed. Disse mekanismer kan nemlig supplere en sådan domstolsprøvelse, men kan ikke kompensere for manglen heraf.

Domstolen ophævede i overensstemmelse hermed den appellerede dom, for så vidt som ISU's annullationspåstande herved delvist var blevet taget til følge.

- **Søgsmålet i sag T-93/18**

Da Domstolen fandt, at den del af annullationssøgsmålet, der udestod efter den delvise ophævelse af den appellerede dom, var moden til påkendelse, besluttede den selv at træffe endelig afgørelse om denne del. Den erindrede i denne forbindelse bl.a. om, at hvis Kommissionen konstaterer, at artikel 101 TEUF eller 102 TEUF er overtrådt, kan den ved en afgørelse pålægge de deltagende virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder at bringe den pågældende overtrædelse til ophør og kan i denne forbindelse pålægge dem enhver forpligtelse af regulerende karakter, der står i passende forhold til overtrædelsen, og som er nødvendig for effektivt at bringe den til ophør. Domstolen fastslog, at Kommissionen i den foreliggende sag, henset til rækkevidden af det krav om effektiv domstolsprøvelse, som der er redegjort for i det ovenstående, med rette havde konkluderet, at voldgiftsreglerne forstærkede den omhandlede overtrædelse, idet de vanskeliggjorde domstolsprøvelse i henseende til EU's konkurrenceret af kendelser, der afsiges af Court of Arbitration for Sport (den internationale sportsdomstol) i forlængelse af afgørelser, som ISU har truffet i medfør af de diskretionære beføjelser, som reglerne om forudgående godkendelse og om opstilling tillægger dette forbund. Det var desuden med rette, at Kommissionen havde pålagt ISU at bringe denne situation til ophør.

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010)

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – det indre marked – regelsæt indført af et internationalt og et nationalt sportsforbund – professionel fodbold – privatretlige enheder med regelfastsættelses-, kontrol- og sanktionsbeføjelser – regler, der pålægger professionelle fodboldklubber at benytte et minimumsantal spillere »af egen avl« – artikel 101, stk. 1, TEUF – vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som skader konkurrencen – begreberne konkurrencebegrænsende »formål« og »følge« – fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF – betingelser – artikel 45 TEUF – indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed – begrundelse – betingelser – bevisbyrde«

Union des associations européennes de football (UEFA) er et forbund i henhold til schweizisk ret, hvis væsentligste opgaver består i at overvåge og kontrollere udviklingen af fodbold under alle spillets former på europæisk plan. Forbundet fungerer som paraplyorganisation for de forskellige nationale fodboldforbund i Europa, som har ansvaret for at organisere fodbold i deres respektive stater – herunder for Belgiens vedkommende Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA). Som medlemmer af UEFA er disse forbund forpligtede til at overholde UEFA's vedtægter, reglementer og afgørelser og til at sikre, at disse i den stat, som forbundene henhører under, overholdes af professionelle ligaer, der er underordnet dem, og af klubber og spillere.

I 2005 vedtog UEFA regler om, at professionelle fodboldklubber, der deltager i UEFA's internationale klubturneringer i fodbold, på holdkortet skal angive maksimalt 25 spillere, hvoraf mindst 8 skal være »spillere af egen avl«, defineret som spillere, der uafhængigt af deres nationalitet er blevet uddannet af deres klub eller af en anden klub, der er tilknyttet det samme nationale fodboldforbund, i mindst tre år (herefter »reglerne om »spillere af egen avl««). Mindst 4 af disse 8 spillere skal være uddannet af den klub, der registrerer dem. I 2011 indførte URBSFA regler om »spillere af egen avl«, defineret som spillere, der uafhængigt af deres nationalitet er blevet uddannet af en belgisk klub i mindst tre år, i sit reglement.

UL er en professionel fodboldspiller, der både er tredjelandsstatsborger og belgisk statsborger. Han spiller professionel fodbold i Belgien, hvor han har spillet for Royal Antwerp, en professionel fodboldklub, der er hjemmehørende i Belgien, og derefter for en anden professionel fodboldklub i Belgien.

UL og Royal Antwerp var af den opfattelse, at reglerne om »spillere af egen avl« er i strid med bestemmelserne i EUF-traktaten, og anlagde derfor sag ved Cour Belge d'Arbitrage pour le Sport (belgisk voldgiftsret for sport, herefter »CBAS«) med krav om erstatning for den skade, som disse regler havde forvoldt. CBAS afslog disse krav, hvorefter UL og Royal Antwerp anlagde sag ved tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den franskprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien), som er den forelæggende ret, med påstand om ophævelse af voldgiftskendelsen.

I denne forbindelse besluttede den nævnte ret at forelægge Domstolen forskellige præjudicielle spørgsmål med henblik på nærmere bestemt at få oplyst, om UEFA's og URBSFA's regler om »spillere af egen avl« kan kvalificeres som en »aftale mellem virksomheder«, en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder« eller en »samordnet praksis« af konkurrencebegrænsende karakter som omhandlet i artikel 101 TEUF. Den var ligeledes i tvivl om, hvorvidt URBSFA's regler er forenelige med arbejdskraftens frie bevægelighed, som er sikret ved artikel 45 TEUF.

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i sin dom, der blev afsagt samme dag som to andre domme [246] vedrørende anvendelsen af Unionens økonomiske ret på regler, der er indført af internationale sportsforbund, anvendelsen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF på regler, der er vedtaget af sportsforbund med hensyn til sammensætningen af hold, spillernes deltagelse på disse og spillernes videreuddannelse.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen for det første, at reglerne om »spillere af egen avl« er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF og 101 TEUF. Domstolen mindede i denne forbindelse om, at sportsudøvelse, for så vidt som der er tale om en økonomisk virksomhed, henhører under de EU-retlige bestemmelser, der gælder i forhold til en sådan aktivitet, med undtagelse af visse specifikke regler, der dels udelukkende er vedtaget af ikke-økonomiske grunde, og som dels vedrører spørgsmål, der alene angår sporten som sådan. De i hovedsagen omhandlede regler, hvad enten de er udstedt af UEFA eller URBSFA, er imidlertid ikke omfattet af en sådan undtagelse. De vedrører nemlig økonomisk virksomhed. Desuden skal disse regler, selv om de formelt ikke regulerer spillernes arbejdsbetingelser, anses for direkte at påvirke det pågældende arbejde, for så vidt som de bringer sammensætningen af hold, der kan deltage i klubturneringer i fodbold, og følgelig selve spillernes deltagelse i disse turneringer ind under visse betingelser, der, hvis de ikke overholdes, er ledsaget af sanktioner.

For det andet bemærkede Domstolen, idet den tog stilling til den betydning, der vil kunne knyttes til artikel 165 TEUF – som fastsætter såvel de mål, der er sat for Unionens indsats på sportsområdet, som de midler, der kan gøres brug af for at bidrage til virkeliggørelse af disse mål – at denne bestemmelse ikke udgør en særregel, der helt eller delvis undtager sportsområdet fra de andre bestemmelser i den primære EU-ret, som vil kunne anvendes på det, eller pålægger at undergive sportsområdet en særlig behandling i forbindelse med en sådan anvendelse. Domstolen bemærkede endvidere, at der ved anvendelsen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF – blandt andre forhold, og for så vidt som de er relevante – kan tages hensyn til de ubestridelige særlige forhold, der kendetegner sportslig aktivitet, idet det dog noteres, at der alene kan tages hensyn hertil inden for rammerne af og under overholdelse af de betingelser og de kriterier for anvendelse, som er fastsat i hver af disse bestemmelser.

På baggrund af disse bemærkninger undersøgte Domstolen først, om UEFA's og URBSFA's regler om »spillere af egen avl« er forenelige med artikel 101 TEUF.

Domstolen præciserede i denne forbindelse for det første, at de i hovedsagen omhandlede regler skal kvalificeres som en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«, for så vidt som de dels er udstedt af UEFA og URBSFA, som er sammenslutninger af virksomheder, dels direkte påvirker de betingelser, hvorunder de virksomheder, som direkte eller indirekte er medlemmer af disse forbund, kan udøve økonomisk virksomhed.

Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt disse regler har et konkurrencebegrænsende formål, bemærkede Domstolen for det første, at det fremgår af deres indhold, at de pålægger professionelle fodboldklubber, der deltager i klubturneringer i fodbold, som henhører under de nævnte forbund, på holdkortet at angive et minimumsantal »spillere af egen avl«, under trussel om sanktioner. Det fremgår, at reglerne herved efter deres art begrænser disse klubbers mulighed for at angive spillere,

---

246 Dom af 21.12.2023, ***International Skating Union mod Kommissionen*** (C-124/21 P, EU:C:2023:1012), og af 21.12.2023, ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011).

der ikke opfylder sådanne krav, på holdkortet. Hvad for det andet angår den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori disse regler indgår, fremgår det af de særlige forhold, der kendetegner professionel fodbold, herunder denne sports samfundsmæssige, kulturelle og mediemæssige betydning samt den omstændighed, at den er baseret på åbenhed og sportslig fortjeneste, at det er legitimt, at forbund som UEFA og URBSFA vedtager regler om navnlig afholdelse af turneringer inden for den pågældende sportsgren, en god afvikling heraf og sportsudøveres deltagelse heri, og nærmere bestemt udstikker rammerne for de betingelser, hvorunder professionelle fodboldklubber kan sammensætte hold, der deltager i klubturneringer inden for deres territoriale område. Hvad for det tredje angår det tilsigtede målområde for de i hovedsagen omhandlede regler fremgår det, at disse begrænser eller kontrollerer et af de vigtigste konkurrenceparametre, nemlig ansættelse af talentfulde spillere, der, uanset i hvilken klub eller hvilket sted de måtte være uddannet, kan gøre det muligt for deres hold at vinde opgøret med modstandernes hold. Denne begrænsning kan påvirke den konkurrence, som klubberne kan udøve, ikke alene på det »upstream- eller udbudsmarked«, som ansættelse af spillere ud fra et økonomisk synspunkt udgør, men også på det »downstreammarked«, som klubturneringer i fodbold ud fra samme synspunkt udgør.

Det tilkommer ikke desto mindre den forelæggende ret i lyset af disse præciseringer og under hensyntagen til alle de argumenter og beviser, som parterne har fremlagt, at afgøre, om de i hovedsagen omhandlede regler efter deres art er tilstrækkeligt skadelige for konkurrencen til at kunne anses for at have til »formål« at begrænse konkurrencen. Hvis dette ikke er tilfældet, skal den forelæggende ret dernæst afgøre, om disse regler kan anses for at have til faktisk eller potentiel følge at begrænse konkurrencen på det pågældende marked.

Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt disse regler kan være begrundede eller være omfattet af en fritagelse, mindede Domstolen om, at visse særlige former for adfærd, såsom etiske eller moralske regler, der er vedtaget af et forbund, selv om de naturligt har til følge at begrænse konkurrencen, ikke nødvendigvis er omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 101, stk. 1, TEUF, forudsat at de er begrundet i, at der forfølges legitime mål af almen interesse, som ikke i sig selv er konkurrencebegrænsende, og at det er behørigt godtgjort, at de metoder, der er anvendt til at nå disse mål, er nødvendige og forholdsmæssige.

Domstolen præciserede imidlertid, at denne retspraksis ikke kan finde anvendelse, når der foreligger en adfærd, som er tilstrækkeligt skadelig til at begrunde den antagelse, at den endog har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, uden at dette berører muligheden for en fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF, forudsat at de betingelser, der kræves i denne forbindelse, er opfyldt, hvilket det tilkommer den part, der påberåber sig en sådan fritagelse, at godtgøre.

Hvad angår denne fritagelse bemærkede Domstolen, at den undersøgte adfærd for at kunne komme i betragtning med tilstrækkelig grad af sandsynlighed skal gøre det muligt at opnå effektivitetsgevinster, samtidig med at en rimelig andel af fortjenesten ved disse gevinster er forbeholdt brugerne, uden at der pålægges begrænsninger, som ikke er strengt nødvendige for at opnå sådanne gevinster, og uden at enhver effektiv konkurrence udelukkes for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser. Det tilkommer den forelæggende ret, såfremt den finder, at reglerne om spillere af egen avl har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, at vurdere, om disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Dernæst konstaterede Domstolen hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt URBSFA's regler om »spillere af egen avl« er forenelige med artikel 45 TEUF, at disse regler ved første øjekast er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed. Reglerne er nemlig støttet på en »national« tilknytning, for så vidt som de for det første definerer »spillere af egen avl« som spillere, der er uddannet i en »belgisk« klub. For det andet pålægger reglerne professionelle fodboldklubber, der ønsker at deltage i klubturneringer i fodbold, der henhører under URBSFA, på deres trupliste og på holdkortet at inkludere et minimumsantal spillere, der opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres således. Heraf følger, at sådanne regler kan skade professionelle fodboldspillere, der ønsker at udøve økonomisk virksomhed på en anden medlemsstats område end deres oprindelsesmedlemsstat,

nemlig Belgien, og som ikke opfylder betingelserne i henhold til disse regler. I denne henseende kan disse regler give anledning til indirekte forskelsbehandling til skade for spillere fra en anden medlemsstat, for så vidt som de risikerer navnlig at ramme sidstnævnte spillere.

Med hensyn til, hvorvidt der foreligger en begrundelse, mindede Domstolen om, at ikke-statslige foranstaltninger kan være tilladte, selv om de hindrer en fri bevægelighed, der er knæsat i EUF-traktaten, hvis to kumulative betingelser er opfyldt, hvilket det tilkommer ophavsmanden til disse foranstaltninger at godtgøre. For det første skal vedtagelsen af disse foranstaltninger således forfølge et legitimt mål af almen interesse, som er foreneligt med traktaten og følgelig ikke er rent økonomisk, og for det andet skal disse foranstaltninger overholde proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at de skal være egnede til at sikre gennemførelsen af dette mål, og at de ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

I det foreliggende tilfælde udgør målet om at fremme unge professionelle fodboldspilleres ansættelse og videreuddannelse et sådant legitimt mål af almen interesse. Med hensyn til, hvorvidt disse regler er egnede til at sikre gennemførelsen af dette mål, skal dette spørgsmål vurderes navnlig under hensyntagen til den omstændighed, at de nævnte regler, idet de sidestiller alle unge spillere, der er uddannet af en hvilken som helst klub, som er tilknyttet det pågældende nationale fodboldforbund, for visse af disse klubber, navnlig dem med betydelige økonomiske midler, ikke nødvendigvis udgør faktiske og betydelige incitamenter til at ansætte unge spillere med henblik på selv at uddanne dem. En sådan ansættelses- og uddannelsespolitik sidestilles derimod med ansættelse af unge spillere, der allerede er uddannet af enhver anden klub, som ligeledes er tilknyttet det pågældende forbund, uanset hvor denne anden klub måtte være hjemmehørende inden for dette forbunds territoriale område. Det er imidlertid netop lokal investering i uddannelsen af unge spillere, der bidrager til varetagelsen af sportens sociale og uddannende funktion, særligt når investeringen hidrører fra små klubber, efter omstændighederne i partnerskab med andre klubber i samme region og eventuelt i en grænseoverskridende sammenhæng.

Under disse omstændigheder bemærkede Domstolen, at det i sidste ende udelukkende påhviler den forelæggende ret efter gennemgang af de argumenter og beviser, som parterne har fremlagt, at vurdere, om URBSFA's regler opfylder de ovenfor anførte betingelser.

2. Misbrug af dominerende stilling (artikel 102 TEUF) [247]

Dom af 19. januar 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33)

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – artikel 102 TEUF – dominerende stilling – producent tilregnes sine distributørers handlinger – kontraktforhold mellem producenten og distributørerne – begrebet »økonomisk enhed« – anvendelsesområde – misbrug – eksklusivitetsbetingelse – nødvendigheden af at påvise virkningerne på markedet«

Ved afgørelse af 31. oktober 2017 fastslog den italienske konkurrencemyndighed (herefter »AGCM«) [248], at Unilever Italia Mkt. Operations Srl (herefter »Unilever«) havde misbrugt sin

[247] Følgende dom skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 4.7.2023 (Store Afdeling), ***Meta Platforms m.fl. (Almindelige betingelser for anvendelse af et socialt netværk)*** (C-252/21, EU:C:2023:537), omtalt i afsnit I.4 »Beskyttelse af personoplysninger«.

dominerende stilling på det italienske marked for markedsføring af is i individuel detailsalgsemballage, der er beregnet til konsum »ude«, dvs. uden for forbrugernes hjem, på forskellige salgssteder.

Det misbrug, som Unilever blev foreholdt, var en følge af faktiske handlinger, der blev foretaget ikke af dette selskab, men af distributører, der var uafhængige forhandlere af selskabets produkter, og som havde pålagt indehaverne af de nævnte salgssteder eksklusivitetsbetingelser. I denne forbindelse vurderede AGCM bl.a., at den praksis, der var genstand for dens undersøgelse, udelukkede, eller i det mindste begrænsede, de konkurrerende aktørers mulighed for at konkurrere på ydelser.

I denne forbindelse fandt AGCM det ikke nødvendigt at analysere de økonomiske undersøgelser, som Unilever havde fremlagt med henblik på at godtgøre, at den påtalte praksis ikke havde udelukkelsesvirkninger i forhold til selskabets mindst lige så effektive konkurrenter, med den begrundelse, at disse undersøgelser var irrelevante, når der forelå eksklusivitetsbetingelser, idet en dominerende virksomheds anvendelse af sådanne betingelser var tilstrækkelig til at fastslå, at der forelå misbrug af denne stilling.

AGCM pålagde følgelig Unilever en bøde på 60 668 580 EUR for at have misbrugt sin dominerende stilling i strid med artikel 102 TEUF.

Unilever anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, hvorved førsteinstansretten frifandt AGCM i det hele.

Efter en iværksat appel til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) forelagde denne ret Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og anvendelsen af EU-konkurrenceretten på baggrund af AGCM's afgørelse.

Domstolen præciserede i sin dom de nærmere regler for gennemførelse af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i artikel 102 TEUF i forhold til en dominerende virksomhed, hvis distributionsnet udelukkende er organiseret på et kontraktmæssigt grundlag, og specificerede i denne forbindelse den bevisbyrde, der påhviler den nationale konkurrencemyndighed.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at misbrug begået af distributører, der er en del af distributionsnettet for en producent, som har en dominerende stilling, såsom Unilever, kan tilregnes denne sidstnævnte i henhold til artikel 102 TEUF, hvis det godtgøres, at denne adfærd ikke er blevet

---

248 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurrencemyndighed, Italien).

udvist selvstændigt af disse distributører, men er en del af en politik, som ensidigt er blevet besluttet af denne producent og gennemføres gennem de pågældende distributører.

I et sådant tilfælde skal distributørerne og dermed det distributionsnet, som disse sidstnævnte udgør sammen med den dominerende virksomhed, nemlig anses for blot at være et instrument til territorial forgrening af den nævnte virksomheds handelspolitik og i denne egenskab for at være det instrument, hvormed den omhandlede udelukkelsespraksis i givet fald er blevet gennemført.

Dette gælder bl.a., når en dominerende producents distributører som i det foreliggende tilfælde er forpligtet til at få indehaverne af salgsstederne til at underskrive standardkontrakter, som denne producent har leveret, og som indeholder eksklusivitetsbetingelser til fordel for dennes produkter.

Dernæst besvarede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente konkurrencemyndighed med henblik på anvendelsen af artikel 102 TEUF i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede er forpligtet til at godtgøre, at eksklusivitetsbetingelser i distributionsaftaler bevirker, at konkurrenter, der er lige så effektive som den dominerende virksomhed, udelukkes fra markedet, og om denne myndighed er forpligtet til at foretage en grundig vurdering af de af økonomiske analyser, der er fremlagt af denne virksomhed, når de er støttet på en såkaldt test med hensyn til »den lige så effektive konkurrent«.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at misbrug af dominerende stilling bl.a. kan godtgøres, når den foreholdte adfærd har haft udelukkelsesvirkninger i forhold til lige så effektive konkurrenter som ophavsmanden til denne adfærd med hensyn til omkostningsstruktur, innovationskapacitet eller kvalitet, eller når den pågældende adfærd hvilede på anvendelsen af andre midler end dem, der falder ind under en »normal« konkurrence, dvs. baseret på ydelser. Det påhviler i almindelighed konkurrencemyndighederne at godtgøre, at en adfærd har karakter af misbrug, henset til alle relevante faktiske omstændigheder vedrørende den pågældende adfærd, hvilket omfatter de omstændigheder, der er fremhævet i de beviser, som den dominerende virksomhed har fremført til sit forsvar.

For at konstatere en overtrædelse af artikel 102 TEUF skal en konkurrencemyndighed ganske vist ikke nødvendigvis godtgøre, at den pågældende adfærd faktisk har haft konkurrencebegrænsende virkninger. En konkurrencemyndighed kan således fastslå en overtrædelse af artikel 102 TEUF ved at påvise, at den i den periode, hvori den pågældende adfærd blev udvist, under de i sagen foreliggende omstændigheder havde evne til at begrænse konkurrencen på ydelser til trods for dens manglende virkning. Denne påvisning skal imidlertid principielt støttes på håndgribelige beviser, som godtgør, at praksissen er egnet til at skabe sådanne virkninger, som ikke er af rent hypotetisk karakter, og i tilfælde af tvivl derom skal denne tvivl komme den pågældende virksomhed til gode.

Selv om en konkurrencemyndighed kan støtte sig på den lære af den økonomiske videnskab, som bekræftes af empiriske eller adfærdsmæssige undersøgelser, med henblik på at vurdere egnetheden af en virksomheds adfærd til at begrænse den effektive konkurrence, skal andre forhold, der er særegne for omstændighederne i den foreliggende sag, såsom omfanget af den pågældende adfærd på markedet, den kapacitetsbegrænsning, der bebyrder råvareleverandørerne, eller den omstændighed, at den dominerende virksomhed i det mindste for en del af efterspørgslen er en uundgåelig partner, ligeledes tages i betragtning med henblik på at afgøre, om den pågældende adfærd, henset til disse oplysninger, skal anses for i det mindste i en del af den periode, hvori adfærden blev udvist, at have udelukkelsesvirkninger på det pågældende marked.

Hvad i denne sammenhæng nærmere bestemt angår anvendelsen af eksklusivitetsbetingelser fremgår det af Domstolens praksis, at de betingelser, hvorved medkontrahenter har forpligtet sig til at dække hele eller en betydelig del af deres behov hos en dominerende virksomhed, selv om de ikke er ledsaget af rabatter, efter deres art udgør en udnyttelse af en dominerende stilling, og at det samme gælder for loyalitetsrabatter ydet af en sådan virksomhed.

I Intel-dommen [249], præciserede Domstolen imidlertid denne retspraksis ved for det første at anføre, at når en dominerende virksomhed under den administrative procedure ved at fremlægge beviser til støtte for sine påstande gør gældende, at dens adfærd ikke var egnet til at have de foreholdte udelukkelsesvirkninger, skal konkurrencemyndigheden vurdere eksistensen af en eventuel strategi, der har til formål at udelukke de konkurrenter, som er mindst lige så effektive som virksomheden med dominerende stilling.

For det andet tilføjede Domstolen, at en undersøgelse af udelukkelsesevnen også er relevant for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt et rabatsystem, der i princippet er omfattet af forbuddet efter artikel 102 TEUF, kan være objektivt begrundet. Den udelukkelsesvirkning, som følger af et rabatsystem, og som er ugunstig for konkurrencen, kan opvejes, endog overvindes, af effektivitetsfordele, som ligeledes er til gavn for forbrugeren. En sådan afvejning af den omtvistede praksis' gunstige og ugunstige virkninger for konkurrencen kan kun foretages i Kommissionens afgørelse, efter at der er foretaget en undersøgelse af udelukkelsesevnen hos konkurrenter, der er mindst lige så effektive som virksomheden med dominerende stilling, hvilket er knyttet til den pågældende praksis.

Denne præcisering i Intel-dommen i forhold til rabatordningerne skal imidlertid forstås således, at den også gælder eksklusivitetsbetingelser.

Det følger for det første heraf, at når en konkurrencemyndighed har mistanke om, at en virksomhed har overtrådt artikel 102 TEUF ved at anvende sådanne betingelser, og når denne sidstnævnte under proceduren bestrider, at de nævnte betingelser konkret kan udelukke lige så effektive konkurrenter fra markedet ledsaget af dokumentation herfor, skal denne myndighed på tidspunktet for fastslåelsen af overtrædelsen sikre sig, at disse betingelser under de i sagen foreliggende omstændigheder faktisk var egnede til at udelukke konkurrenter, der er lige så effektive som denne virksomhed, fra markedet.

For det andet er den konkurrencemyndighed, der har indledt denne procedure, ligeledes forpligtet til konkret at vurdere disse betingelsers evne til at begrænse konkurrencen, når den mistænkte virksomhed under den administrative procedure gør gældende, at denne adfærd var berettiget.

Under alle omstændigheder medfører fremlæggelsen under proceduren af beviser, der kan godtgøre, at der ikke kan skabes restriktive virkninger, at den nævnte konkurrencemyndighed er forpligtet til at undersøge dem.

Det følger heraf, at når en virksomhed med en dominerende stilling har fremlagt en økonomisk undersøgelse med henblik på at godtgøre, at den praksis, som er foreholdt den, ikke kan udelukke konkurrenter, kan den kompetente konkurrencemyndighed ikke udelukke relevansen af denne undersøgelse uden at angive grundene til, at den er af den opfattelse, at undersøgelsen ikke gør det muligt at godtgøre, at den foreholdte praksis ikke er egnet til at skade den effektive konkurrence på det pågældende marked, og følgelig uden at sætte den pågældende virksomhed i stand til at afgøre, hvilket bevis der vil kunne substitueres af virksomheden.

Idet den forelæggende ret i sin præjudicielle forelæggelse udtrykkeligt henviste til testen om den »lige så effektive konkurrent«, bemærkede Domstolen endelig, at en sådan test kun er en metode blandt flere, der gør det muligt at vurdere, om en praksis kan have udelukkelsesvirkninger. Konkurrencemyndighederne er derfor ikke retligt forpligtede til at anvende en sådan test for at fastslå, at en praksis har karakter af misbrug. Hvis resultaterne af en test af denne art imidlertid

---

249 Dom af 6.9.2017, ***Intel mod Kommissionen*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632, præmis 138, herefter »Intel-dommen«).

fremlægges af den pågældende virksomhed under den administrative procedure, er konkurrencemyndigheden forpligtet til at undersøge dens bevisværdi.

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011)

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – det indre marked – regelsæt indført af internationale sportsforbund – professionel fodbold – privatretlige enheder med regelfastsættelses-, kontrol-, beslutnings- og sanktionsbeføjelser – regler om forudgående tilladelse til turneringer, om fodboldklubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer og om udnyttelse af kommercielle rettigheder og medierettigheder vedrørende disse turneringer – samtidig udøvelse af økonomisk virksomhed – afholdelse og kommerciel udnyttelse af turneringer – udnyttelse af de tilsvarende kommercielle rettigheder og medierettigheder – artikel 101, stk. 1, TEUF – vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som skader konkurrencen – begreberne konkurrencebegrænsende »formål« og »følge« – fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF – betingelser – artikel 102 TEUF – misbrug af dominerende stilling – begrundelse – betingelser – artikel 56 TEUF – hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser – eventuel begrundelse – betingelser – bevisbyrde«

Fédération internationale de football association (FIFA) er et forbund i henhold til schweizisk ret, som bl.a. har til formål at fastsætte regler og bestemmelser, der regulerer fodbold og dermed forbundne anliggender, og at kontrollere fodbold under alle spillets former på verdensplan, men også at afholde sine egne internationale turneringer. FIFA består af nationale fodboldforbund, der er medlemmer af en af de seks kontinentale konføderationer, der anerkendes af FIFA – hvilket omfatter Union des associations européennes de football (UEFA), der er et forbund i henhold til schweizisk ret, hvis væsentligste opgaver består i at overvåge og kontrollere udviklingen af fodbold under alle spillets former på europæisk plan. Som medlemmer af FIFA og UEFA er disse nationale forbund navnlig forpligtet til at sørge for, at deres egne eller tilknyttede medlemmer overholder FIFA's og UEFA's vedtægter, reglementer, direktiver og afgørelser, og til at sikre, at disse overholdes af alle fodboldsportens aktører, i særdeleshed professionelle ligaer, klubber og spillere.

FIFA og UEFA har i henhold til deres respektive vedtægter beføjelse til at tillade afholdelse af internationale turneringer i professionel fodbold, herunder turneringer mellem fodboldklubber, der er tilknyttet et nationalt forbund (eller »klubturneringer i fodbold«). De kan også afholde sådanne turneringer og udnytte de forskellige rettigheder, der er knyttet hertil.

European Superleague Company, SL (herefter »ESLC«) er et selskab i henhold til spansk ret, som er stiftet af flere professionelle fodboldklubber med det formål at afholde en ny årlig europæisk klubturnering i fodbold benævnt »Super League«.

Den aktionær- og investeringsaftale, der forpligter ophavsmændene til projektet, lader oprettelsen af Super League være betinget af, at FIFA eller UEFA anerkender denne som en ny turnering, der er forenelig med deres vedtægter.

Efter bekendtgørelsen om oprettelsen af Super League offentliggjorde FIFA og UEFA den 21. januar 2021 en fælles erklæring, hvori de gav udtryk for, at de nægtede at anerkende denne nye turnering, og advarede om, at enhver spiller eller klub, der deltog i denne turnering, ville blive udelukket fra turneringer organiseret af FIFA og UEFA. Ved en anden meddelelse erindrede UEFA og flere nationale forbund om muligheden for at vedtage disciplinære foranstaltninger over for deltagere i Super League, navnlig udelukkelse af disse fra visse store turneringer på europæisk plan og på verdensplan.

Under disse omstændigheder anlagde ESLC søgsmål ved Juzgado de lo Mercantil no 17 de Madrid (handelsretten i Madrid, Spanien) med påstand om i det væsentlige, at det blev fastslået, at disse

meddelelser og den adfærd, hvorved FIFA, UEFA og de nationale forbund, der er medlemmer heraf, kunne give meddelelserne et konkret udtryk, var ulovlige og skadelige.

Ifølge den nævnte ret har FIFA og UEFA en monopolstilling eller i det mindste en dominerende stilling på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale klubturneringer i fodbold samt på markedet for udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. I denne forbindelse er den nævnte ret i tvivl med hensyn til, om visse bestemmelser i FIFA's og UEFA's vedtægter er forenelige med EU-retten, navnlig artikel 101 TEUF og 102 TEUF samt bestemmelserne vedrørende de forskellige grundlæggende friheder, der er sikret ved EUF-traktaten.

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i sin dom, der blev afsagt samme dag som to andre domme [250] vedrørende anvendelsen af Unionens økonomiske ret på regler, der er indført af internationale eller nationale sportsforbund, betingelserne for, at de regler, der er indført af FIFA og UEFA, og som vedrører dels forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold, fodboldklubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer og sanktioner, der er indført accessorisk til disse regler, dels udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer, kan anses for at udgøre misbrug af dominerende stilling som omhandlet i artikel 102 TEUF eller en konkurrencebegrænsende aftale som omhandlet i artikel 101 TEUF. Domstolen tog ligeledes stilling til, hvorvidt disse regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner er forenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF.

Domstolens bemærkninger

Domstolen havde indledningsvis tre sæt bemærkninger.

For det første præciserede Domstolen, at de spørgsmål, som den forelæggende ret havde forelagt, udelukkende vedrører de regler, som FIFA og UEFA har vedtaget vedrørende dels spørgsmålet om forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold og professionelle fodboldklubbers og deres spilleres deltagelse heri, dels udnyttelsen af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. Domstolen skulle således hverken tage stilling til selve FIFA's og UEFA's eksistens, til rigtigheden af andre regler vedtaget af disse to forbund eller i sidste ende til selve Super League-projektets eksistens eller særlige kendetegn, uanset om det måtte være i henseende til konkurrencereglerne eller til de økonomiske friheder, der er knæsat i EUF-traktaten.

Dernæst bemærkede Domstolen, at alle de regler, som den var blevet anmodet om at tage stilling til, er omfattet af anvendelsesområdet for bestemmelserne i EUF-traktaten om konkurrenceretten samt af bestemmelserne om de frie bevægeligheder. Den mindede i denne forbindelse om, at sportsudøvelse, for så vidt som der er tale om en økonomisk virksomhed, henhører under de EU-retlige bestemmelser, der gælder i forhold til en sådan aktivitet, undtagen visse specifikke regler, der udelukkende er vedtaget af ikke-økonomiske grunde, og som udelukkende vedrører spørgsmål, der alene angår sporten som sådan. De omhandlede regler, hvad enten de er udstedt af FIFA eller UEFA, falder imidlertid ikke ind under en sådan undtagelse, da de vedrører udøvelse af fodboldsport som økonomisk virksomhed.

Hvad endelig angår den betydning, der vil kunne knyttes til artikel 165 TEUF – som fastsætter såvel de mål, der er sat for Unionens indsats på sportsområdet, som de midler, der kan gøres brug af for at bidrage til virkeliggørelse af disse mål – bemærkede Domstolen, at denne bestemmelse ikke udgør en særregel, der helt eller delvis undtager sportsområdet fra de andre bestemmelser i den primære EU-

---

250 Dom af 21.12.2023, ***International Skating Union mod Kommissionen*** (C-124/21 P, EU:C:2023:1012), og af 21.12.2023, ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010).

ret, som vil kunne anvendes på det, eller pålægger at undergive sportsområdet en særlig behandling i forbindelse med en sådan anvendelse. Domstolen bemærkede endvidere, at der ved anvendelsen af EUF-traktatens bestemmelser om konkurrenceretten og om de frie bevægeligheder – blandt andre forhold, og for så vidt som de er relevante – kan tages hensyn til de ubestridelige særlige forhold, der kendetegner sportslig aktivitet, idet det dog noteres, at der alene kan tages hensyn hertil inden for rammerne af og under overholdelse af de betingelser og de kriterier for anvendelse, som er fastsat i hver af de pågældende bestemmelser.

På baggrund af disse bemærkninger og efter at have fastslået, at FIFA og UEFA, for så vidt som de udøver økonomisk virksomhed såsom afholdelse af fodboldturneringer og udnyttelse af de rettigheder, der er knyttet hertil, skal kvalificeres som »virksomheder« som omhandlet i EU-konkurrenceretten, undersøgte Domstolen for det første, om FIFA's og UEFA's indførelse af regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om deltagelse heri under trussel om sanktioner kunne anses for at udgøre dels misbrug af dominerende stilling som omhandlet i artikel 102 TEUF, dels en konkurrencebegrænsende aftale som omhandlet i artikel 101 TEUF.

Domstolen redegjorde i denne forbindelse for, at de særlige forhold, der kendetegner professionel fodbold, herunder denne sports samfundsmæssige, kulturelle og mediemæssige betydning samt den omstændighed, at den er baseret på åbenhed og sportslig fortjeneste, gør det muligt at anse, at det er legitimt at bringe afholdelse og afvikling af internationale turneringer i professionel fodbold ind under fælles regler, der har til formål at sikre, at turneringerne er ensartede og koordinerede i henhold til en samlet spilleplan, og at fremme afholdelse af sportsturneringer baseret på en vis grad af lige muligheder og på fortjeneste. Det er endvidere legitimt at sørge for, at disse fælles regler overholdes, ved hjælp af regler som dem, FIFA og UEFA har indført med hensyn til forudgående tilladelse til sådanne turneringer og klubbers og spilleres deltagelse heri. Heraf følger, at i den særlige sammenhæng, som professionel fodbold og den økonomiske virksomhed, som udøvelsen af denne sport giver anledning til, udgør, kan hverken vedtagelsen af disse regler eller anvendelsen heraf principielt eller generelt kvalificeres som »misbrug af dominerende stilling« som omhandlet i artikel 102 TEUF. Det samme gælder for de sanktioner, der er indført accessorisk til disse regler, for så vidt som sådanne sanktioner principielt er legitime til sikring af de nævnte reglers effektivitet.

Derimod er der ingen af disse særlige forhold, der gør det muligt at anse det for legitimt at vedtage eller anvende regler – eller sanktioner, der indføres accessorisk til disse regler – som ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige. Mere specifikt skal disse kriterier og disse betingelser være fastlagt i en tilgængelig form forud for enhver anvendelse af de omhandlede regler. Desuden må disse kriterier og disse betingelser, for at de kan anses for ikke at være udtryk for forskelsbehandling, ikke bringe afholdelse og kommerciel udnyttelse af tredjepartsturneringer eller klubbers og spilleres deltagelse heri ind under krav, som enten er anderledes end dem, der finder anvendelse på de turneringer, som den besluttende enhed afholder og udnytter kommercielt, eller som er enslydende med eller svarende til disse, men umulige eller uforholdsmæssigt vanskelige at opfylde i praksis for en virksomhed, der ikke har samme egenskab af forbund eller de samme beføjelser som denne enhed, og som af denne grund befinder sig i en anden situation end denne. Endelig skal sanktioner, der indføres accessorisk til disse regler, for ikke at være skønsmæssige, være reguleret af kriterier, som ligeledes ikke alene skal være gennemsigtige, objektive og præcise og ikke være udtryk for forskelsbehandling, men som tillige skal sikre, at disse sanktioner i det enkelte konkrete tilfælde fastsættes under overholdelse af proportionalitetsprincippet, navnlig henset til karakteren, varigheden og grovheden af den konstaterede tilsidesættelse.

Heraf følger, at såfremt regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, præcise, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige, udgør vedtagelsen og anvendelsen af sådanne regler misbrug af dominerende stilling som omhandlet i artikel 102 TEUF.

Hvad angår anvendelsen af artikel 101 TEUF på de nævnte regler bemærkede Domstolen, at selv om vedtagelsen af regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold kan være begrundet i, at der forfølges visse legitime formål, såsom at sørge for, at de principper, værdier og almindelige regler, som danner grundlaget for professionel fodbold, overholdes, giver disse regler FIFA og UEFA beføjelse til at tillade, kontrollere eller betinge enhver potentielt konkurrerende virksomheds adgang til det pågældende marked og således til at bestemme, både hvilken grad af konkurrence der kan være på dette marked, og under hvilke betingelser den eventuelle konkurrence kan udøves.

Desuden er reglerne om klubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer af en sådan karakter, at de forstærker det konkurrencebegrænsende formål, der er uadskilleligt forbundet med enhver ordning om forudgående tilladelse, som ikke er undergivet begrænsninger, forpligtelser og kontrol, der kan sikre, at den er gennemsigtig, objektiv og præcis og ikke er udtryk for forskelsbehandling, ved at forhindre enhver virksomhed, der måtte ønske at tilrettelægge en potentielt konkurrerende turnering, i at gøre nyttig brug af de ressourcer, der er til rådighed på markedet, nærmere bestemt klubber og spillere, idet sidstnævnte, såfremt de deltager i en turnering, der ikke har modtaget forudgående tilladelse fra FIFA og UEFA, risikerer sanktioner, der ikke er undergivet materielle kriterier eller nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, præcise, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige.

Heraf følger, at de omhandlede regler, såfremt de ikke er undergivet sådanne kriterier og sådanne nærmere processuelle regler, efter selve deres karakter er tilstrækkeligt skadelige for konkurrencen og derfor skal anses for at have til formål at hindre denne. De er følgelig omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF, uden at det er fornødent at undersøge deres faktiske eller potentielle virkninger.

For det andet undersøgte Domstolen, om de pågældende regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner kunne være omfattet af en fritagelse eller anses for at være begrundede. Domstolen mindede i denne forbindelse for det første om, at visse særlige former for adfærd, såsom etiske eller moralske regler, der er vedtaget af et forbund, selv om de naturligt har til følge at begrænse konkurrencen, ikke nødvendigvis er omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 101, stk. 1, TEUF, forudsat at de er begrundet i, at der forfølges legitime mål af almen interesse, som ikke i sig selv er konkurrencebegrænsende, og at det er behørigt godtgjort, at de metoder, der er anvendt til at nå disse mål, er nødvendige og forholdsmæssige. Domstolen præciserede imidlertid, at denne retspraksis ikke finder anvendelse, når der foreligger en adfærd, som efter selve sin karakter tilsidesætter artikel 102 TEUF eller er tilstrækkeligt skadelig til at begrunde den antagelse, at den har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen som omhandlet i artikel 101 TEUF.

Hvad for det andet angår fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF tilkommer det den part, der påberåber sig at være omfattet heraf, at godtgøre, at fire kumulative betingelser er opfyldt. Den undersøgte adfærd skal således med tilstrækkelig grad af sandsynlighed gøre det muligt at opnå effektivitetsgevinster, samtidig med at en rimelig andel af fortjenesten ved disse gevinster er forbeholdt brugerne, uden at der pålægges begrænsninger, som ikke er strengt nødvendige for at opnå sådanne gevinster, og uden at enhver effektiv konkurrence udelukkes for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.

Det påhviler den forelæggende ret på grundlag af de beviser, der er fremlagt af parterne i hovedsagen, at vurdere, om disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Under disse omstændigheder bemærkede Domstolen hvad angår den sidste betingelse med hensyn til, om der består en effektiv konkurrence, at den forelæggende ret skal tage hensyn til den omstændighed, at reglerne om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, præcise og ikke er udtryk for forskelsbehandling, idet en sådan situation kan sætte de enheder, der har vedtaget disse regler, i stand til at forhindre enhver konkurrence på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på Unionens område.

I overensstemmelse hermed følger det af Domstolens praksis vedrørende artikel 102 TEUF, at en dominerende virksomheds adfærd med karakter af misbrug kan undtages fra forbuddet i denne bestemmelse, såfremt den pågældende virksomhed godtgør, at dens adfærd enten var objektivt begrundet i omstændigheder, der lå uden for virksomhedens kontrol, og stod i et rimeligt forhold til denne begrundelse, eller blev opvejet, endog overvundet, af effektivitetsfordele, som ligeledes er til gavn for forbrugerne.

Hvad i den foreliggende sag på den ene side angår muligheden for en objektiv begrundelse har de af FIFA og UEFA indførte regler til formål at forbeholde disse enheder tilrettelæggelsen af enhver turnering af denne type med risiko for at udelukke enhver konkurrence fra en tredjepartsvirksomhed, således at en sådan adfærd udgør misbrug af dominerende stilling, der er forbudt i henhold til artikel 102 TEUF, og som ikke er begrundet i tekniske og kommercielle behov. Hvad på den anden side angår effektivitetsfordelene tilkommer det disse to sportsforbund for den forelæggende ret at godtgøre, at der vil kunne opnås effektivitetsgevinster ved deres adfærd, at disse effektivitetsgevinster opvejer sandsynlige negative virkninger, som denne adfærd har for konkurrencen på de berørte markeder og for forbrugernes interesser, at adfærden er afgørende for at opnå sådanne effektivitetsgevinster, og at adfærden ikke udelukker den effektive konkurrence ved at fjerne alle eller de fleste eksisterende faktiske eller potentielle konkurrencekilder.

For det tredje bemærkede Domstolen hvad angår FIFA's og UEFA's regler om de rettigheder, der følger af de klubturneringer i professionel fodbold, som tilrettelægges af disse enheder, at disse regler, henset til deres indhold, deres tilsigtede målområde i forhold til konkurrencen og den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de indgår, ikke alene kan hindre enhver konkurrence mellem de professionelle fodboldklubber, der er tilknyttet de nationale fodboldforbund, som er medlemmer af FIFA og UEFA, som led i den kommercielle udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til de kampe, som disse fodboldklubber deltager i, men kan tillige påvirke konkurrencens funktion til skade for tredjepartsvirksomheder, der gør forretninger på tværs af en række markeder for medier eller andre tjenesteydelser, der ligger i et efterfølgende led i denne kommercielle udnyttelse, til skade for forbrugerne og TV-seerne.

Heraf følger, at sådanne regler har til formål at hindre eller begrænse konkurrencen på de forskellige berørte markeder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 101, stk. 1, TEUF, og udgør »misbrug« af en dominerende stilling som omhandlet i artikel 102 TEUF, medmindre deres karakter begrundes, navnlig i henseende til de effektivitetsgevinster, der opnås, og den fortjeneste, der er forbeholdt brugerne. Det tilkommer således den forelæggende ret at afgøre, dels om forhandling om køb af disse rettigheder hos to eksklusive sælgere gør det muligt for nuværende eller potentielle købere at reducere deres transaktionsomkostninger og mindske den usikkerhed, som de ville stå over for, hvis de skulle forhandle fra sag til sag med de deltagende klubber, dels om fortjenesten ved det centraliserede salg af de nævnte rettigheder beviseligt sikrer en vis form for solidarisk omfordeling inden for fodboldsporten til fordel for alle brugere.

Endelig og for det fjerde fastslog Domstolen, at reglerne om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner udgjorde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er knæsat i artikel 56 TEUF. Idet disse regler sætter FIFA og UEFA i stand til skønsmæssigt at kontrollere enhver tredjepartsvirksomheds mulighed for at afholde og kommercielt udnytte klubturneringer på Unionens område, enhver professionel fodboldklubs mulighed for at deltage i disse turneringer og, indirekte, enhver anden virksomheds mulighed for at levere tjenesteydelser i tilknytning til afholdelse eller kommerciel udnyttelse af de nævnte turneringer, kan de nemlig ikke alene indebære ulemper for eller gøre de forskellige berørte økonomiske aktiviteter mindre tiltrækkende, men faktisk hindre dem ved at begrænse alle nye aktørers adgang hertil. Den omstændighed, at disse regler ikke er undergivet objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, betyder desuden, at vedtagelsen heraf ikke kan anses for at være begrundet i et legitimt mål af almen interesse.

3. Fusioner

Dom af 13. juli 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561)

»Appel – konkurrence – forordning (EF) nr. 139/2004 – kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser – mobile telekommunikationstjenester – afgørelse, hvorved en fusion erklæres uforenelig med det indre marked – oligopolistisk marked – betydelig hindring for effektiv konkurrence – ikke-koordinerede virkninger – bevisniveau – Europa-Kommissionens skønsmargen vedrørende økonomiske spørgsmål – grænser for domstolskontrollen – retningslinjer for horisontale fusioner – faktorer, der er relevante for at påvise en betydelig hindring for effektiv konkurrence – begreberne »betydelig konkurrencemæssig faktor« og »nære konkurrenter« – nærhed i konkurrencen mellem parterne i fusionen – kvantitativ analyse af fusionens virkninger i forhold til priserne – effektivitetsgevinster – urigtig gengivelse – klagepunkt rejst af Den Europæiske Unions Rets af egen drift – ophævelse«

Den 11. september 2015 blev en påtænkt fusion mellem to af de fire mobiltelefonoperatører, der drev virksomhed på detailmarkedet for mobile telekommunikationstjenester i Det Forenede Kongerige, anmeldt til Europa-Kommissionen. Den påtænkte fusion skulle give CK Hutchison Holdings Ltd mulighed for gennem sit indirekte datterselskab, Hutchison 3G UK Investments Ltd, som blev til CK Telecoms UK Investments Ltd (herefter »CK Telecoms«), at erhverve enekontrollen med Telefónica Europe plc (herefter »O2«). Efter den påtænkte fusion ville Hutchison 3G UK Ltd (herefter »Three«), der var CK Hutchison Holdings' indirekte datterselskab, og O2 være blevet den største operatør på dette marked foran de to øvrige operatører, nemlig EE Ltd, der var datterselskab til BT Group plc (herefter »BT/EE«) og den tidligere historiske operatør, samt Vodafone.

Ved afgørelse af 11. maj 2016 [251] erklærede Kommissionen i henhold til fusionsforordningen [252] og sine retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner [253] fusionen uforenelig med det indre marked. Denne institution udviklede tre »skadeteorier«. Kommissionen fandt nemlig, at fusionen ville skabe betydelige hindringer for effektiv konkurrence, fordi der forelå ikke-koordinerede virkninger, der for det første skyldtes fjernelsen af et betydeligt konkurrencepres på detailmarkedet (den første »skadeteori«), som sandsynligvis ville have medført en prisstigning på mobile telekommunikationstjenester og en begrænsning af forbrugernes valg. For det andet ville fusionen, eftersom det relevante marked var kendetegnet ved, at BT/EE og Three på den ene side og Vodafone og O2 på den anden side havde indgået netdelingsaftaler, have haft en negativ virkning på tjenesternes kvalitet for forbrugerne, idet udviklingen af mobilnetinfrastrukturen i Det Forenede Kongerige ville blive hæmmet (den anden »skadeteori«). For det tredje kunne fusionen have betydelige ikke-koordinerede virkninger på engrosmarkedet (den tredje »skadeteori«).

---

251 Kommissionens afgørelse af 11.5.2016 om en fusions uforenelighed med det indre marked (sag COMP/M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefónica UK), offentliggjort under sagsnummer C(2016) 2796, som er tilgængelig på engelsk i sin ikke-fortrolige version på følgende adresse: <https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf>, og som er offentliggjort i resumé i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2016, C 357, s. 15, herefter »den omtvistede afgørelse«).

252 Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20.1.2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT 2004, L 24, s. 1).

253 Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT 2004, C 31, s. 5, herefter »retningslinjerne for horisontale fusioner«).

Retten skulle således som led i et søgsmål anlagt af CK Telecoms med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse for første gang tage stilling til betingelserne for anvendelse af fusionsforordningen på en fusion på et oligopolistisk marked, som hverken førte til skabelse eller til styrkelse af en individuel eller kollektiv dominerende stilling, men som gav anledning til ikke-koordinerede virkninger.

Ved dom af 28. maj 2020 [254] annullerede Retten den omtvistede afgørelse, idet den i det væsentlige fastslog, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at den anmeldte fusion ville skabe ikke-koordinerede virkninger, som kunne udgøre betydelige hindringer for effektiv konkurrence, uanset om det var på detailmarkedet som led i den første og den anden skadeteori eller på engrosmarkedet som led i den tredje skadeteori.

Kommissionen iværksatte appel af den appellerede dom.

Ved dommen fastslog Domstolen, sat i Store Afdeling, at de fleste af de klagepunkter, som Kommissionen havde fremført inden for rammerne af de seks anbringender, som den havde fremsat til støtte for appellen, skulle tiltrædes, og ophævede derfor den appellerede dom i sin helhed. I denne forbindelse gav Domstolen præciseringer om bl.a.: i) det bevisniveau, der påhviler Kommissionen, for at konstatere en betydelig hindring for den effektive konkurrence, ii) fortolkningen af fusionsforordningens artikel 2, stk. 3, iii) omfanget af domstolsprøvelsen, iv) fortolkningen af begreberne »betydelig konkurrencemæssig faktor« og »nære konkurrenter«, v) de effektivitetsgevinster, som Kommissionen kan tage hensyn til, og vi) den samlede vurdering af de relevante faktorer, som kan påvirke sandsynligheden for, at en fusion kan medføre betydelige ikke-koordinerede virkninger på et oligopolistisk marked eller ej.

Domstolens bemærkninger

For det første undersøgte Domstolen det anbringende, der tilsigtede at anfægte princippet i Rettens fastlæggelse af det bevisniveau, som kræves af Kommissionen inden for rammerne af fremtidsanalysen af den pågældende fusions virkninger med henblik på at godtgøre en eventuel betydelig hindring for effektiv konkurrence, der kan begrunde en afgørelse om, at fusionen er uforenelig med det indre marked.

Med hensyn til fastlæggelsen af det fornødne bevisniveau bemærkede Domstolen indledningsvis, at de af fusionsforordningens bestemmelser, som begrænser Kommissionens rettigheder på området for kontrol med fusioner [255], er asymmetriske med hensyn til de beviskrav, som pålægges Kommissionen med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt en anmeldt fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt eller ej og således skal erklæres uforenelig eller forenelig med det indre marked. I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at den herved påkrævne analyse ikke kan støttes på en generel formodning for forenelighed eller uforenelighed med det indre marked. Det krævede bevisniveau afhænger i øvrigt hverken af den type fusion, som Kommissionen undersøger, eller den kompleksitet, som er forbundet med en opfattelse om, at konkurrencen hæmmes, som er gjort gældende i forbindelse med en anmeldt fusion. På denne baggrund fastslog Domstolen, henset til arten af den fornødne økonomiske fremtidsanalyse, at det, for at Kommissionen træffer afgørelse om en fusion, er tilstrækkeligt, at denne institution med tilstrækkeligt afgørende og samstemmende oplysninger godtgør, at det er mere sandsynligt end usandsynligt, at fusionen vil hæmme den

---

254 Dom af 28.5.2020, ***CK Telecoms UK Investments mod Kommissionen*** (T-399/16, EU:T:2020:217, herefter »den appellerede dom«).

255 Jf. i dette tilfælde fusionsforordningens artikel 2, stk. 2 og 3, og artikel 8, stk. 1 og 3.

effektive konkurrence betydeligt, eller at den ikke gør det, inden for det indre marked eller en væsentlig del heraf. Eftersom det i den appellerede dom blev fastslået, at Kommissionen skal godtgøre, at »der med stor sandsynlighed vil foreligge betydelige hindringer« for den effektive konkurrence efter fusionen, og at de »beviskrav, der gælder for den foreliggende sag, [følgelig er] strengere end det beviskrav, hvorefter en betydelig hindring for effektiv konkurrence […] er »mere sandsynlig end usandsynlig««, anvendte Retten således et beviskrav, der ikke følger af fusionsforordningen som fortolket af Domstolen, og begik herved en retlig fejl.

For det andet fastslog Domstolen, at Rettens fortolkning af fusionsforordningens artikel 2, stk. 3, sammenholdt med 25. betragtning hertil, var urigtig med hensyn til betingelserne for at godtgøre, at den effektive konkurrence eventuelt hæmmes betydeligt som følge af en fusion med ikke-koordinerede virkninger på et oligopolistisk marked. Retten havde således fastslået, at denne betragtning fastsætter to kumulative betingelser for, at sådanne virkninger i visse tilfælde kan medføre, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, nemlig at fusionen for det første indebærer eliminering af et betydeligt konkurrencepres, som bestod mellem fusionsparterne, og for det andet en svækkelse af det konkurrencepres, der hviler på de resterende konkurrenter. Denne retsinstans krævede således, at Kommissionen skulle godtgøre, at disse to betingelser var opfyldt i det foreliggende tilfælde. For så vidt som en sådan fortolkning, hvorefter de nævnte betingelser angiveligt er kumulative, indebærer, at elimineringen af det betydelige konkurrencepres mellem fusionsparterne og den ensidige forøgelse af priserne, som kan følge heraf, aldrig i sig selv vil være tilstrækkeligt til at godtgøre, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, er denne fortolkning uforenelig med fusionsforordningens formål, som er at indføre en kontrol med alle fusioner, der kan medføre en sådan hindring, herunder fusioner, der giver anledning til ikke-koordinerede virkninger.

For det tredje foretog Domstolen som konsekvens af principielle overvejelser en undersøgelse af anbringendet, hvorved Kommissionen i det væsentlige indledningsvis foreholdt Retten, at den havde overskredet grænserne for sin domstolsprøvelse ved fortolkningen af begreberne »betydelig konkurrencemæssig faktor« og »nære konkurrenter«, dernæst at den havde gengivet såvel den omtvistede afgørelse som institutionens svarskrift urigtigt, og endelig at den havde foretaget en urigtig fortolkning af retningslinjernes begreber »betydelig konkurrencemæssig faktor« og »nære konkurrenter«.

I denne henseende fremhævede Domstolen indledningsvis, at Retten ikke kunne foreholdes, at den havde overskredet grænserne for domstoldsprøvelsen ved at fortolke disse begreber. Selv om det er korrekt, at nævnte begreber nødvendiggør en økonomisk analyse ved deres gennemførelse, forholder det sig nemlig således, at Unionens retsinstanser har kompetence til at fortolke dem som led i udøvelsen af den kontrol, som de er tillagt med Kommissionens afgørelser på området for kontrol med fusioner.

Domstolens undersøgelse af de anfægtede præmisser viste imidlertid, at de utilstrækkeligheder, som Retten havde konstateret med hensyn til gennemførelsen af nævnte begreber, skyldtes såvel en urigtig gengivelse af den omtvistede afgørelse som en urigtig fortolkning af begreberne »betydelig konkurrencemæssig faktor« og »nære konkurrenter«.

Det fremgik ikke af denne afgørelse, at Kommissionen konstaterede, at elimineringen af en »betydelig konkurrencemæssig faktor« eller nærheden i konkurrencen i det foreliggende tilfælde i sig selv var tilstrækkelig til at bevise en betydelig hindring for en effektiv konkurrence. Ved at fastslå det modsatte havde Retten således gengivet indholdet af den omtvistede afgørelse urigtigt. Desuden fastslog Domstolen, at Retten havde begået en retlig fejl, idet den havde fastslået, at Kommissionen for at kvalificere en virksomhed som en »betydelig konkurrencemæssig faktor« navnlig skulle godtgøre, at den pågældende virksomhed førte en særligt aggressiv konkurrence på priser og tvang de andre operatører på markedet til at følge sine priser, selv om det er tilstrækkeligt, at den godtgør, at virksomheden har større indflydelse på konkurrenceprocessen, end dens markedsandel eller andre lignende mål tyder på, således som det bekræftes i retningslinjernes punkt 37. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten således med urette, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort,

at Three henhører under dette begreb. På samme måde fastslog Domstolen, at Retten med henblik på gennemførelsen af begrebet »nære konkurrenter« heller ikke havde grundlag for at kræve, at Kommissionen skulle godtgøre en »særlig grad« af nærhed mellem fusionsparterne for at kunne kvalificere dem som »nære konkurrenter«.

For det fjerde viste undersøgelsen af de relevante præmisser i den appellerede dom med hensyn til den kvantitative analyse af den påtænkte fusions virkninger, som Retten ligeledes havde fundet utilstrækkeligt understøttet, at ingen af de forhold, som Retten havde fastlagt, kunne underbygge den kritiserede konstatering.

Efter at have sammenlignet skønnet, som blev anført som ubestridt, over den forventede prisstigning i det foreliggende tilfælde med højere værdier, som var fastlagt i andre sager, havde Retten ved at anføre, at Kommissionen ikke havde anset disse værdier for »væsentlige«, gengivet Kommissionens processkrifter i første instans urigtigt, hvilke processkrifter afslørede en uenighed mellem parterne med hensyn til det skøn, der skulle lægges til grund, og sammenlignede fejlagtigt nærværende sag med andre fusioner, som Kommissionen havde undersøgt.

Retten havde ligeledes med urette fastslået, at Kommissionen skulle inddrage de såkaldte »almindelige« effektivitetsgevinster i sin kvantitative analyse, som ifølge denne retsinstans var særlige for hver fusion. Domstolen fastslog således, at det alene påhviler fusionsparterne at påvise sådanne konkurrencefremmende virkninger, der i øvrigt ikke kan formodes at foreligge.

For det femte undersøgte Domstolen anbringendet, hvorved Kommissionen foreholdt Retten, at den ikke havde undersøgt, om alle relevante faktorer gjorde det muligt at fastslå, at Kommissionen i den foreliggende sag havde formået at godtgøre, at fusionen medførte en »betydelig hindring for en effektiv konkurrence«, og at Retten med urette havde begrænset sin undersøgelse til bestemte faktorer, der underbyggede den første skadeteori, og til spørgsmålet, om disse faktorer enkeltvis var tilstrækkelige til at godtgøre en sådan hindring. Domstolen tiltrådte dette anbringende og fastslog, at Retten havde begået en retlig fejl, eftersom den efter undersøgelsen af, om de faktorer og konstateringer, som CK Telecoms anfægtede i første instans, var velbegrundede, ikke – med inddragelse af resultatet af nævnte undersøgelse – havde foretaget en samlet vurdering af de faktorer og konstateringer, der var relevante med henblik på at efterprøve, om Kommissionen havde godtgjort en betydelig hindring for effektiv konkurrence.

For det sjette undersøgte Domstolen de af appellen omhandlede grunde, som Retten havde støttet sig på for at forkaste Kommissionens analyse efter den anden skadeteori. I første række fastslog Domstolen i denne henseende, at Rettens konstatering om, at Kommissionen ikke havde vurderet en mulig forringelse af netværkskvaliteten for enheden opstået ved den påtænkte fusion, skyldtes en urigtig gengivelse af den omtvistede afgørelse. I anden række bemærkede Domstolen, at CK Telecoms for Retten ikke havde foreholdt Kommissionen, at den ikke havde præciseret eller analyseret den passende tidsmæssige ramme, inden for hvilken denne institution ville påvise ikke-koordinerede virkninger og en betydelig hindring for effektiv konkurrence. Når dette er sagt, foretog Retten på eget initiativ en analyse af denne problemstilling. Denne retsinstans havde således af egen drift med urette fremført et klagepunkt, som ikke kunne kvalificeres som et anbringende vedrørende grundlæggende retsprincipper.

Henset til omfanget, arten og rækkevidden af de af Retten begåede fejl, der påvirkede Rettens ræsonnement i den appellerede dom i sin helhed, fastslog Domstolen, at denne dom skulle ophæves. Eftersom Retten havde afsagt dom uden at undersøge samtlige fremsatte anbringender, og arten og rækkevidden af de af Domstolen identificerede fejl i det væsentlige krævede en ny analyse, fastslog Domstolen, at sagen ikke var moden til påkendelse, og hjemviste den derfor til Retten.

4. Statsstøtte

Dom af 12. januar 2023 (Store Afdeling), DOBELES HES (C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1)

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse for den offentlige operatør til at forsyne sig hos producenter af vedvarende energi til en højere pris end markedsprisen – manglende udbetaling af en del af den pågældende støtte – krav om erstatning fremsat af disse producenter over for en anden offentlig myndighed end den, der i henhold til denne nationale lovgivning i princippet har pligt til at udbetale støtten, og hvis budget udelukkende skal anvendes til dens egen drift – ny støtte – underretningspligt – de minimis-støtte – forordning (EU) nr. 1407/2013 – artikel 5, stk. 2 – kumulation – hensyntagen til støtte, der allerede er blevet opkrævet i referenceperioden i henhold til nævnte nationale lovgivning«

Selskaberne »DOBELES HES« SIA og »GM« SIA (herefter »de omhandlede producenter«) drev vandkraftværker i Letland og producerer elektricitet fra vedvarende energikilder.

Indtil den 7. juni 2005 bestemte den lettiske energilovs § 40, stk. 1, at elproducenterne på visse betingelser kunne sælge deres overskydende elproduktion til den godkendte forsyningsvirksomhed til en forhøjet tarif, der svarede til to gange den gennemsnitlige tarif for afsætning af elektricitet, som fastlagt af den nationale tilsynsmyndighed. Efter at nye bestemmelser for elproducenternes salg af deres overskydende produktion til en forhøjet tarif trådte i kraft den 8. juni 2005, gav en bestemmelse de producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder, som allerede havde påbegyndt deres virksomhed på dette tidspunkt, mulighed for fortsat at være begunstiget af den tidligere ordning.

Tilsynsmyndigheden fortolkede denne bestemmelse således, at den for disse producenter fastholdt den gældende forhøjede sats pr. 7. juni 2005, og ophørte følgelig med at ajourføre denne tarif. Fra denne dato solgte de omhandlede producenter således deres overskydende produktion til en pris, der svarede til det dobbelte af den gældende gennemsnitlige tarif for afsætning af elektricitet. Ved afgørelse af 20. januar 2010 fastslog Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Republikken Letlands forfatningsdomstol) imidlertid, at tilsynsmyndighedens fortolkning af den pågældende bestemmelse var urigtig, for så vidt som denne myndighed havde fastslået, at begrebet »pris« skulle forstås som en fast pris og ikke som en prisfastsættelsesmekanisme, hvorfor det ligeledes var urigtigt, at tilsynsmyndigheden fra den 8. juni 2005 havde vurderet, at den ikke længere havde kompetence til at fastsætte den gennemsnitlige tarif for afsætning af elektricitet.

På denne baggrund fremsatte de omhandlede producenter hver især et erstatningskrav over for tilsynsmyndigheden for det tab, som de havde lidt som følge af den manglende ajourføring af nævnte gennemsnitlige tarif efter den 8. juni 2005. Eftersom tilsynsmyndigheden nægtede at efterkomme de omhandlede producenters respektive krav, anlagde disse i 2011 sag ved de forvaltningsretlige domstole, som ved domme af 31. maj 2019 og 10. juli 2019 delvist tiltrådte deres påstande og gjorde udbetalingen af de beløb, som tilsynsmyndigheden skulle betale som statsstøtte, betinget af, at Europa-Kommissionen traf afgørelse om godkendelse af en sådan støtte.

Tilsynsmyndigheden iværksatte en kassationsappel til prøvelse af disse domme ved Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland). Denne øverste domstol nærede navnlig tvivl om, hvorledes den omtvistede kompensation skulle kvalificeres, henset til begrebet »statsstøtte«, samt om de krav, der, henset til Kommissionens særlige rettigheder på området for statsstøtte, i givet fald skulle være opfyldt for at gøre det muligt at udbetale støtten, og besluttede at udsætte sagerne og forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål herom, som var affattet ens i begge sager.

Ved dom afsagt i Store Afdeling præciserede Domstolen betingelserne for, at en national foranstaltning, der giver producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder mulighed for at være begunstiget af en forhøjet tarif, kan kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1,

TEUF. Såfremt denne kvalificering skulle lægges til grund for den pågældende foranstaltning, selv om denne ikke var blevet behørigt anmeldt til Kommissionen, anerkendte Domstolen imidlertid, at en national retsinstans kan tiltræde en påstand om udbetaling af et beløb i henhold til en sådan støtteforanstaltning, idet den gør udbetalingen betinget af en forudgående anmeldelse af støtten til Kommissionen samt denne institutions samtykke hertil.

Domstolens bemærkninger

I første række gav Domstolen de fortolkningsbidrag, som den forelæggende ret ønskede med henblik på at kunne afgøre, om den nationale foranstaltning, som lå til grund for de sager, der verserede for denne ret, kunne kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

I denne henseende undersøgte Domstolen indledningsvis, om en national lovgivning, som pålægger den godkendte elforsyningsvirksomhed at købe elektricitet, der produceres fra vedvarende energikilder, til en pris, der er højere end markedsprisen, og som bestemmer, at de deraf følgende meromkostninger finansieres af et obligatorisk bidrag, der betales af slutbrugerne, udgjorde støtte, »som ydes ved hjælp af statsmidler«, i denne bestemmelses forstand. I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen, at midlerne fra bidrag, som en bestemt persongruppe faktisk afholdt, kun kunne anses for at have karakter af »statsmidler«, når den pågældende opkrævning var obligatorisk i henhold til national ret. Midler, som er skabt ved en afgift eller andre obligatoriske bidrag i medfør af national lovgivning, og som bestyres og fordeles i henhold til denne lovgivning, udgør følgelig »statsmidler« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Den omstændighed, at beløbene til stadighed er under offentlig kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, er tilstrækkelig for at kvalificere dem som »statsmidler«. Med forbehold for den efterprøvelse, der skulle foretages af den forelæggende ret, udgør de midler, hvormed en prisfordel i medfør af den pågældende lettiske lovgivning indrømmes producenterne af elektricitet fra vedvarende energikilder, således »statsmidler« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF i betragtning af de to alternative kriterier i dette begreb.

Domstolen præciserede desuden, at datoen for den fuldstændige liberalisering af elmarkedet i Letland var uden betydning for vurderingen af, om den støtte, som den offentlige operatør i denne medlemsstat havde ydet ved at købe elektricitet, der var produceret fra vedvarende energikilder, til en pris, der oversteg markedsprisen, skulle kvalificeres som statsstøtte.

Når en national lovgivning har indført »statsstøtte« i denne bestemmelses forstand, udgør betalingen af et beløb, der som led i et søgsmål er nedlagt påstand om udbetaling af i medfør af denne lovgivning, ligeledes en sådan støtte. Domstolen bemærkede, at det med henblik på at afgøre, om beløbene svarer til »statsstøtte«, er uden betydning, om de søgsmål, som var anlagt med påstand om opnåelse heraf, kvalificeres som »erstatningssøgsmål« i medfør af national ret.

Endelig bemærkede Domstolen, at selv om den nationale retsinstans eventuelt kan afsige en dom, hvoraf fremgår, at en af parterne i henhold til national lovgivning skal modtage et beløb, der svarer til statsstøtte, betyder dette på ingen måde, at den i dette tilfælde selv har indrømmet støtten. Selve indførelsen af statsstøtte kan ikke skyldes en retsafgørelse, eftersom indførelsen henhører under en vurdering af hensigtsmæssigheden, som det ikke tilkommer retsinstansen at foretage. På denne baggrund fastslog Domstolen, at når en national lovgivning om indførelse af et lovbestemt krav på forhøjet betaling for elektricitet produceret fra vedvarende energikilder udgør »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal påstande i søgsmål om fuld indrømmelse af dette krav anses for krav om betaling af en del af denne ikke-modtagne statsstøtte og ikke som krav om, at den ret, for hvilken sagen er indbragt, indrømmer en særskilt statsstøtte.

I anden række præciserede Domstolen de kriterier, der er fastsat for de minimis-støtte i forordning nr. 1407/2013 [256], som ikke er underlagt anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, TEUF. I denne henseende fastslog Domstolen, at overholdelsen af de minimis-tærsklen i forordningens artikel 3, stk. 2, skal vurderes i lyset af størrelsen af den støtte, der kræves i medfør af den relevante nationale lovgivning, kumuleret med de udbetalinger, der allerede er modtaget i referenceperioden i henhold til samme lovgivning.

I tredje række tog Domstolen stilling til den nationale rets og Kommissionens respektive kompetencer, såfremt de beløb, som de omhandlede producenter havde nedlagt påstand om i tvisterne i hovedsagerne, udgjorde statsstøtte.

I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at når en statsstøtte ikke henhører under nogen af de kategorier for eksisterende støtte, der er fastsat i EU-retten [257], og med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, skal denne støtte, herunder den del af støtten, som efterfølgende kræves udbetalt, kvalificeres som »ny støtte« [258].

Med udgangspunkt i ovenstående konstatering, og såfremt den nationale retsinstans er forelagt en påstand om udbetaling af en ulovlig støtte, fremhævede Domstolen, at den opgave med kontrol med statsstøtte, som denne retsinstans er tillagt i medfør af EU-retten, i princippet skal føre til, at den ikke tager denne påstand til følge, hvis støtten ikke er blevet anmeldt til Kommissionen. Domstolen anerkendte dog, at en afgørelse fra den nationale retsinstans, hvorved sagsøgte pålægges at udbetale den pågældende støtte, men med forbehold for, at de pågældende nationale myndigheder først anmelder støtten til Kommissionen, og denne institution godkender støtten eller anses for at have godkendt den, også kan hindre, at en ny støtte udbetales i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF samt artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i forordning 2015/1589.

Dom af 31. januar 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58)

»Appel – statsstøtte – artikel 107 TEUF og 108 TEUF – omstruktureringsstøtte – banksektoren – indledende undersøgelsesfase – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – omstruktureringsplan – tilsagn afgivet af den pågældende medlemsstat – byrdefordelingsforanstaltninger – konvertering af efterstillede fordringer til egenkapital – indehavere af obligationer – annullationssøgsmål – formaliteten – artikel 263, stk. 4, TEUF – søgsmålskompetence – fysisk eller juridisk person, der er umiddelbart og individuelt berørt – tilsidesættelse af de interesserede parters proceduremæssige rettigheder – undladelse af at indlede den formelle undersøgelsesprocedure – artikel 108, stk. 2, TEUF – begrebet »interesserede parter« – forordning (EU) 2015/1589 – artikel 1, litra h) – begrebet »interesserede parter« – nationale foranstaltninger, som Europa-Kommissionen har taget i betragtning – afvisning af sagen«

I 2008 foretog den italienske bank Banca Monte dei Paschi di Siena (herefter »BMPS«) en kapitalforhøjelse på 950 mio. EUR, som blev fuldt ud tegnet af J.P. Morgan Securities Ltd (herefter

---

256 Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18.12.2013 om anvendelse af artikel 107 [TEUF] og 108 [TEUF] på de minimis-støtte (EUT 2013, L 352, s. 1).

257 Artikel 1, litra b), 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).

258 Jf. artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589.

»JPM«) i henhold til aftaler indgået mellem parterne (herefter »FRESH-aftalerne«). JPM erhvervede de nødvendige midler til at finansiere denne transaktion hos Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking (Luxembourg) SA (herefter »MUFJ«), som med henblik herpå udstedte obligationer benævnt FRESH på 1 mia. EUR. Indehaverne af disse obligationer opkrævede gebyrer i form af kuponer, som de fik overført fra MUFJ.

I slutningen af 2016 indgav BMPS en ansøgning om ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige i form af en forebyggende rekapitalisering i henhold til italiensk lovgivning. Som opfølgning på denne ansøgning anmeldte de italienske myndigheder en rekapitaliseringsstøtte til BMPS på 5,4 mia. EUR til Europa-Kommissionen. Denne støtte skulle supplere en individuel likviditetsstøtte på 15 mia. EUR til BMPS, som Kommissionen midlertidigt havde godkendt ved afgørelse af 29. december 2016.

Ved afgørelse af 4. juli 2017 [259] godkendte Kommissionen efter den indledende undersøgelsesfase såvel likviditetsstøtten på 15 mia. EUR til fordel for BMPS som støtten til den forebyggende rekapitalisering af denne bank på 5,4 mia. EUR (herefter »den omtvistede afgørelse«). Disse støtteforanstaltninger, der var ledsaget af en omstruktureringsplan for BMPS og tilsagn, som de italienske myndigheder havde afgivet, blev anset for at udgøre statsstøtte, der var forenelig med det indre marked af hensyn til finansiel stabilitet [260].

Omstruktureringsplanen for BMPS gav bl.a. mulighed for at ophæve de FRESH-aftaler, der var indgået mellem denne enhed og JPM. Efter ophævelsen af de nævnte aftaler anlagde flere indehavere af FRESH-obligationer sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Til støtte for deres søgsmål gjorde disse sagsøgere bl.a. gældende, at de havde lidt et betydeligt økonomisk tab som følge af ophævelsen af FRESH-aftalerne, og at denne ophævelse fulgte af den omstruktureringsplan, der ledsagede de af Den Italienske Republik anmeldte støtteforanstaltninger.

Kommissionen fremsatte en formalitetsindsigelse for Retten med den begrundelse, at sagsøgerne hverken havde søgsmålsinteresse eller søgsmålskompetence som omhandlet i artikel 263 TEUF. Efter at Retten havde forkastet denne formalitetsindsigelse [261], iværksatte Kommissionen en appel ved Domstolen, som var begrænset til alene spørgsmålet om søgsmålskompetence. Domstolens Store Afdeling tog denne appel til følge og præciserede konturerne af begrebet »interesserede parter« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, der giver søgsmålskompetence til en umiddelbart og individuelt berørt person som omhandlet i artikel 263 TEUF.

Domstolens bemærkninger

Med sit eneste anbringende kritiserede Kommissionen i det væsentlige Retten for, at den havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at sagsøgerne som »interesserede parter« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF og som »interesserede parter« som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 [262] havde kompetence til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede

---

259 Kommissionens afgørelse C(2017) 4690 final af 4.7.2017 om statsstøtte SA.47677 (2017/N) – Italien, ny støtte til og ændret omstruktureringsplan for Banca Monte dei Paschi di Siena.

260 I henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF vedrørende støtte til afhjælpning af en alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi.

261 Dom af 24.2.2021, ***Braesch m.fl. mod Kommissionen*** (T-161/18, EU:T:2021:102).

262 Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9).

afgørelse i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF [263] med henblik på at sikre beskyttelsen af deres proceduremæssige rettigheder i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at det følger af dens praksis, at en »interesseret part« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF kan anlægge et søgsmål med påstand om annullation af en kommissionsafgørelse om ikke at gøre indsigelse mod en anmeldt statsstøtte, der er vedtaget efter den indledende undersøgelsesfase, forudsat at den pågældende søger at beskytte de proceduremæssige rettigheder, der tilkommer den pågældende ifølge denne sidstnævnte bestemmelse. Da den omtvistede afgørelse blev vedtaget efter den indledende undersøgelsesfase uden indledning af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, og da sagsøgerne søgte at beskytte de proceduremæssige rettigheder, der tilkom dem ifølge denne bestemmelse, var det med rette, at Retten undersøgte, om de var »interesserede parter«, med henblik på at afgøre, om deres søgsmål kunne antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF.

Retten begik derimod en retlig fejl ved at konkludere, at sagsøgerne var »interesserede parter« i forbindelse med den procedure for kontrol af anmeldt støtte, som Kommissionen gennemførte i henhold til artikel 108 TEUF.

Forordning 2015/1589 definerer begrebet »interesseret part« – der svarer til begrebet interesseret part som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF – som omfattende alle personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte. Eftersom dette begreb fortolkes bredt i retspraksis, kan det omfatte enhver person, der er i stand til at godtgøre, at tildelingen af statsstøtte risikerer at have en konkret indvirkning på vedkommendes situation.

Retten vurderede i denne forbindelse, at de italienske myndigheders tilsagn vedrørende omstruktureringsplanen for BMPS, som ledsagede de anmeldte støtteforanstaltninger, og som ifølge sagsøgerne havde medført et betydeligt økonomisk tab for indehaverne af FRESH-obligationerne, udgjorde en integrerende del af de anmeldte støtteforanstaltninger, idet Kommissionen ved den omtvistede afgørelse havde gjort de nævnte foranstaltninger bindende, således at denne afgørelse i lige så høj grad vedrørte de anmeldte støtteforanstaltninger som de italienske myndigheders tilsagn. Retten udledte heraf, at tildelingen af den anmeldte støtte og følgelig vedtagelsen af den omtvistede afgørelse havde haft en konkret indvirkning på sagsøgernes situation, således at de skulle kvalificeres som »interesserede parter« som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589.

Ved at fastslå dette tilsidesatte Retten imidlertid de EU-retlige regler, der regulerer rækkevidden af den omtvistede afgørelse.

På dette punkt præciserede Domstolen, at når en anmeldt støtteforanstaltning efter forslag fra den pågældende medlemsstat omfatter tilsagn, som denne har påtaget sig, følger det imidlertid ikke heraf, at disse tilsagn skal anses for som sådanne at være pålagt af Kommissionen, og at deres eventuelle skadelige virkninger for tredjemand derfor kan tilskrives den af Kommissionen vedtagne afgørelse.

---

263 Artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter to tilfælde, hvor en fysisk eller juridisk person indrømmes søgsmålskompetence til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt, som vedkommende ikke er adressat for. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart.

Ved en afgørelse, der vedtages efter den indledende undersøgelsesfase, kan Kommissionen således ikke pålægge eller forbyde den pågældende medlemsstat noget, men har udelukkende ret til ved en afgørelse om ikke at gøre indsigelse at godkende den påtænkte støtte, således som anmeldt af denne medlemsstat, ved at erklære denne støtte forenelig med det indre marked.

Det fulgte heraf, at Kommissionen ved den omtvistede afgørelse havde begrænset sig til at give Den Italienske Republik tilladelse til at gennemføre den anmeldte statsstøtte, idet den noterede sig de faktiske omstændigheder, som denne medlemsstat på forhånd havde fastlagt i omstruktureringsplanen for BMPS, og de tilsagn, som denne havde anmeldt med henblik på at fjerne enhver tvivl om denne støttes forenelighed med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Det kunne derfor ikke lægges til grund, at de foranstaltninger, som Den Italienske Republik havde foreslået inden for rammerne af den indledende undersøgelsesprocedure, blev pålagt ved selve den omtvistede afgørelse, idet disse foranstaltninger udelukkende fulgte af retsakter vedtaget af denne medlemsstat.

Ophævelsen af FRESH-aftalerne under gennemførelsen af den omstruktureringsplan, der ledsagede den anmeldte støtte, kunne derfor ikke anses for at være en bindende virkning af den omtvistede afgørelse, eftersom den ikke fulgte af gennemførelsen af den omhandlede støtte som sådan. Denne ophævelse fulgte derimod af foranstaltninger, som ganske vist var indbyrdes forbundet i praksis, men retligt set adskilte, og som var vedtaget af den medlemsstat, der havde anmeldt denne støtte til Kommissionen. Den omstændighed, at disse foranstaltninger bl.a. var blevet vedtaget af denne medlemsstat med det formål at opnå en afgørelse fra Kommissionen om godkendelse af den nævnte støtte, og at de var genstand for tilsagn, der blev taget i betragtning i en sådan afgørelse fra denne institution, var i denne forbindelse uden betydning.

I modsætning til, hvad Retten fastslog, blev de tilsagn, der var omhandlet i den omtvistede afgørelse, således ikke pålagt eller gjort bindende af Kommissionen i denne afgørelse, men udgjorde rent nationale foranstaltninger, som Den Italienske Republik på eget ansvar havde anmeldt i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, og som Kommissionen havde taget i betragtning som faktisk omstændighed med henblik på at vurdere, om den omhandlede støtte uden nogen tvivl herom kunne erklæres forenelig med det indre marked efter afslutningen af den indledende undersøgelsesfase.

Som svar på sagsøgernes argumentation om Kommissionens forpligtelse til at kontrollere, at de støtteforanstaltninger, som Den Italienske Republik havde anmeldt, var i overensstemmelse med EU-retten i sin helhed, bemærkede Domstolen, at den i artikel 108 TEUF fastsatte procedure ifølge fast retspraksis aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens mere specifikke bestemmelser. En støtte, der som sådan eller ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger er i strid med EU-rettens almindelige bestemmelser eller principper, kan således ikke erklæres forenelig med det indre marked. I overensstemmelse med denne retspraksis kontrollerede Kommissionen således i den omtvistede afgørelse, at den anmeldte støtte var forenelig med direktiv 2014/59 [264]. I denne forbindelse efterprøvede Kommissionen navnlig, om de byrdefordelingsforanstaltninger, som var fastsat i den af Den Italienske Republik foreslåede omstruktureringsplan, og som havde ført til ophævelsen af FRESH-aftalerne, var hensigtsmæssige med henblik på at begrænse det tildelte støttebeløb til det strengt nødvendige minimum for at nå målet om rekapitalisering af BMPS.

---

264 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).

Kommissionen var derimod ikke forpligtet til at undersøge, om disse byrdefordelingsforanstaltninger selv tilsidesatte de rettigheder, som sagsøgerne havde anført at have i henhold til EU-retten eller national ret. En sådan tilsidesættelse, såfremt den anses for godtgjort, følger nemlig ikke af støtten som sådan, dens formål eller de i forhold til støtten uadskillelige vilkår, men af de foranstaltninger, som Den Italienske Republik har truffet med henblik på at opnå en afgørelse fra Kommissionen om godkendelse af den nævnte støtte efter den indledende undersøgelsesfase.

Under disse forudsætninger gav den omstændighed, at byrdefordelingsforanstaltningerne indgik i en omstruktureringsplan, der nødvendiggjorde udbetaling af statsstøtte, som Den Italienske Republik havde anmeldt til Kommissionen for at anmode om godkendelse af denne støtte efter afslutningen af den indledende undersøgelsesfase, ikke sagsøgerne, som mente at være berørt af disse foranstaltninger, status som »interesserede parter« som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 i forbindelse med den procedure, som denne institution gennemførte i henhold til artikel 108 TEUF. Såfremt sagsøgerne mente, at Den Italienske Republik på grund af vedtagelsen af byrdefordelingsforanstaltningerne i omstruktureringsplanen for BMPS havde tilsidesat EU-retten, var det ved den nationale ret, som er enekompetent i denne henseende, at de skulle anfægte lovligheden af disse foranstaltninger, idet denne ret havde mulighed for eller, hvis den traf afgørelse i sidste instans, endog pligt til om nødvendigt at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, for at anmode om dens stillingtagen til fortolkningen eller gyldigheden af de relevante EU-retlige bestemmelser. Dette var netop situationen i det foreliggende tilfælde, eftersom sagsøgerne ikke hævdede at være berørt af den omhandlede støtte, men alene anførte at være ramt af indvirkningen fra byrdefordelingsforanstaltningerne i den omstruktureringsplan, der var omhandlet i den omtvistede afgørelse.

I lyset af disse præciseringer tiltrådte Domstolen det eneste anbringende, som Kommissionen havde gjort gældende i sit appelskrift, og ophævede Rettens dom. Da sagen var moden til påkendelse, tiltrådte Domstolen desuden den formalitetsindsigelse, som Kommissionen fremsatte i første instans, og afviste derfor sagsøgernes søgsmål fra realitetsbehandling.

Dom af 5. december 2023 (Store Afdeling), Luxembourg m.fl. mod Kommissionen (C-451/21 P og C-454/21 P, EU:C:2023:948)

»Appel – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – forhåndstilsagn på skatteområdet fra en medlemsstat – støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked – forpligtelse til at tilbagesøge denne støtte – begrebet »fordel« – fastlæggelse af referencerammen – »normal« beskatning i henhold til national ret – Domstolens efterprøvelse af Den Europæiske Unions Rets fortolkning og anvendelse af national ret – direkte beskatning – indskrænkende fortolkning – Europa-Kommissionens beføjelser – begrundelsespligt – retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder – begrebet »misbrug af rettigheder« – skatteforvaltningen i den pågældende medlemsstats ex ante-vurdering – retssikkerhedsprincippet«

Mellem 2008 og 2014 udstedte den luxembourgske skatteforvaltning to sæt forhåndstilsagn (»tax rulings«, herefter »forhåndstilsagn«) vedrørende to omstruktureringstransaktioner, der blev gennemført af flere luxembourgske selskaber i Engie-koncernen.

De omhandlede omstruktureringstransaktioner, der havde en lignende økonomisk og retlig struktur, drejede sig begge om overdragelsen inden for Engie-koncernen af et selskabs aktiver til et datterselskab. Med henblik på at finansiere dette køb udsteder datterselskabet hos et mellemliggende selskab et rentefrit lån, der obligatorisk kan konverteres til aktier på forfaldstidspunktet, benævnt »zéro-intérêts obligation remboursable en actions« (ZORA-lån). Når lånet indfries, skal datterselskabet ved at udstede aktier tilbagebetale det nominelle lånebeløb, forhøjet med en »præmie« bestående af hele det overskud, som datterselskabet har genereret i lånets løbetid, og som kvalificeres som »ZORA-tilvæksten«.

For at finansiere dets optagelse af lånet anvender det mellemliggende selskab en forudbetalt terminskontrakt, der er indgået med et holdingselskab i Engie-koncernen, som er eneaktionær i både datterselskabet og det mellemliggende selskab. Ved indgåelsen af den nævnte kontrakt betaler holdingselskabet det mellemliggende selskab et beløb, der svarer til det nominelle ZORA-beløb, til gengæld for hvilket det mellemliggende selskab overdrager rettighederne til de aktier, der vil blive udstedt ved udløbet af ZORA-lånet, til holdingselskabet, herunder dem, der i givet fald svarer til den samlede værdi af ZORA-tilvæksten.

Efter at have anmodet de luxembourgske myndigheder om oplysninger om forhåndstilsagnene vedrørende Engie-koncernen indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure. Ved afslutningen af denne procedure fastslog Kommissionen ved afgørelse af 20. juni 2018 [265], at Storhertugdømmet Luxembourg gennem sin skatteforvaltning i strid med artikel 107, stk. 1, TEUF og artikel 108, stk. 3, TEUF havde indrømmet Engie-koncernen en selektiv fordel. Kommissionen anordnede tilbagesøgning af denne fordel fra støttemodtagerne. I sin afgørelse fastslog Kommissionen i det væsentlige, at stort set hele det overskud, som Engies datterselskaber havde realiseret i Luxembourg, ikke var blevet beskattet på grund af de omhandlede forhåndstilsagn.

Storhertugdømmet Luxembourg og selskaberne i Engie-koncernen anlagde søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse, i forbindelse med hvilke Retten frifandt Kommissionen [266].

Storhertugdømmet Luxembourg og selskaberne i Engie-koncernen iværksatte appeller til Domstolen (Store Afdeling), som ophævede Rettens dom og derefter, idet den traf endelig afgørelse i tvisten, ligeledes annullerede den omtvistede afgørelse. Domstolen præciserede i denne sammenhæng sin retspraksis vedrørende definitionen og analysen af den referenceramme, i forhold til hvilken skatteforanstaltningers selektivitet skal vurderes med henblik på at afgøre, om de udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis fastslog Domstolen, at de appelanbringender, der anfægtede Rettens vurderinger af den referenceramme, der fulgte af luxembourgsk ret, som Kommissionen havde fastlagt med henblik på at undersøge, om de omhandlede forhåndstilsagn gav Engie-koncernen en selektiv fordel, kunne antages til realitetsbehandling.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt Retten foretog en passende afgrænsning af den relevante referenceramme i henhold til Luxembourgsk ret og, i forlængelse heraf, anlagde en korrekt fortolkning af de bestemmelser, som denne bestod af, var et retsspørgsmål, der kunne efterprøves af Domstolen under en appelsag. Appellanternes argumenter med henblik på at rejse tvivl om valget af referenceramme eller dens betydning under den første fase i analysen af, om der forelå en selektiv fordel, kunne således antages til realitetsbehandling, eftersom denne analyse var baseret på en retlig kvalificering af national ret på grundlag af en EU-retlig bestemmelse.

Efter at have fastslået, at disse anbringender kunne antages til realitetsbehandling, bemærkede Domstolen vedrørende realiteten, at Kommissionen for at kvalificere en national skatteforanstaltning som »selektiv« med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF først skal identificere referencesystemet, dvs. den »normale« skatteordning i den pågældende medlemsstat, og derefter

---

265 Kommissionens afgørelse (EU) 2019/421 af 20.6.2018 om statsstøtte SA.44888 (2016/C) (ex 2016/NN) iværksat af Luxembourg til fordel for Engie (EUT 2019, L 78, s. 1, herefter »den omtvistede afgørelse«).

266 Dom af 12.5.2021, ***Luxembourg m.fl. mod Kommissionen*** (T-516/18 og T-525/18, EU:T:2021:251).

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 skattesystem, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation.

Herom bemærkede Domstolen desuden, at det uden for de områder, hvor EU-skatteretten er genstand for harmonisering, er den pågældende medlemsstat, som – gennem udøvelsen af sine egne beføjelser vedrørende direkte beskatning – fastlægger de grundlæggende kendetegn ved skatten, som principielt definerer det referencesystem eller den »normale« skatteordning. Dette gælder bl.a. for fastsættelsen af beskatningsgrundlaget, beskatningens udløsende begivenhed og eventuelle fritagelser fastsat heri. Det følger heraf, at der med henblik på at identificere referencesystemet kun skal tages hensyn til den gældende nationale lovgivning i den pågældende medlemsstat. Denne konklusion berører imidlertid ikke muligheden for at fastslå, at selve referencerammen, således som den følger af national ret, er uforenelig med EU-retten på statsstøtteområdet, eftersom det omhandlede skattesystem er blevet konfigureret efter åbenbart diskriminerende parametre, der har til formål at omgå denne ret.

I lyset af disse principper fastslog Domstolen, at Kommissionen med henblik på at godtgøre de omhandlede forhåndstilsagns selektivitet havde støttet sig på fire begrundelser, hvoraf den anden blev godkendt af Retten i den appellerede dom. I forbindelse med denne anden begrundelse anførte Kommissionen, at den skattefritagelse for indtægter svarende til ZORA-tilvæksten, der i henhold til forhåndstilsagnene blev indrømmet holdingselskaber, afveg fra den »normale« anvendelse af artikel 164 og 166 i den luxembourgske lov om indkomstskat (herefter »indkomstskatteloven«) [267] vedrørende henholdsvis beskatning af udlodning af overskud og skattefritagelse af indtægter fra kapitalandele.

Idet Storhertugdømmet Luxembourg havde bestridt Kommissionens fortolkning af indkomstskattelovens artikel 164 og 166, bemærkede Domstolen, at når den af den pågældende medlemsstat anlagte fortolkning af den »normale« skatteordning er forenelig med ordlyden af de omhandlede bestemmelser, kan Kommissionen kun fravige denne fortolkning, hvis den kan godtgøre, at der gælder en anden fortolkning i denne medlemsstats retspraksis eller administrative praksis, ved at støtte sig på troværdige og samstemmende oplysninger, der er underlagt en kontradiktorisk procedure.

De forhold, som Retten lagde til grund, gjorde det imidlertid ikke muligt for den gyldigt at fastslå, at Kommissionen i tilstrækkelig grad havde kunnet godtgøre, at der i luxembourgsk ret, hvad angår fortolkningen af indkomstskattelovens artikel 164 og 166, fremherskede en anden fortolkning end den, som Storhertugdømmet Luxembourg havde fremført, idet sidstnævnte fortolkning var forenelig med ordlyden af disse bestemmelser. Domstolen fastslog således, at det var efter en analyse, der var behæftet med en retlig fejl og en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, at Retten tiltrådte den anden af Kommissionen fremførte begrundelse med henblik på at godtgøre forhåndstilsagnenes selektivitet.

Domstolen undersøgte endvidere appellanternes argumentation vedrørende Kommissionens fjerde subsidiære begrundelse med henblik på at godtgøre de omhandlede forhåndstilsagns selektivitet, hvorefter den selektive fordel var en følge af de luxembourgske skattemyndigheders manglende

---

267 Loi du 4 décembre 1967, concernant l'impôt sur le revenu (lov af 4.12.1967 om indkomstskat) (*Mémorial A* 1967, s. 1228), som ændret.

anvendelse af artikel 6 i den luxembourgske lov om skattetilpasning [268] vedrørende misbrug af rettigheder. På dette punkt havde appellanterne anfægtet Rettens analyse, hvorefter Kommissionen kunne påvise forhåndstilsagnenes selektive karakter i forhold til den nævnte artikel uden at tage hensyn til den nationale administrative praksis vedrørende denne bestemmelse med den begrundelse, at denne ikke gav anledning til fortolkningsvanskeligheder.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at kvalificeringen af en skatteforanstaltning som »selektiv« ikke alene forudsætter kendskab til indholdet af de relevante retsregler, men ligeledes kræver en undersøgelse af disses rækkevidde, herunder på grundlag af den pågældende medlemsstats administrative og retslige praksis. Domstolen påpegede desuden, at skattetilpasningslovens artikel 6 efter sin art var særlig generel. Valget om at fastsætte en sådan bestemmelse og at fastlægge de nærmere regler for gennemførelsen heraf henhører under medlemsstaternes kompetence på området for direkte beskatning på de områder, der ikke har været genstand for en EU-retlig harmonisering, og dermed under deres skattemæssige autonomi.

Under disse omstændigheder kunne Kommissionen kun nå til den konklusion, at skattemyndighedernes undladelse af at anvende skattetilpasningslovens artikel 6 med henblik på at afvise en skattebehandling, som en skatteyder har anmodet om i en anmodning om forhåndstilsagn, havde medført tildeling af en selektiv fordel, for så vidt som denne undladelse afveg fra national retspraksis eller administrativ praksis vedrørende denne bestemmelse. Hvis det forholdt sig anderledes, ville Kommissionen være i stand til selv at definere, hvad der udgør eller ikke udgør en korrekt anvendelse af en sådan bestemmelse, hvilket ville overskride grænserne for de beføjelser, som den er tillagt ved traktaterne på området for kontrol med statsstøtte.

Domstolen konkluderede derfor, at Retten ligeledes havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at det ikke var nødvendigt for Kommissionen, at tage hensyn til de luxembourgske skattemyndigheders administrative praksis vedrørende skattetilpasningslovens artikel 6, med den begrundelse, at denne bestemmelse ikke havde givet anledning til nogen fortolkningsvanskeligheder.

Henset til det ovenstående ophævede Domstolen den appellerede dom. Da Domstolen endvidere fandt, at tvisten var moden til påkendelse, undersøgte den derefter selv de søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, som Storhertugdømmet Luxembourg og selskaberne i Engie-koncernen havde anlagt.

Til støtte for deres annullationssøgsmål havde disse parter i det væsentlige anfægtet de fire begrundelser, som Kommissionen havde støttet sig på med henblik på at godtgøre de omhandlede forhåndstilsagns selektivitet.

Hvad angik Kommissionens anden begrundelse, hvorefter den fritagelse for indtægter svarende til ZORA-tilvæksten, der i henhold til forhåndstilsagnene blev indrømmet holdingselskaber, afveg fra den »normale« anvendelse af indkomstskattelovens artikel 164 og 166, fremhævede Domstolen for det første, at det fremgik af dens analyse af appelanbringenderne, at Rettens bedømmelse var behæftet med en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. For det andet bekræftede Domstolen, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse afveg fra den fortolkning af indkomstskattelovens artikel 164 og 166, som Storhertugdømmet Luxembourg havde fremført, uden at godtgøre, at denne fortolkning var uforenelig med ordlyden af de nævnte bestemmelser, eller at en anden fortolkning var fremherskende i luxembourgsk retspraksis eller administrativ praksis, hvilket udgør en retlig fejl.

---

268 Steueranpassungsgesetz (lov om skattetilpasning) af 16.10.1934 (*Mémorial A* 1934, s. 9001).

Efter at have konstateret, at det fulgte af dens analyse af appelanbringenderne, at den fjerde begrundelse ligeledes var retligt forkert, undersøgte Domstolen annullationsanbringenderne vedrørende den første og den tredje begrundelse, hvori Kommissionen havde baseret sig på en referenceramme, der var udvidet til at omfatte det luxembourgske selskabsskattesystem, med henblik på at fastslå forhåndstilsagnenes selektivitet.

I sidstnævnte henseende bemærkede Domstolen bl.a., at referencesystemet eller den »normale« skatteordning skulle omfatte bestemmelser, der fastsætter de fritagelser, som den nationale skatte- og afgiftsmyndighed har anset for at finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, når disse bestemmelser som i det foreliggende tilfælde ikke i sig selv gav en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. I et sådant tilfælde kan Kommissionen, henset til medlemsstaternes egne kompetencer på området for direkte beskatning og respekten for deres skattemæssige autonomi, ikke fastsætte en undtagelse fra en referenceramme ved blot at konstatere, at en foranstaltning afviger fra et generelt formål om beskatning af alle selskaber, der er hjemmehørende i den pågældende medlemsstat, uden at tage hensyn til bestemmelser i national ret, der specificerer fremgangsmåden for opfyldelsen af dette formål. I det foreliggende tilfælde medtog Kommissionen imidlertid ikke indkomstskattelovens artikel 166 i den referenceramme, der blev udvidet til at omfatte det luxembourgske selskabsskattesystem, selv om denne bestemmelse udgjorde retsgrundlaget for de omhandlede forhåndstilsagn. Domstolen konkluderede således, at denne fejl nødvendigvis medførte, at hele den selektivitetsanalyse, som Kommissionen havde foretaget i henhold til den referenceramme, der var udvidet til at omfatte det luxembourgske selskabsskattesystem, var behæftet med fejl.

I lyset af det ovenstående tiltrådte Domstolen anbringenderne om annullation af den omtvistede afgørelse vedrørende urigtige skøn og retlige fejl ved identificeringen af en selektiv fordel og annullerede følgelig denne afgørelse.

Dom af 14. december 2023, Kommissionen mod Amazon.com m.fl. (C-457/21 P, EU:C:2023:985)

»Appel – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – forudgående skatteafgørelse fra en medlemsstat – støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked – begrebet »fordel« – fastlæggelse af referencerammen – »normal« beskatning i henhold til national ret – armslængdeprincippet – Domstolens efterprøvelse af Rettens fortolkning og anvendelse af national ret«

Fra 2006 fortsatte Amazon-koncernen sine forretningsaktiviteter i Europa gennem to selskaber med hjemsted i Storhertugdømmet Luxembourg, nemlig dels Amazon Europe Holding Technologies SCS (herefter »LuxSCS«), dels Amazon EU Sàrl (herefter »LuxOpCo«), et helejet datterselskab af LuxSCS.

I denne sammenhæng opnåede LuxSCS ved forskellige aftaler indgået med Amazon-koncernens amerikanske enheder ret til at udnytte visse intellektuelle ejendomsrettigheder, der i det væsentlige vedrørte den nævnte koncerns teknologi, kundedata og varemærker, og til at underlicensere de omhandlede immaterielle aktiver. LuxSCS indgik i denne forbindelse bl.a. en licensaftale med LuxOpCo som den primære operatør af Amazon-koncernens forretningsaktiviteter i Europa. I henhold til denne aftale forpligtede LuxOpCo sig til en royaltybetaling til LuxSCS til gengæld for anvendelsen af de immaterielle aktiver.

I 2014 gennemførte Amazon-koncernen endnu en omstrukturering, og den kontraktlige aftale mellem LuxSCS og LuxOpCo var ikke længere gældende.

Som forberedelse til omstruktureringen i 2006 udstedte de luxembourgske skattemyndigheder efter anmodning fra Amazon-koncernen en forudgående skatteafgørelse til sidstnævnte (»tax ruling«,

herefter »skatteafgørelse«) vedrørende behandlingen af LuxOpCo og LuxSCS med henblik på den luxembourgske selskabsbeskatning. Denne skatteafgørelse bekræftede for det første, at LuxSCS ikke var underlagt luxembourgsk selskabsskat på grund af sin selskabsform, og godkendte for det andet metoden til beregning af størrelsen af den årlige royaltybetaling, som LuxOpCo skulle betale til LuxSCS i henhold til den ovennævnte licensaftale.

Ved afgørelse af 4. oktober 2017 [269] (herefter »den omtvistede afgørelse«) fandt Europa-Kommissionen, at denne skatteafgørelse – såvel som den årlige gennemførelse heraf fra 2006 til 2014 – udgjorde en støtte til Amazon-koncernen, der var uforenelig med det indre marked som omhandlet i artikel 107 TEUF. I denne henseende fandt Kommissionen bl.a., at den metode til beregning af størrelsen af den årlige royalty, som LuxOpCo skulle betale til LuxSCS, som godkendt i skatteafgørelsen, ikke kunne føre til et armslængderesultat. Ifølge Kommissionen var den årlige royalty beregnet ved anvendelse af denne metode for høj, hvilket kunstigt nedsatte LuxOpCos beskatningsgrundlag.

I to annullationssøgsmål anlagt af Storhertugdømmet Luxembourg og Amazon-koncernen til prøvelse af den omtvistede afgørelse annullerede Retten denne afgørelse ved dom af 12. maj 2021 [270] i det væsentlige med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at der forelå en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

Den af Kommissionen iværksatte appel blev forkastet af Domstolen, som ved at ændre begrundelsen og i forlængelse af dommen i sag Fiat Chrysler Finance Europe mod Kommissionen [271] fastslog, at Kommissionen ved i den omtvistede afgørelse at anvende armslængdeprincippet, selv om dette princip ikke var indarbejdet i luxembourgsk skatteret på tidspunktet for vedtagelsen af skatteafgørelsen, havde begået en fejl ved fastlæggelsen af den referenceramme, ud fra hvilken denne skatteafgørelse skulle vurderes, hvilket gjorde hele Kommissionens ræsonnement vedrørende forekomsten af en selektiv fordel fejlbehæftet.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at de appelanbringender, der anfægtede Rettens fortolkning og anvendelse af armslængdeprincippet til støtte for sin konklusion om, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at der forelå en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, kunne antages til realitetsbehandling.

Idet Kommissionen havde inkluderet armslængdeprincippet i den referenceramme, der blev anvendt med henblik på dens undersøgelse af, om der forelå en selektiv fordel, bemærkede Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt Retten havde foretaget en passende afgrænsning af det relevante referencesystem og, i forlængelse heraf, foretog en korrekt fortolkning og anvendelse af de bestemmelser, som denne består af, var et retsspørgsmål, der kunne efterprøves af Domstolen under en appelsag.

Det følger heraf, at Kommissionens argumenter med henblik på at rejse tvivl om Rettens fortolkning og anvendelse af armslængdeprincippet med henblik på at fastslå, at det referencesystem, der blev

---

269 Kommissionens afgørelse (EU) 2018/859 af 4.10.2017 om statsstøtte SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) fra Luxembourg til Amazon (EUT 2018, L 153, s. 1).

270 Dom af 12.5.2021, ***Luxembourg og Amazon mod Kommissionen*** (T-816/17 og T-318/18, EU:T:2021:252).

271 Dom af 8.11.2022, ***Fiat Chrysler Finance Europe mod Kommissionen*** (C-885/19 P og C-898/19 P, EU:C:2022:859, herefter »Fiat-dommen«).

anvendt i den omtvistede afgørelse, var fejlagtigt, og at det derfor ikke var godtgjort, at der forelå en fordel for Amazon-koncernen, kunne antages til realitetsbehandling.

Med hensyn til realiteten bemærkede Domstolen for det andet, at armslængdeprincippet på EU-rettens nuværende udviklingstrin kun kan anvendes ved undersøgelsen af foranstaltninger af skattemæssig karakter inden for rammerne af artikel 107, stk. 1, TEUF, hvis det er anerkendt i den pågældende nationale ret og i henhold til de fremgangsmåder, der er fastsat heri. Retten begik derfor en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen generelt kunne anvende armslængdeprincippet i forbindelse med gennemførelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF uden at præcisere, at denne institution forinden var forpligtet til at sikre sig, at dette princip var indarbejdet i den luxembourgske skattelovgivning, og at der udtrykkeligt blev henvist til armslængdeprincippet som sådant.

Ved at anføre, at retningslinjerne fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) havde en »vis praktisk betydning« ved vurderingen af, om armslængdeprincippet var overholdt, selv om disse retningslinjer ikke er bindende for OECD-medlemslandene, begik Retten endnu en retlig fejl, for så vidt som den anså det for godtgjort, at de nævnte retningslinjer fandt anvendelse, uden at efterprøve, om Kommissionen havde sikret sig, at der i den luxembourgske skatteret udtrykkeligt blev henvist hertil.

Domstolen konkluderede således, at Rettens analyse af betingelsen om, at der skal foreligge en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, var retligt fejlagtig, eftersom den var baseret på en fejlagtig fastlæggelse af det relevante referencesystem.

For det tredje besluttede Domstolen ikke desto mindre at forkaste appellen i sin helhed, idet den ændrede begrundelsen.

I denne henseende fastslog Domstolen i første række, at Kommissionen med henblik på at fastslå, at Amazon-koncernen havde opnået en fordel, havde anvendt armslængdeprincippet, som om det var blevet anerkendt som sådant i EU-retten, selv om det fremgår af Fiat-dommen, at der på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke findes et selvstændigt armslængdeprincip, der skal gælde uafhængigt af, om sidstnævnte er blevet indarbejdet i national ret.

I anden række fandt Kommissionen, at den luxembourgske indkomstskattelov af skatteforvaltningen var blevet fortolket således, at den forankrede armslængdeprincippet i luxembourgsk skatteret. Som det fremgår af Fiat-dommen, ville imidlertid kun en indarbejdelse af dette princip som sådant i national ret, der som minimum kræver, at sidstnævnte udtrykkeligt henviser til det nævnte princip, give Kommissionen mulighed for at anvende dette princip i forbindelse med vurderingen af, om der foreligger en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Som Kommissionen selv anerkendte, var dette krav imidlertid ikke opfyldt ved vedtagelsen af den omhandlede skatteafgørelse, således at denne institution ikke kunne anvende dette princip med tilbagevirkende kraft i den nævnte afgørelse.

I tredje række bemærkede Domstolen, at Kommissionen ved i den omtvistede afgørelse at anvende OECD's retningslinjer for koncerninterne afregningspriser uden at have godtgjort, at disse retningslinjer helt eller delvist var blevet udtrykkeligt overtaget i luxembourgsk ret, havde tilsidesat det forbud, der er nævnt i Fiat-dommen, mod ved undersøgelsen af, om der foreligger en selektiv skattefordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF og med henblik på at fastslå, hvilken skattebyrde en virksomhed normalt skal bære, at tage hensyn til parametre og regler, der ligger uden for det pågældende nationale skattesystem, såsom disse retningslinjer, medmindre der inden for skattesystemet udtrykkeligt henvises til disse.

Henset til det ovenstående konkluderede Domstolen, at det var med rette, at Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at der forelå en fordel for Amazon-koncernen som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og den annullerede følgelig den omtvistede afgørelse. Domstolen forkastede således den af Kommissionen iværksatte appel i sin helhed.

IX. Skatte- og afgiftsbestemmelser [272]

Dom af 28. februar 2023 (Store Afdeling), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127)

»Præjudiciel forelæggelse – Rådet for Den Europæiske Unions gennemførelsesbeføjelse – artikel 291, stk. 2, TEUF – det fælles merværdiafgiftssystem (moms) – direktiv 2006/112/EF – artikel 28 og 397 – afgiftspligtig person, som handler i eget navn, men for tredjemands regning – udbydere af elektronisk leverede ydelser – gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 – artikel 9a – formodning – gyldighed«

Fenix – et selskab, som er registreret med henblik på merværdiafgift (moms) i Det Forenede Kongerige – driver på internettet en social netværksplatform kendt som Only Fans (herefter »Only Fans-platformen«). Denne platform tilbydes til »brugere« over hele verden, der er inddelt i »creators« og »fans«. Hver creator har en »profil«, hvor vedkommende uploader og lægger indhold ud såsom fotos, videoer og beskeder, som fans kan tilgå ved at foretage ad hoc-betaling eller gennem betaling af et månedligt gebyr. Fenix fastsætter et minimumsbeløb både for at følge og for »tilskud« samt de almindelige betingelser for brug af platformen. Herudover stiller Fenix det system, der gør det muligt at foretage de finansielle tranaktioner, til rådighed. Fenix er ansvarlig for opkrævningen og overførslen af betalingerne fra fans gennem en betalingstjenesteudbyder. Fenix opkræver 20% af ethvert beløb, der overføres til en creator og pålægger, af det således opkrævede beløb, moms med en sats på 20%, der er angivet på de fakturaer, som Fenix udsteder. Alle betalinger fremgår af den pågældende fans' kontoudtog som betalinger foretaget til Fenix.

Ved momsansættelser for perioden fra juli 2017 til januar 2020 samt for april 2020 pålagde den britiske skatte- og afgiftsmyndighed, der var af den opfattelse, at Fenix skulle anses for at handle i eget navn [273], Fenix at betale moms af hele det beløb, der modtages fra en fan, og ikke kun af 20% af dette beløb, som selskabet havde opkrævet i vederlag.

Fenix anlagde sag ved den forelæggende ret [274], hvorunder selskabet anfægtede gyldigheden af retsgrundlaget for momsansættelserne [275], og de respektive beløb heri. Til støtte for sit søgsmål gjorde Fenix gældende, at med vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse havde Rådet for Den

---

272 Dom af 24.7.2023 (Store Afdeling), ***Lin*** (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), bør også nævnes i dette afsnit. Denne dom er omtalt i afsnit I.2 »Legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf«.

273 I henhold til artikel 9a, stk. 1, første afsnit, i Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 af 15.3.2011 om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2011, L 77, s. 1), som ændret ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1042/2013 af 7.10.2013 (EUT 2013, L 284, s. 1), »formodes det«, at en afgiftspligtig person, som deltager i en levering af elektronisk leverede ydelser via et telenet, en grænseflade eller en portal som f.eks. en markedsplads for applikationer, »handler i eget navn, men for udbyderen af disse ydelsers regning, medmindre denne udbyder udtrykkeligt er angivet som leverandør af denne afgiftspligtige person, og dette afspejles i de kontraktlige aftaler mellem parterne«. Andet afsnit i denne bestemmelse opstiller to betingelser, der skal være opfyldt, »[f]or at udbyderen af elektronisk leverede ydelser kan anses for at være udtrykkeligt angivet som leverandør af disse ydelser af den afgiftspligtige person«. Endelig, følger det af bestemmelsens tredje afsnit, at »[e]n afgiftspligtig person, der i forbindelse med levering af elektronisk leverede ydelser godkender, at kunden afkræves betaling eller leveringen af ydelserne eller fastsætter de almindelige leveringsbetingelser, […] i forbindelse med anvendelsen af dette stykke ikke [har] lov til udtrykkeligt at angive en anden person som leverandør af de pågældende ydelser«.

274 First-tier Tribunal (Tax Chamber) (ret i første instans (afdelingen for sager om skatter og afgifter), Det Forenede Kongerige)).

275 Dvs. artikel 9a, stk. 1, i gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 (herefter »den anfægtede bestemmelse«).

Europæiske Union overskredet grænserne for de gennemførelsesbeføjelser, det er tillagt i medfør af momsdirektivet [276]. Den anfægtede bestemmelse gik således ud over momsdirektivets artikel 28 [277], til hvilken den er tiltænkt at skulle udgøre en foranstaltning til gennemførelse, ved at fastsætte, at en fuldmægtig, som optræder som formidler i forbindelse med leveringen af elektronisk leverede ydelser, anses for selv at have modtaget og leveret disse ydelser, selv om identiteten af leverandøren, som er fuldmagtsgiver, er kendt. Bestemmelsen ændrer grundlæggende fuldmægtigens ansvar på momsområdet ved at flytte afgiftsbyrden over på internetplatforme, idet det i praksis viser sig umuligt at afkræfte den formodning, der er opstillet.

På den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt den anfægtede bestemmelse var gyldig [278], for så vidt som Rådet havde overskredet de gennemførelsesbeføjelser, det er tildelt i henhold til EUF-traktaten og momsdirektivet, fandt Domstolen (Store Afdeling) i sin dom, at gennemgangen af denne bestemmelse intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen for det første, at selv om det påhviler medlemsstaterne at gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter [279], kan gennemførelsesbeføjelserne i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i EU-traktaten, tildeles Rådet i medfør af artikel 291, stk. 2, TEUF. Med hensyn til momsdirektivet har Rådet beføjelse til, med enstemmighed på forslag af Kommissionen, at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelsen heraf. Denne beføjelse til Rådet forklares og begrundes med dels nødvendigheden af, at direktivets gennemførelsesforanstaltninger var ensartede, dels ønsket om, at Rådet burde forbeholdes kompetencen til at vedtage sådanne gennemførelsesforanstaltninger på grund af de konsekvenser, der kan være betydelige, som disse foranstaltninger kan have for medlemsstaternes budgetter. Blandt de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget på grundlag af den nævnte beføjelse, er den anfægtede bestemmelse, som har til formål at sikre en ensartet anvendelse af momsdirektivets artikel 28.

Hvad for det andet angik grænserne for de gennemførelsesbeføjelser, der er omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF, bemærkede Domstolen, at bestemmelser, der fastsætter væsentlige elementer i en grundlæggende retsforskrift, ikke kan vedtages i gennemførelsesretsakter eller i delegerede retsakter, men de skal være vedtaget efter den gældende lovgivningsprocedure, nemlig for så vidt angår momsdirektivet den særlige procedure i henhold til artikel 113 TEUF [280].

---

276 Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1) (herefter »momsdirektivet«). Artikel 397 heri fastsætter, at »Rådet […] med enstemmighed på forslag af Kommissionen [træffer] de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelsen af dette direktiv«.

277 Momsdirektivets artikel 28 fastsætter, at når en afgiftspligtig person, som handler i eget navn, men for tredjemands regning, optræder som formidler i forbindelse med en ydelse, anses han for selv at have modtaget og leveret den pågældende ydelse.

278 Domstolen har kompetence til afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende anmodninger fra domstole i Det Forenede Kongerige indgivet inden udløbet af overgangsperioden, som er defineret i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7), dvs. den 31.12.2020.

279 Artikel 291, stk. 1, TEUF.

280 Artikel 113 TEUF fastsætter, at »Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager bestemmelser om harmonisering af

Domstolen præciserede endvidere, at de betragtninger om grænserne for Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, der følger af Domstolens retspraksis, ligeledes gælder, når sådanne beføjelser i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF er tildelt Rådet. Idet der for det første henvises til både Kommissionen og til Rådet, foretager denne bestemmelse således ikke nogen sondring med hensyn til arten og rækkevidden af gennemførelsesbeføjelserne, afhængigt af hvilken institution der er tildelt dem. For det andet følger det af opbygningen af artikel 290 TEUF og 291 TEUF, at Rådets udøvelse af gennemførelsesbeføjelser ikke kan være reguleret af andre betingelser end dem, som Kommissionen er underlagt, når den skal udøve sin gennemførelsesbeføjelse.

De gennemførelsesbeføjelser, som Rådet er tillagt, indebærer følgelig beføjelsen til at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige eller egnede til den ensartede gennemførelse af bestemmelserne i en lovgivningsmæssig retsakt, på grundlag af hvilken de er vedtaget, og som blot præciserer dennes indhold, under overholdelse af de væsentlige generelle mål, som forfølges med denne retsakt, uden at ændre den eller supplere hverken dens væsentlige eller ikke-væsentlige elementer. Det måtte navnlig fastslås, at en gennemførelsesforanstaltning begrænser sig til at præcisere bestemmelserne i den pågældende lovgivningsmæssige retsakt, når foranstaltningen udelukkende har til formål, generelt eller for visse særlige tilfælde, at afklare rækkevidden af disse bestemmelser eller at fastsætte de nærmere bestemmelser for anvendelsen, på den betingelse, at denne foranstaltning herved undgår enhver modstrid i forhold til formålene med disse bestemmelser og ikke på nogen måde forandrer det normative indhold af denne retsakt eller anvendelsesområdet herfor.

For at afgøre, om Rådet med vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse havde overholdt grænserne for de gennemførelsesbeføjelser, det er tillagt, prøvede Domstolen således, om denne bestemmelse begrænser sig til at præcisere indholdet af momsdirektivets artikel 28, som den gennemfører, hvilket indebærer, at det skal undersøges, om bestemmelsen overholder dette direktivs væsentlige generelle mål, om den er nødvendig eller egnet til at lette en ensartet gennemførelse af denne artikel 28, og om den hverken supplerer eller ændrer denne bestemmelse på nogen måde.

I denne henseende fastslog Domstolen indledningsvis, at den anfægtede bestemmelse overholdt de væsentlige generelle mål med momsdirektivet og med dets artikel 28. Formålet med den anfægtede bestemmelse er nemlig at sikre en ensartet anvendelse af den nuværende momsordning, bl.a. i henseende til beskatning af elektronisk leverede ydelser leveret til en ikke-afgiftspligtig person [281], og den formodning, der er opstillet i momsdirektivets artikel 28, og hvorefter den afgiftspligtige person,

---

lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion og undgå konkurrenceforvridning«.

281 Der siden den 1.1.2015 har skullet beskattes i den medlemsstat, hvor kunden er etableret eller har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, uanset hvor den afgiftspligtige person, der leverer disse ydelser, er etableret.

som i forbindelse med en ydelse handler i egenskab af formidler og i eget navn, men for tredjemands regning, anses for at være leverandør af disse ydelser.

Domstolen konkluderede derefter, at den anfægtede bestemmelse er egnet til og endog nødvendig for en ensartet gennemførelse af momsdirektivet, henset til interessen i at sikre retssikkerheden for leverandører af tjenesteydelser og interessen i at undgå dobbeltbeskatning eller ikke-beskatning, som forskelle i gennemførelsesbestemmelserne medlemsstaterne imellem ville medføre.

Endelig behandlede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede bestemmelse overholdt forbuddet mod at supplere eller ændre indholdet af momsdirektivets artikel 28. Den fastslog i denne henseende, at det på ingen måde fremgår af momsdirektivet, at EU-lovgiver skulle have afstået fra i givet fald ved tildeling af gennemførelsesbeføjelserne til Rådet i medfør af dette direktiv at sikre en ensartet anvendelse af betingelserne i nævnte artikel 28, navnlig betingelsen, hvorefter en afgiftspligtig person, som optræder som formidler i forbindelse med en ydelse, for at kunne anses for at have leveret en ydelse skal handle i eget navn, men for tredjemands regning. Nærmere bestemt kunne den anfægtede bestemmelse ikke anses for at supplere eller ændre indholdet af momsdirektivets artikel 28, herunder den formodning, der er opstillet i denne artikel, men udgør blot en præcisering af dette indhold i den specifikke kontekst af elektronisk leverede ydelser leveret via et telenet, en grænseflade eller en portal som f.eks. en markedsplads for applikationer. Navnlig tager denne bestemmelse fuldt ud hensyn til transaktionernes økonomiske og forretningsmæssige virkelighed som et grundlæggende kriterium ved anvendelsen af det fælles momssystem. Domstolen konkluderede heraf, at med vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse og med henblik på at sikre en ensartet anvendelse i EU af momsdirektivets artikel 28 havde Rådet ikke overskredet de gennemførelsesbeføjelser, det er tildelt ved momsdirektivet i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF.

X. Tilnærmelse af lovgivning

1. Intellektuel og industriel ejendomsret

Dom af 16. februar 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105)

»Præjudiciel forelæggelse – intellektuel ejendomsret – design – direktiv 98/71/EF – artikel 3, stk. 3 og 4 – betingelser for at opnå beskyttelse af en komponent, der indgår i et sammensat produkt – begreberne »synlighed« og »normal brug« – synligheden af en komponent af et sammensat produkt under den endelige brugers normale brug af dette produkt«

Monz, der er et tysk selskab, er indehaver af et design, som viser undersiden af en cykel- eller motorcykelsadel, og som siden 2011 har været registreret hos Deutsches Patent- und Markenamt (den tyske patent- og varemærkemyndighed, Tyskland, herefter »DPMA«).

Den 27. juli 2016 anmodede Büchel, der er et tysk selskab, DPMA om at erklære dette design ugyldigt, idet selskabet gjorde gældende, at designet ikke opfyldte betingelserne for opnåelse af retlig beskyttelse af design [282]. Ved anvendelse på en cykelsadel, der er en komponent af et sammensat produkt såsom en cykel eller en motorcykel, ville designet nemlig ikke være synligt ved normal brug af dette produkt.

DPMA afslog ugyldighedsbegæringen med henvisning til, at der ikke forelå nogen grund til at udelukke det omhandlede design fra retlig beskyttelse som design. DPMA fandt, at den komponent, hvorpå designet anvendes, fortsat er synlig ved normal brug af det sammensatte produkt, der ligeledes omfatter afmontering og genmontering af sadlen til andre formål end vedligeholdelse og reparation.

Denne afgørelse blev indbragt for Bundespatentgericht (forbundsdomstol i patentretlige sager, Tyskland), som erklærede det omhandlede design ugyldigt med den begrundelse, at det ikke opfyldte kravene om nyhed og individuel karakter. Den var af den opfattelse, at en komponent, der kun er synlig, når den adskilles fra et sammensat produkt, ikke opfylder betingelsen om synlighed og derfor ikke kan være omfattet af den nævnte retlige beskyttelse. Den fandt desuden, at alene kørsel på cykel samt på- og afstigning kan anses for normal brug, og at sadlens underside ikke er synlig i forbindelse med disse anvendelser.

På denne baggrund anmodede Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland), der skulle træffe afgørelse i en appel iværksat af Monz, nærmere bestemt Domstolen om at oplyse for det første, om kravet om synlighed af design, der finder anvendelse på eller indgår i et produkt, som udgør en komponent af et sammensat produkt, skal vurderes under hensyntagen til bestemte betingelser for anvendelsen af det sammensatte produkt eller derimod alene under hensyntagen til den objektive mulighed for at genkende det design, der anvendes på komponenten, således som denne er inkorporeret i det sammensatte produkt. Den ønskede for det andet nærmere bestemt oplyst, hvilke

---

282 Som omhandlet i § 4 i Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (lov om retlig beskyttelse af design) af 24.2.2014 (BGBl. 2014 I, s. 122), der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/71/EF af 13.10.1998 om retlig beskyttelse af mønstre (EFT 1998, L 289, s. 28).

kriterier der er relevante for, at den endelige brugers anvendelse af et sammensat produkt kan betegnes som normal brug.

Domstolen præciserede i sin præjudicielle dom dels det krav om synlighed, for at et design, der finder anvendelse på eller indgår i et produkt, som udgør en komponent af et sammensat produkt, kan være retligt beskyttet som design, dels kriterierne for begrebet »normal brug« af dette produkt som omhandlet i artikel 3, stk. 3 og 4, i direktiv 98/71.

Domstolens bemærkninger

Domstolen koncentrerede sig først om spørgsmålet om en komponents synlighed, når den først er blevet inkorporeret i et sammensat produkt. Den bemærkede indledningsvis, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 98/71 fastsætter en særlig regel, der specifikt vedrører design, der finder anvendelse på eller indgår i et produkt, som udgør en komponent af et sammensat produkt. Den fremhævede i denne henseende, at det er et produkts eller en del af et produkts udseende, som er genstand for den retlige beskyttelse af design.

Hvad angår de krav, som skal være opfyldt, for at udseendet af en komponent af et sammensat produkt kan beskyttes som design, henviste Domstolen til sin tidligere praksis, hvorefter komponenten skal være synlig og afgrænset af elementer, der udgør produktets særlige udseende, hvilket forudsætter, at komponenten ikke udviskes fuldstændigt i produktet i dets helhed. Domstolen fremhævede, at denne retspraksis, som indgår i den beskyttelse af design, der er fastsat i forordning nr. 6/2002 [283], ligeledes finder anvendelse på ordningen for beskyttelse af design i direktiv 98/71.

Imidlertid skal komponenten for at være omfattet af den retlige beskyttelse af design efter at være blevet inkorporeret i det sammensatte produkt fortsat være synlig under normal brug af dette produkt. En abstrakt vurdering af synligheden af den komponent, der indgår i et sammensat produkt, uden sammenhæng med den konkrete anvendelse af dette produkt er således ikke tilstrækkelig til, at en sådan komponent kan være retligt beskyttet. Artikel 3, stk. 3, i direktiv 98/71 kræver imidlertid ikke, at en komponent, som indgår i et sammensat produkt, fortsat er synlig i sin helhed ved hver anvendelse af dette produkt.

Følgelig kan synligheden af en komponent, der indgår i et sammensat produkt, ikke udelukkende vurderes ud fra dette produkts endelige brugers synsvinkel, men ligeledes ud fra en udenforstående iagttagers synsvinkel.

Dernæst undersøgte Domstolen begrebet »normal brug« af et sådant produkt foretaget af den endelige bruger som omhandlet i artikel 3, stk. 4, i direktiv 98/71. Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt den normale brug af et sammensat produkt svarer til den brug, som er tilsigtet af producenten af komponenten, til den brug, som er tilsigtet af producenten af det sammensatte produkt, eller til den endelige brugers sædvanlige anvendelse af dette produkt, fastslog Domstolen, at denne bestemmelse vedrører den endelige brugers normale brug af det sammensatte produkt.

Domstolen præciserede i denne henseende, at den endelige brugers normale eller sædvanlige brug af et sammensat produkt som udgangspunkt svarer til en anvendelse, der er i overensstemmelse med det formål med det sammensatte produkt, som producenten eller designeren af produktet har tilsigtet. Det har imidlertid været EU-lovgivers hensigt at henvise til den endelige brugers sædvanlige brug af det sammensatte produkt for at udelukke anvendelser af dette produkt i andre handelsled og

---

283 Rådets forordning (EF) nr. 6/2002 af 12.12.2001 om EF-design (EFT 2002, L 3, s. 1).

således undgå omgåelse af synlighedsbetingelsen. Vurderingen af, om der foreligger normal brug af et sammensat produkt, kan følgelig ikke udelukkende baseres på hensigten hos producenten af komponenten eller det sammensatte produkt.

Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvad der udgør »normal brug« af et sammensat produkt foretaget af den endelige bruger som omhandlet i artikel 3, stk. 4, i direktiv 98/71, fandt Domstolen, at den omstændighed, at denne bestemmelse hverken præciserer, hvilken type anvendelse af produktet der er omfattet af dette begreb, eller generelt henviser til den endelige brugers anvendelse af et sådant produkt, taler for en vid fortolkning af begrebet. I denne henseende fastslog Domstolen, at eftersom anvendelsen af et produkt til dets primære formål i praksis ofte kræver, at der udføres forskellige handlinger, før eller efter at produktet har opfyldt dette primære formål, omfatter normal brug af et sammensat produkt alle disse handlinger med undtagelse af dem, der udtrykkeligt er udelukket, nemlig handlinger i forbindelse med vedligeholdelse og reparation.

Begrebet »normal brug« skal derfor omfatte handlinger, der vedrører den sædvanlige anvendelse af et produkt, samt andre handlinger, der med rimelighed kan udføres i forbindelse med en sådan anvendelse, og som er sædvanlige ud fra den endelige forbrugers synsvinkel, herunder handlinger, der kan udføres før eller efter, at produktet har opfyldt sit primære formål, såsom opbevaring og transport af produktet.

Henset til disse betragtninger fastslog Domstolen, at det krav om synlighed af design, der finder anvendelse på eller indgår i et produkt, som udgør en komponent af et sammensat produkt, skal vurderes henset til en situation med normal anvendelse af det sammensatte produkt, således at den pågældende komponent efter at være blevet inkorporeret i dette produkt fortsat er synlig under en sådan anvendelse. Med henblik herpå skal synligheden af en komponent af et sammensat produkt under den endelige brugers normale brug af produktet vurderes ud fra denne brugers og en udenforstående iagttagers synsvinkel. Denne normale brug skal omfatte handlinger, der udføres i forbindelse med den primære anvendelse af et sammensat produkt, samt handlinger, der sædvanligvis skal udføres af den endelige bruger i forbindelse med en sådan anvendelse, med undtagelse af vedligeholdelse og reparation.

2. Motorkøretøjsforsikring

Dom af 12. oktober 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767)

»Præjudiciel forelæggelse – ansvarsforsikring for motorkøretøjer – direktiv 2009/103/EF – artikel 1, stk. 1) – begrebet »køretøj« – national lovgivning, der fastsætter automatisk erstatning for visse trafikanter, der lider skade ved uheld forvoldt af motorkøretøjer – person, der ikke fører et »motorkøretøj« i denne lovgivnings forstand – begreb, der svarer til begrebet »køretøj« som omhandlet i direktiv 2009/103 – cykel udstyret med en elektrisk motor, der yder pedalhjælp og har en accelerationsfunktion, der først kan aktiveres efter brug af muskelkraft«

Den 14. oktober 2017 blev BV (herefter »den skadelidte«), der kørte på en cykel med elektrisk hjælpemotor på offentlig vej, ramt af en bil, der var forsikret af KBC Verzekeringen NV (herefter »KBC«). Den skadelidte afgik ved døden. Da ulykken blev anset for »en ulykke på vej til eller fra arbejde«, udbetalte P&V Verzekeringen CVBA (herefter »P&V«), arbejdsgiverens forsikringsselskab for arbejdsulykker, erstatning og indtrådte i skadelidtes rettigheder og skadelidtes retssuccessorers rettigheder.

P&V anlagde sag mod KBC med påstand om godtgørelse af sine omkostninger på grundlag af de nationale bestemmelser. I det foreliggende tilfælde fastsætter disse bestemmelser bl.a. en forpligtelse for de forsikringsselskaber, som har ansvarsforsikret førere af motorkøretøjer, der har været

involveret i en trafikulykke, til at betale erstatning for alle skader, som de skadelidte ved denne trafikulykke har lidt, når de anses for »bløde trafikanter«, idet denne kvalifikation afhænger af, om trafikofret var fører eller ej af et »motorkøretøj« på tidspunktet for denne ulykke. KBC fremsatte et modkrav med henblik på at opnå tilbagebetaling af et pengebeløb fra P&V, som var blevet udbetalt med urette. Til sit forsvar gjorde P&V gældende, at skadelidte ikke kunne anses for at have været fører af et motorkøretøj.

Hof van Cassatie (kassationsdomstol, Belgien), der var forelagt en appel, iværksat af KBC, forelagde Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af begrebet »køretøj« som omhandlet i artikel 1, nr. 1), i direktiv 2009/103 [284].

Domstolen fastslog i sin dom, at dette begreb ikke omfatter en cykel med en elektrisk motor, der udelukkende yder pedalhjælp og er forsynet med funktion, der gør det muligt, uden at der trædes i pedalerne, at accelerere til en hastighed på 20 km/t, idet denne funktion først kan aktiveres efter brug af muskelkraft.

Domstolens bemærkninger

Domstolen udtalte indledningsvis, at det følger af ordlyden af artikel 1, nr. 1), i direktiv 2009/103, at begrebet »køretøj« som omhandlet i denne bestemmelse alene omfatter de køretøjer, der er bestemt til trafik til lands, og som er motordrevet, bortset fra køretøjer, der bevæger sig på skinner. Denne ordlyd gør det imidlertid ikke i sig selv muligt at afgøre, om en sådan motorkraft skal spille en eksklusiv rolle ved fremdriften af det pågældende køretøj.

Dernæst anførte Domstolen for det første, at det fremgår af anden betragtning til direktiv 2009/103, at forpligtelsen til at tegne »ansvarsforsikring for motorkøretøjer« henviser til »motorkøretøjsforsikring«, og at dette udtryk sædvanligvis omfatter ansvarsforsikring for anordninger som f.eks. motorcykler, køretøjer og lastbiler, der, bortset fra tilfælde, hvor de ikke benyttes, udelukkende er motordrevne.

For det andet præciseres det i artikel 13 i direktiv 2009/103 [285], at de enkelte medlemsstater træffer passende foranstaltninger for at sikre, at enhver lovbestemmelse eller enhver klausul i en forsikringspolice, som bestemmer, at forsikringen ikke dækker anvendelse af eller kørsel med køretøjet, der foretages af personer, som ikke har et kørekort til det pågældende køretøj, ikke har nogen indvirkning på krav fra tredjemand, der lider skade ved et uheld. Det fremgår imidlertid af direktiv 2006/126 [286], at det i princippet kun er kørsel med køretøjer, der ved egen kraft kan føres, bortset fra køretøjer, der bevæger sig på skinner, som kræver et nationalt kørekort.

Endelig fremhævede Domstolen med hensyn til de formål, der forfølges med direktiv 2009/103, at disse formål tilsigter at sikre personer, der lider skade ved uheld forvoldt af motorkøretøjer, ensartet behandling, uanset hvor i Unionen uheldet finder sted, og ligeledes at sikre beskyttelsen af disse personer.

Anordninger, der ikke udelukkende er motordrevne, og som derfor ikke kan bevæge sig til lands uden anvendelse af muskelkraft, såsom en cykel med elektrisk hjælpemotor, der kan accelerere, uden at

---

284 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).

285 Direktiv 2009/103, artikel 13, stk. 1, litra b).

286 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20.12.2006 om kørekort (EUT 2006, L 403, s. 18), artikel 4, stk. 1.

der trædes i pedalerne, op til en hastighed på 20 km/t, forekommer imidlertid ikke at kunne påføre tredjemand fysiske eller materielle skader, der hvad angår alvor eller hyppighed svarer til de skader, som kan forvoldes af motorcykler, køretøjer, lastbiler og andre køretøjer, der bevæger sig til lands og udelukkende er motordrevne. Disse sidstnævnte kan således opnå en hastighed, der er betydeligt højere end den, der kan opnås ved hjælp af sådanne anordninger, og disse køretøjer anvendes fortsat i langt overvejende grad i trafikken. Det formål om beskyttelse af ofre for trafikulykker forvoldt af motorkøretøjer, der forfølges med direktiv 2009/103, kræver således ikke, at sådanne anordninger er omfattet af begrebet »køretøj« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 1).

3. Motorkøretøjer

Dom af 21. marts 2023 (Store Afdeling), Mercedes-Benz Group (Ansvar for fabrikanter af køretøjer udstyret med manipulationsanordninger) (C-100/21, EU:C:2023:229)

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – typegodkendelse af motorkøretøjer – direktiv 2007/46/EF – artikel 18, stk. 1 – artikel 26, stk. 1 – artikel 46 – forordning (EF) nr. 715/2007 – artikel 5, stk. 2 – motorkøretøjer – dieselmotor – emission af forurenende stoffer – ventil til udstødningsgasrecirkulation (EGR-ventil) – nedbringelse af nitrogenoxid-emissioner (NOx) begrænset af et »temperaturinterval« – manipulationsanordning – beskyttelse af interesserne for en individuel køber af et køretøj, der er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning – erstatningskrav uden for kontraktforhold mod køretøjsfabrikanten – metode til beregning af erstatningens størrelse – effektivitetsprincippet – artikel 267 TEUF – formaliteten – indbringelse af en sag for Domstolen af en ret sat af en enkelt dommer«

I 2014 erhvervede QB hos en brugtvognsforhandler et brugt køretøj af mærket Mercedes-Benz, model C 220 CDI, med en generation Euro 5-dieselmotor. Dette køretøj, der blev markedsført af køretøjsfabrikanten Mercedes-Benz Group AG (tidligere Daimler AG), var blevet indregistreret første gang i 2013. Det nævnte køretøj var udstyret med motorstyringssoftware, som reducerede udstødningsrecirkulationsraten, når udendørstemperaturen blev lavere end en bestemt tærskel, hvilket førte til højere nitrogenoxid-emissioner (NOx). Denne recirkulation var således kun fuldt ud effektiv, hvis udendørstemperaturen ikke var lavere end denne tærskel.

QB anlagde sag ved Landgericht Ravensburg (den regionale ret i første instans i Ravensburg, Tyskland), der var den forelæggende ret, med påstand om erstatning for den skade, som Mercedes-Benz Group havde påført ham ved at udstyre det pågældende køretøj med manipulationsanordninger, der var forbudt i henhold til forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer [287].

Denne forordning tilsigter at sikre en høj grad af miljøbeskyttelse og nærmere bestemt at reducere dieselmotorkøretøjers NOx-emissioner betydeligt for at forbedre luftkvaliteten og overholde grænseværdierne for forurening [288]. I forordningen defineres »manipulationsanordning« som »enhver anordning, som registrerer temperatur, køretøjets hastighed, motorens omdrejningstal (rpm), det

---

287 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20.6.2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) og reparations- og vedligeholdelsesinformationerne om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1); jf. nærmere bestemt forordningens artikel 5, stk. 2.

288 Første og sjette betragtning til forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

anvendte gear, vakuum i indsugningsmanifolden eller ethvert andet parameter med henblik på at aktivere, modulere, forsinke eller deaktivere driften af en del af emissionsbegrænsningssystemet, og som derved reducerer dets effektivitet under betingelser, som man med rimelighed kan forvente at komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold« [289]. Desuden indeholdt direktivet om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, således som det fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen [290], de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for Unionen [291].

I henhold til gældende tysk ret forudsatte udøvelsen af retten til erstatning for en individuel køber af et motorkøretøj, der er i strid med EU-retten, en overtrædelse af en lov, som har til formål at beskytte en anden [292]. Den forelæggende ret besluttede derfor at spørge Domstolen, om de relevante bestemmelser i dette tilfælde i dels rammedirektivet [293], dels forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer [294] ud over den almene interesse beskytter de særlige interesser for en individuel køber af et motorkøretøj i forhold til køretøjets fabrikant, når køretøjet er udstyret med en manipulationsanordning, der er ulovlig i henhold til denne forordning. Den forelæggende ret nærede endvidere tvivl om, hvorvidt EU-retten i forbindelse med erstatning for skade påført køberen af et køretøj, der var udstyret med en ulovlig manipulationsanordning, er til hinder for, at fordelen ved den faktiske benyttelse af dette køretøj modregnes i tilbagebetalingen af købsprisen for nævnte køretøj, og, hvis dette ikke er tilfældet, for at fordelen beregnes på grundlag af den samlede købspris for dette køretøj.

Domstolen, sat i Store Afdeling, gav vigtige præciseringer med hensyn til spørgsmålet om retten til erstatning for købere af køretøjer, hvis motorer er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning, der tilsigter at reducere effektiviteten af systemet til begrænsning af forurenende emission af NOx-partikler.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Domstolen for det første, at det tilkom den forelæggende ret, henset til Domstolens praksis, at afgøre, om den software, som det køretøj, QB havde købt, var udstyret med, eventuelt udgjorde en »manipulationsanordning« som omhandlet i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

---

289 Artikel 3, nr. 10), i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

290 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5.9.2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (EUT 2007, L 263, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 385/2009 af 7.5.2009 (EUT 2009, L 118, s. 13) (herefter »rammedirektivet«).

291 Rammedirektivets artikel 1.

292 § 823, stk. 2, i Bürgerliches Gesetzbuch (den borgerlige lovbog).

293 Dvs. rammedirektivets artikel 18, stk. 1, artikel 26, stk. 1, og artikel 46.

294 Dvs. artikel 5, stk. 2, litra a), i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

For det andet bemærkede Domstolen, at der er tre undtagelser til forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger, som reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, hvoraf den eneste, der var relevant i det foreliggende tilfælde, vedrører det tilfælde, hvor »anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed« [295]. For at kunne begrundes skal denne manipulationsanordning være strengt nødvendig for at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren af en så alvorlig karakter, at denne risiko i forbindelse med kørslen af det køretøj, der er udstyret med den nævnte anordning, medfører en konkret fare. En manipulationsanordning, der under normale kørselsforhold skal fungere størstedelen af året, for at motoren er beskyttet mod beskadigelse eller havari, og for at køretøjets driftssikkerhed er sikret, vil desuden være åbenbart i strid med det mål om miljøbeskyttelse, der forfølges med denne forordning, og kan således ikke begrundes. Det tilkommer den forelæggende ret at foretage de vurderinger af de faktiske omstændigheder, som er nødvendige med henblik på anvendelsen af disse betingelser.

I første række fastslog Domstolen principalt, at de relevante bestemmelser i dette tilfælde i rammedirektivet og i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer, samlet set, ud over den almene interesse beskytter de særlige interesser for en individuel køber af et motorkøretøj i forhold til køretøjets fabrikant, når køretøjet er udstyret med en manipulationsanordning, der er ulovlig i henhold til bestemmelserne i denne forordning.

Domstolen bemærkede således, at forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, forfølger et alment formål, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og at fabrikantens forpligtelse til at give kunder og brugere objektive og præcise oplysninger med hensyn til køretøjernes mere eller mindre forurenende karakter, når de gennemfører deres købsbeslutninger, indgår i forfølgelsen af dette almene formål. Endvidere skal de køretøjer, der er omfattet af anvendelsesområdet for rammedirektivet, være genstand for en typegodkendelse, og denne typegodkendelse kan kun udstedes, hvis den pågældende køretøjstype opfylder bestemmelserne i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer, bl.a. bestemmelserne om emissioner.

Domstolen tilføjede, at fabrikanterne i henhold til rammedirektivet ud over disse krav om EF-typegodkendelse, som påhviler fabrikanterne, ligeledes skal udstede en typeattest til den individuelle køber af et køretøj. I henhold til rammedirektivet er denne attest obligatorisk med henblik på indregistrering, salg eller ibrugtagning af et køretøj. De i rammedirektivet fastsatte sanktioner skal også sikre, at køberen af et køretøj er i besiddelse af en typeattest, som gør det muligt for vedkommende at indregistrere dette i en hvilken som helst medlemsstat uden at skulle fremlægge yderligere teknisk dokumentation. Køberen kan således med rimelighed forvente, at forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer er overholdt. Domstolen konkluderede, at rammedirektivet, sammenholdt med forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer, skaber en direkte forbindelse mellem køretøjsfabrikanten og den individuelle køber af et motorkøretøj for at forsikre sidstnævnte om, at køretøjet er i overensstemmelse med den relevante EU-lovgivning.

I denne henseende fastslog Domstolen, at det ikke er udelukket, at en køretøjstype, som er omfattet af en EF-typegodkendelse, der tillader kørsel i trafikken, oprindeligt kan være blevet godkendt af den kompetente myndighed på området for godkendelser, uden at myndigheden er blevet gjort bekendt med en software som den i det foreliggende tilfælde omhandlede. Rammedirektivet omhandler den situation, hvor det først efter denne godkendelse opdages, at en anordning i et køretøj er ulovlig, henset til f.eks. kravene i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer. Det forhold, at en

---

295 Denne undtagelse fremgår af artikel 5, stk. 2, litra a), i forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

manipulationsanordning i et køretøj er ulovlig, hvilket først opdages efter EF-typegodkendelsen for dette køretøj, kan følgelig rejse tvivl om denne typegodkendelses gyldighed og som følge heraf om gyldigheden af den typeattest, der skal attestere, at nævnte køretøj, som tilhører den godkendte type, var i overensstemmelse med alle retsakter på fremstillingstidspunktet. Denne ulovlighed kan således bl.a. skabe usikkerhed med hensyn til muligheden for at indregistrere, sælge eller tage det pågældende køretøj i brug og på sigt skade køberen af et køretøj, der er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning.

I anden række fastslog Domstolen – som svar på, om EU-retten nærmere bestemt skal fortolkes således, at denne ret i forbindelse med erstatning for skade påført køberen af et køretøj, der er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning, er til hinder for, at fordelen ved den faktiske benyttelse af dette køretøj modregnes i tilbagebetalingen af købsprisen for nævnte køretøj, og, hvis dette ikke er tilfældet, for at fordelen beregnes på grundlag af den samlede købspris for dette køretøj – at når der i denne ret ikke findes bestemmelser herom, tilkommer det den pågældende medlemsstat at fastsætte reglerne for erstatning for den skade, som en køber af et køretøj, der er udstyret med en sådan anordning, faktisk er blevet påført, idet denne erstatning skal stå i passende forhold til den lidte skade.

For det første henviste Domstolen nemlig til sin fortolkning, hvorefter rammedirektivet beskytter de særlige interesser for en individuel køber af et motorkøretøj i forhold til køretøjets fabrikant, når køretøjet er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning, hvorfor den pågældende har krav på, at nævnte køretøj ikke er udstyret med en sådan. For det andet fremhævede Domstolen, at rammedirektivet og forordningen om typegodkendelse af motorkøretøjer bestemmer, at det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte sanktioner, som skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, og som skal anvendes ved overtrædelse af disse retsakters bestemmelser. Medlemsstaterne har dermed pligt til at fastsætte, at køberen af et køretøj, der er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning, har krav på erstatning fra køretøjets fabrikant. Det tilkommer ganske vist den enkelte medlemsstat at fastsætte reglerne for at opnå en sådan erstatning. Domstolen præciserede dog, at en national lovgivning, som gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for køberen af et motorkøretøj i praksis at opnå en passende erstatning for den skade, som vedkommende er blevet påført ved køretøjsfabrikantens tilsidesættelse af forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger, ville være i strid med effektivitetsprincippet. Med dette forbehold bemærkede Domstolen, at de nationale domstole med føje kan påse, at beskyttelsen af de rettigheder, som Unionens retsorden tilsikrer, ikke indebærer en ugrundet berigelse. Den forelæggende ret skal således efterprøve, om modregningen af fordelen opnået ved den faktiske benyttelse af det pågældende køretøj sikrer køberen en passende erstatning, for så vidt som det er godtgjort, at den pågældende køber har lidt en skade i tilknytning til, at der i dette køretøj var installeret en ulovlig manipulationsanordning.

4. Udsætning af genetisk modificerede organismer (GMO)

Dom af 7. februar 2023 (Store Afdeling), Confédération paysanne m.fl. (Tilfældig in vitro-mutagenese) (C-688/21, EU:C:2023:75)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – udsætning af genetisk modificerede organismer – direktiv 2001/18/EF – artikel 3, stk. 1 – bilag I B, nr. 1) – anvendelsesområde – undtagelser – traditionelt brugte teknikker/metoder til genetisk modifikation, som gennem lang tid har vist sig sikre – tilfældig in vitro-mutagenese«

I 2015 anlagde Confédération paysanne, der er en fransk landbrugsorganisation, og otte foreninger, der har til formål at beskytte miljøet og at oplyse om farerne ved genmodificerede organismer (GMO'er), en sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) om udelukkelse af visse mutageneseteknikker eller -metoder [296] fra anvendelsesområdet for den franske lovgivning til gennemførelse af direktiv 2001/18 [297] om udsætning i miljøet af GMO'er. I denne forbindelse havde Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, der gav anledning til dommen i sagen Confédération paysanne m.fl. (sag C-528/16), som blev afsagt i 2018 [298].

Denne sag ligger i forlængelse af den nævnte dom, hvori Domstolen fastslog, at kun organismer, der er fremstillet ved hjælp af mutageneseteknikker/-metoder, som traditionelt er blevet brugt i en række anvendelser, og som gennem lang tid har vist sig sikre, er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2001/18. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) var af den opfattelse, at det følger af denne dom, at organismer fremstillet ved hjælp af teknikker/metoder, der er opstået eller hovedsageligt er blevet udviklet efter datoen for vedtagelsen af direktiv 2001/18, navnlig teknikker til »tilfældig in vitro-mutagenese« [299], skal være omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) udstedte derfor et påbud, og med henblik på at sikre gennemførelsen heraf udarbejdede den franske regering bl.a. et udkast til dekret om ændring af listen over teknikker til fremstilling af GMO'er, som traditionelt er blevet brugt uden påviste ulemper for folkesundheden eller miljøet. Dette udkast til dekret fastsatte, at tilfældig mutagenese med undtagelse af tilfældig in vitro-mutagenese skulle anses for at henhøre under en sådan brug.

Efter at der var blevet fremsendt meddelelse om dette udkast til dekret [300], afgav Europa-Kommissionen en udførlig udtalelse, hvori den anførte, at det, henset til EU-retten og i lyset af de videnskabelige fremskridt, ikke var begrundet at sondre mellem tilfældig in vivo-mutagenese og tilfældig in vitro-mutagenese. Da udkastet til dekret ikke var blevet vedtaget af de franske myndigheder, anmodede Confédération paysanne og sammenslutningen af miljøbeskyttelsesforeninger på ny Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om at sikre gennemførelsen af det udstedte påbud.

Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fandt, at den havde brug for præciseringer vedrørende rækkevidden af dommen i sagen Confédération paysanne m.fl. med henblik på at afgøre, om det, henset til karakteristikaene ved og anvendelserne af tilfældig in vitro-mutagenese skulle lægges til grund, at denne teknik/metode henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2001/18. Den anmodede derfor Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

---

296 Teknik, der ved hjælp af kemiske eller fysiske faktorer kunstigt kan fremkalde mutationer langt hurtigere (fra 1 000 til 10 000 gange hurtigere) end ved spontane mutationer.

297 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12.3.2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT 2001, L 106, s. 1).

298 Dom af 25.7.2018, ***Confédération paysanne m.fl.*** (C-528/16, EU:C:2018:583).

299 Tilfældig mutagenese betegner en proces, hvorunder mutationer, efter at de ved hjælp af kemiske eller fysiske faktorer er blevet fremkaldt kunstigt langt hurtigere end ved spontane mutationer, opstår tilfældigt i organismer. Tilfældig in vitro-mutagenese er en teknik, hvorved in vitro-dyrkede planteceller udsættes for kemiske eller fysiske mutagene agenser, i modsætning til in vivo-mutagenese, der anvendes på hele planter eller på plantedele.

300 I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9.9.2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1).

Domstolen (Store Afdeling) præciserede i sin dom de betingelser, hvorunder organismer, som er fremstillet ved anvendelse af en mutageneseteknik/-metode, der er baseret på de samme metoder til modifikation af det genetiske materiale gennem den mutagene agens som en mutageneseteknik/-metode, der traditionelt er blevet brugt i en række anvendelser, og som gennem lang tid har vist sig sikker, men som adskiller sig fra sidstnævnte mutageneseteknik/-metode ved andre karakteristika, principielt er udelukket fra den undtagelse, der er fastsat i direktiv 2001/18 [301].

Domstolens bemærkninger

Domstolen fremhævede først, at begrænsningen af rækkevidden af den undtagelse, der er fastsat i direktiv 2001/18, med hensyn til dennes anvendelighed på mutageneseteknikker/-metoder, ved henvisning til det dobbelte kriterium om dels, at den pågældende teknik/metode traditionelt er blevet brug i en række anvendelser, dels at den gennem lang tid har vist sig sikker [302], er snævert forbundet med selve formålet med dette direktiv [303], nemlig i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet at beskytte menneskers sundhed og miljøet. Anvendelsen af dette dobbelte kriterium gør det således muligt at sikre, at organismer, der er fremstillet ved en mutageneseteknik/-metode, som følge af de langvarige og forskelligartede anvendelser af denne teknik/metode og de tilgængelige oplysninger om dens sikkerhed, kan udsættes i miljøet eller markedsføres i Den Europæiske Union, uden at det med henblik på at undgå negative virkninger på menneskers sundhed og miljøet forekommer påkrævet at underkaste disse organismer risikovurderingsprocedurerne [304].

I denne forbindelse fastslog Domstolen, at en generel udvidelse af undtagelsen fra anvendelsesområdet for direktiv 2001/18 til at omfatte organismer, som er fremstillet ved anvendelse af en mutageneseteknik/-metode, der er baseret på de samme metoder til modifikation af den pågældende organismes genetiske materiale gennem den mutagene agens som en mutageneseteknik/-metode, der traditionelt er blevet brugt i en række anvendelser, og som gennem lang tid har vist sig sikker, men som kombinerer disse metoder med andre karakteristika, der adskiller sig fra sidstnævnte mutageneseteknik/-metodes karakteristika, ikke respekterer EU-lovgivers hensigt.

Udsætning i miljøet eller markedsføring af organismer, der er fremstillet ved hjælp af en sådan mutageneseteknik/-metode, uden at der er gennemført en risikovurderingsprocedure, kan nemlig i visse tilfælde få negative og, efter omstændighederne, uoprettelige følger for menneskets sundhed og miljøet, der berører flere medlemsstater, selv når disse karakteristika ikke vedrører metoderne til modifikation af den pågældende organismes genetiske materiale gennem den mutagene agens.

Såfremt det blev lagt til grund, at de organismer, der er fremstillet ved anvendelse af en mutageneseteknik/-metode, som traditionelt er blevet brugt i en række anvendelser, og som har vist sig sikker, nødvendigvis er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2001/18, når denne teknik/metode har undergået en modifikation, ville dette imidlertid i vidt omfang fratage den undtagelse, der er fastsat i dette direktiv, sin effektive virkning. En sådan fortolkning ville nemlig

---

301 Den undtagelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/18, sammenholdt med nr. 1) i bilag I B til dette direktiv. I henhold til denne bestemmelse finder dette direktiv ikke anvendelse på organismer, som er fremstillet med de teknikker til genetisk modifikation, der er opført i bilag I B til direktivet, herunder mutagenese.

302 Dette dobbelte kriterium blev opstillet af Domstolen i dommen i sagen Confédération paysanne m.fl. (sag C-528/16).

303 I henhold til artikel 1 i direktiv 2001/18 er formålet med dette direktiv i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet at beskytte menneskers sundhed og miljøet i forbindelse med dels udsætning i miljøet af GMO'er i ethvert andet øjemed end markedsføring i Unionen, dels markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, i Unionen.

304 Omhandlet i henholdsvis del B og C i direktiv 2001/18.

kunne gøre enhver form for tilpasning af mutageneseteknikkerne/-metoderne uforholdsmæssig vanskelig, selv om denne fortolkning ikke er nødvendig for opfyldelsen af det mål om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, som forfølges med direktivet, i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.

Domstolen lagde derfor til grund, at den omstændighed, at en mutageneseteknik/-metode omfatter et eller flere andre karakteristika end en mutageneseteknik/-metode, som traditionelt er blevet brugt i en række anvendelser, og som gennem lang tid har vist sig sikker, kun begrunder udelukkelse af den undtagelse, der er fastsat i direktivet, for så vidt som det godtgøres, at disse karakteristika kan medføre modifikationer af den pågældende organismes genetiske materiale, som på grund af deres karakter eller det tempo, hvormed de indtræder, adskiller sig fra de modifikationer, der følger af anvendelsen af sidstnævnte mutageneseteknik/-metode.

Når dette er sagt, behandlede Domstolen i den sidste del af sin analyse den sondring mellem in vivo- og in vitro-mutageneseteknikker, som var kernen i tvisten i hovedsagen. Efter en analyse af den ordning, der er fastsat i direktiv 2001/18 vedrørende teknikker/metoder, der indebærer in vitro-dyrkning, bemærkede Domstolen i denne henseende, at såfremt det blev lagt til grund, at en organisme fremstillet ved in vitro-anvendelse af en mutageneseteknik/-metode, der først er blevet brugt in vivo, på grund af de virkninger, der er iboende forbundet med in vitro-dyrkning, er udelukket fra den undtagelse, der er fastsat i direktiv 2001/18, ville der ikke blive taget hensyn til den omstændighed, at EU-lovgiver ikke har vurderet, at disse iboende virkninger var relevante ved fastlæggelsen af dette direktivs anvendelsesområde. Domstolen bemærkede navnlig, at direktiv 2001/18 fastsætter en udelukkelse af flere teknikker til genetisk modifikation, der indebærer anvendelse af in vitro-dyrkning, fra den ordning for kontrol med GMO'er, der er fastsat ved dette direktiv.

5. Pakkerejser, pakkeferier og pakketure

Dom af 8. juni 2023, UFC – Que choisir og CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449)

»Præjudiciel forelæggelse – pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer – direktiv (EU) 2015/2302 – artikel 12, stk. 2-4 – opsigelse af en aftale om en pakkerejse – uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder – covid-19-pandemien – refusion af betalinger foretaget af den berørte rejsende for en pakkerejse – refusion i form af et pengebeløb eller tilsvarende refusion i form af et tilgodehavende (»voucher«) – forpligtelse til at refundere den berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af den omhandlede aftale – midlertidig undtagelse fra denne forpligtelse – tilpasning af de tidsmæssige virkninger af en afgørelse truffet i henhold til national ret om annullation af en national bestemmelse, der er i strid med den nævnte forpligtelse«

Den franske regering vedtog i forbindelse med covid-19-pandemien en lovgivning, der havde til formål midlertidigt at fritage arrangører af pakkerejser fra deres forpligtelse til i tilfælde af opsigelse af en aftale om en pakkerejse at refundere de betalinger, som de rejsende havde foretaget [305]. To

[305] I henhold til artikel 1 i bekendtgørelse 2020-315 af 25.3.2020 om de økonomiske vilkår for opsigelse af visse aftaler om turist- og ferierejser og ophold i tilfælde af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder eller force majeure kunne rejsearrangører med hensyn til de »opsigelser«, der blev underrettet om mellem den 1.3. og den 15.9.2020, opfylde deres refusionsforpligtelse ved senest 3 måneder efter underretningen om »opsigelsen« af aftalen om en pakkerejse at tilbyde den berørte rejsende en voucher, der svarede til betalingerne for den omhandlede pakkerejse, idet et sådant tilbud var gyldigt i en periode på 18 måneder.

forbrugerbeskyttelsesorganisationer havde for Conseil d'État (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) nedlagt påstand om annullation af denne lovgivning, idet de havde gjort gældende, at der var sket en tilsidesættelse af den ret, der tilkommer rejsende, som har indgået en sådan aftale til at opsige den pågældende aftale, efter at der er indtrådt »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, og til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen senest 14 dage efter opsigelsen som foreskrevet i pakkerejsedirektivet [306].

Den forelæggende ret var bl.a. i tvivl om fortolkningen af begrebet »refusion« i dette direktiv og om, hvorvidt den nationale lovgivning, der midlertidigt fritog rejsearrangører af pakkerejser fra deres refusionsforpligtelse, var forenelig med dette direktiv.

I sin dom præciserede Domstolen det i pakkerejsedirektivet omhandlede begreb »refusion«. Den traf endvidere afgørelse om, hvorvidt den nationale lovgivning var forenelig med dette direktiv [307], og om, hvorvidt det var muligt at tilpasse de tidsmæssige virkninger af en national afgørelse om annullation af denne lovgivning, der var fundet uforenelig med EU-retten.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at ifølge en ordlydsfortolkning skal begrebet »refusion« som omhandlet i pakkerejsedirektivet [308] forstås som en tilbagebetaling af disse betalinger udelukkende i form af et pengebeløb. Muligheden for at erstatte denne forpligtelse til at betale et pengebeløb med en pligt til at fremsætte et andet tilbud, såsom et tilbud om en voucher, er ikke udtrykkeligt foreskrevet i dette direktiv. Denne ret til tilbagebetaling i penge, som forbrugerne frit kan disponere over, bidrager til at beskytte deres interesser.

For det andet fastslog Domstolen, at pakkerejsedirektivet [309] er til hinder for, at arrangører af pakkerejser i forbindelse med covid-19-pandemien midlertidigt kunne fritages fra deres forpligtelse til at betale fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen til de berørte rejsende senest 14 dage efter opsigelsen af en aftale. Denne konklusion er den samme, herunder når formålet med en sådan national foranstaltning er at forhindre, at de pågældende rejsearrangørers solvens som følge af det store antal forventede anmodninger om refusion påvirkes i en sådan grad, at deres eksistens bringes i fare, og således at bevare den berørte sektors levedygtighed.

---

306 Jf. artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2302 af 25.11.2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer samt om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU og om ophævelse af Rådets direktiv 90/314/EØF (EUT 2015, L 326, s. 1, herefter »pakkerejsedirektivet«). I henhold til denne artikels stk. 2, første afsnit, har den berørte rejsende ret til at opsige aftalen om en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse uden at betale noget opsigelsesgebyr i tilfælde af »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, der indtræffer på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf, og som væsentligt berører leveringen af pakkerejsen, eller som i væsentlig grad berører befordringen af passagerer til destinationen.

307 Jf. bl.a. pakkerejsedirektivets artikel 4 og artikel 12, stk. 2-4.

308 Jf. bl.a. pakkerejsedirektivets artikel 12, stk. 2 og 3. Denne artikels stk. 2, andet afsnit, bestemmer, at i tilfælde af opsigelse af aftalen om pakkerejsen har den rejsende ret til fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen. Det følger i øvrigt af samme direktivs artikel 4 og artikel 12, stk. 3, litra b), at hvis den berørte rejsearrangør er forhindret i at opfylde en aftale på grund af »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, kan rejsearrangøren opsige aftalen om pakkerejsen og give den rejsende fuld refusion af alle betalinger for pakkerejsen, og at sådanne refusioner skal ske hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest 14 dage efter, at aftalen om pakkerejsen er opsagt.

309 Jf. pakkerejsedirektivets artikel 4 og artikel 12, stk. 2-4.

Domstolen undersøgte indledningsvis, hvad der skal forstås ved begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« [310] . Domstolen fandt, at ved anvendelse af retssikkerhedsprincippet og i lyset af forbrugerbeskyttelsen kan dette begreb dække covid-19-pandemien, for så vidt som denne pandemi indebærer, at der foreligger »betydelige risici for menneskers sundhed« [311], og at begrebet således kan anvendes på opsigelser af aftaler om en pakkerejse, når opsigelserne er begrundet med de konsekvenser, der er fremprovokeret af en sådan begivenhed.

Domstolen fremhævede dernæst, at begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« er beslægtet med begrebet »force majeure«, og at begrebet navnlig i lyset af tilblivelseshistorien for pakkerejsedirektivet udgør en udtømmende gennemførelse af begrebet »force majeure« med henblik på nævnte direktiv. Medlemsstaterne kan således ikke som følge af force majeure, end ikke midlertidigt, fritage arrangører af pakkerejser for deres refusionsforpligtelse i henhold til dette direktiv, eftersom det ikke i dette direktiv er foreskrevet, at den nævnte forpligtelse mister sin ufravigelige karakter i tilfælde af force majeure.

Selv hvis det antages, at medlemsstaterne ved deres nationale domstole med føje kan påberåbe sig force majeure med henblik på at begrunde, hvorfor en national lovgivning er uforenelig med bestemmelserne i et direktiv, præciserede Domstolen endelig, at en national lovgivning, der gør det muligt i forbindelse med en verdensomspændende sundhedskrise såsom covid-19-pandemien midlertidigt at fritage rejsearrangører for deres forpligtelse til at refundere de berørte rejsende alle betalinger for en pakkerejse, ikke opfylder betingelserne for, at medlemsstaterne kan påberåbe sig force majeure.

Domstolen fastslog således for det første, at selv om covid-19-pandemien henhører under omstændigheder, som den berørte medlemsstat ikke har nogen indflydelse på, og som er usædvanlige og uforudseelige, kan en national lovgivning, der generelt fritager alle rejsearrangører for deres refusionsforpligtelse, efter selve sin art ikke begrunde påberåbelsen af force majeure. En generel midlertidig suspension af denne refusionsforpligtelse tager nemlig ikke hensyn til de berørte rejsearrangørers konkrete og individuelle økonomiske situation. For det andet var det ikke blevet bevist, at de finansielle konsekvenser, som denne lovgivning tilsigtede at imødegå, ikke kunne have været undgået på anden måde end ved tilsidesættelsen af pakkerejsedirektivet, og navnlig ved, at der var blevet vedtaget visse statsstøtteforanstaltninger. For det tredje er den samme nationale lovgivning, hvorefter rejsearrangører af pakkerejser fritages for deres refusionsforpligtelse i en periode på op til 21 måneder fra underretningen om »opsigelse« af den omhandlede aftale om en pakkerejse, tydeligvis ikke udformet således, at dens følger begrænses til den periode, der er nødvendig for at afhjælpe de vanskeligheder, der er forårsaget af den begivenhed, der kan være omfattet af force majeure.

Domstolen bemærkede for det tredje og endelig, at når en national ret i overensstemmelse med sin nationale retsorden skal træffe afgørelse i et søgsmål med påstand om annullation af en national lovgivning, som den anser for at være i strid med EU-retten, er den forpligtet til at annullere den pågældende lovgivning. I den foreliggende sag præciserede Domstolen for det første, at den trussel

---

310 Som fastsat i pakkerejsedirektivets artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, litra b). Begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder« er i dette direktivs artikel 3, nr. 12), defineret som en »situation, som den part, der påberåber sig en sådan situation, ikke har nogen indflydelse på, og hvis konsekvenser ikke kunne afværges, selv hvis der var blevet truffet alle rimelige foranstaltninger«.

311 Det fremgår af 31. betragtning til pakkerejsedirektivet, der præciserer rækkevidden af begrebet »uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder«, at betydelige risici for menneskers sundhed er omfattet af dette begreb.

mod de økonomiske interesser for operatørerne i pakkerejsesektoren, som covid-19-pandemien medførte, ikke kan sammenlignes med de tvingende hensyn, der er knyttet til miljøbeskyttelsen eller forsyningen af elektricitet i den berørte medlemsstat, hvilke hensyn udgør ekstraordinære omstændigheder, og det blev bemærket, at Domstolen har anerkendt, at de nationale retsinstanser under sådanne omstændigheder har mulighed for at tilpasse de tidsmæssige virkninger af deres afgørelser om annullation af en national lovgivning, der er fundet uforenelig med EU-retten. For det andet bemærkede Domstolen, at det ikke fremgik, at en annullation af den nationale lovgivning, der gav medlemsstaterne mulighed for i forbindelse med covid-19-pandemien at fritage arrangørerne af pakkerejser fra deres refusionsforpligtelse, kunne have skadelige konsekvenser for pakkerejsesektoren af et sådant omfang, at det var nødvendigt at opretholde dens virkninger for at beskytte de erhvervsdrivende inden for denne sektors interesser. Princippet om loyalt samarbejde [312] gør det således ikke muligt for en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål med påstand om annullation af en national lovgivning, der er i strid med pakkerejsedirektivet, at tilpasse de tidsmæssige virkninger af sin afgørelse, som annullerer den pågældende nationale lovgivning.

312 Som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

XI. Internettet og elektronisk handel

Dom af 9. november 2023, Google Ireland m.fl. (C-376/22, EU:C:2023:835)

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2000/31/EF – informationssamfundstjenester – artikel 3, stk. 1 – princippet om hjemlandstilsyn – artikel 3, stk. 4 – fravigelse af princippet om fri bevægelighed for informationssamfundstjenester – begrebet »foranstaltninger vedrørende en bestemt informationssamfundstjeneste« – artikel 3, stk. 5 – mulighed for efterfølgende meddelelse om foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester i hastende tilfælde – ingen meddelelse – muligheden for at gøre disse foranstaltninger gældende – en medlemsstats lovgivning, der pålægger udbydere af kommunikationsplatforme, uanset om de er etableret på dens område eller ej, en række forpligtelser vedrørende kontrol med og indberetning af angiveligt ulovligt indhold – direktiv 2010/13/EU – audiovisuelle medietjenester – videodelingsplatformstjenester«

Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited og Tik Tok Technology Limited er selskaber, der er etableret i Irland, og som udbyder kommunikationsplatformstjenester i bl.a. Østrig.

Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (den østrigske tilsynsmyndighed for kommunikation) fastslog ved afgørelser fra 2021, at de tre ovennævnte selskaber var underlagt østrigsk lov [313].

Idet disse selskaber var af den opfattelse, at denne østrigske lov – som pålægger udbydere af kommunikationsplatformstjenester, uanset om de er etableret i Østrig eller et andet sted, en række forpligtelser vedrørende kontrol med og indberetning af angiveligt ulovligt indhold – ikke burde finde anvendelse på dem, anlagde de sag til prøvelse af KommAustrias afgørelser. KommAustria blev frifundet i første instans.

Idet de ikke fik medhold, iværksatte de nævnte selskaber revisionsappeller ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig). Til støtte for disse appeller gjorde de bl.a. gældende, at de forpligtelser, der blev indført ved den østrigske lov, er uforholdsmæssige og uforenelige med den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester og med princippet om oprindelsesmedlemsstatens kontrol med disse tjenester, dvs. med andre ord af den medlemsstat, på hvis territorium tjenesteyderen er etableret som fastsat i direktivet om elektronisk handel [314].

Idet Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) var i tvivl om, hvorvidt den østrigske lov og de forpligtelser, som den pålagde tjenesteudbyderne, var forenelig med direktivet om elektronisk handel, som giver en anden medlemsstat end oprindelsesmedlemsstaten mulighed for under visse betingelser at afvige fra princippet om den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester, forelagde den Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af dette direktiv.

---

313 Dvs. i Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (forbundslov om foranstaltninger til beskyttelse af brugere på kommunikationsplatforme) (BGBl. I, 151/2020).

314 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 (EFT 2000, L 178, s. 1) (herefter »direktivet om elektronisk handel«).

I sin dom tog Domstolen stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en modtagende medlemsstat for informationssamfundstjenester kan afvige fra den frie bevægelighed for disse tjenester ved at træffe ikke alene individuelle og konkrete foranstaltninger, men tillige generelle og abstrakte foranstaltninger, der vedrører en kategori af bestemte tjenester, og konkret, om disse foranstaltninger kan være omfattet af begrebet »foranstaltninger vedrørende en bestemt informationssamfundstjeneste« som omhandlet i direktivet om elektronisk handel [315].

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede indledningsvis, at muligheden for at fravige princippet om fri bevægelighed for informationssamfundstjenester i henhold til ordlyden af direktivet om elektronisk handel vedrører en »bestemt informationssamfundstjeneste«. I denne forbindelse synes anvendelsen af ordet »bestemt« at angive, at den således omhandlede tjenesteydelse skal forstås som en individualiseret tjeneste. Følgelig kan medlemsstaterne ikke vedtage generelle og abstrakte foranstaltninger vedrørende en kategori af bestemte informationssamfundstjenester, der er beskrevet i generelle vendinger, og som finder anvendelse uden forskel på enhver tjenesteyder i denne kategori af tjenester.

Denne vurdering drages ikke i tvivl af den omstændighed, at direktivet om elektronisk handel anvender begrebet »foranstaltninger«. Ved at anvende et sådant bredt og generelt udtryk har EU-lovgiver overladt det til medlemsstaterne at bestemme arten og formen af de foranstaltninger, som de kan vedtage med henblik på at afvige fra princippet om den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester. Anvendelsen af dette begreb foregriber derimod på ingen måde disse foranstaltningers substans og materielle indhold.

Dernæst bemærkede Domstolen, at denne ordlydsfortolkning understøttes af den kontekstuelle analyse af direktivet om elektronisk handel.

Muligheden for at fravige princippet om fri bevægelighed for informationssamfundstjenester er således underlagt en betingelse om, at den modtagende medlemsstat for disse tjenester på forhånd skal anmode oprindelsesmedlemsstaten om at træffe foranstaltninger [316], hvilket forudsætter, at tjenesteyderne og følgelig de berørte medlemsstater kan identificeres. Hvis medlemsstaterne havde ret til at begrænse den frie bevægelighed for sådanne tjenester ved hjælp af generelle og abstrakte foranstaltninger, der finder anvendelse uden forskel på enhver tjenesteyder af en kategori af disse tjenester, ville en sådan identifikation, hvis den ikke var umulig, så i det mindste være uforholdsmæssigt vanskelig, således at medlemsstaterne ikke ville være i stand til at overholde en sådan betingelse.

Endelig fremhævede Domstolen, at direktivet om elektronisk handel hviler på anvendelsen af princippet om hjemlandstilsyn og princippet om gensidig anerkendelse, således at informationssamfundstjenester inden for rammerne af det koordinerede område [317] kun er reguleret i den medlemsstat, på hvis område udbyderne af disse tjenester er etableret. Hvis modtagende medlemsstater fik tilladelse til at vedtage generelle og abstrakte foranstaltninger, der finder anvendelse uden forskel på enhver leverandør af en kategori af informationssamfundstjenester, uanset om leverandøren er etableret i sidstnævnte medlemsstat eller ej, ville princippet om

---

315 Artikel 3, stk. 4, i direktivet om elektronisk handel.

316 Artikel 3, stk. 4, litra b), i direktivet om elektronisk handel.

317 Som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktivet om elektronisk handel.

hjemlandstilsyn blive bragt i fare. Dette princip medfører nemlig en fordeling af lovgivningskompetencen mellem oprindelsesmedlemsstaten og den modtagende medlemsstat. At tillade sidstnævnte medlemsstat at vedtage sådanne foranstaltninger ville imidlertid gribe ind i oprindelsesmedlemsstatens lovgivningskompetence og medføre, at disse leverandører vil være underlagt såvel lovgivningen i oprindelsesmedlemsstaten som lovgivningen i den eller de modtagende medlemsstater. En anfægtelse af dette princip ville være i strid med direktivet om elektronisk handels opbygning og formål. Den omstændighed, at den modtagende medlemsstat tillodes at vedtage sådanne foranstaltninger, ville i øvrigt undergrave den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og være i strid med princippet om gensidig anerkendelse.

Domstolen bemærkede endvidere, at direktivet om elektronisk handel har til formål at fjerne de retlige hindringer for et velfungerende indre marked, der skyldes, at de nationale lovgivninger er forskellige, og at der hersker retsusikkerhed med hensyn til, hvilke nationale regler der finder anvendelse på sådanne tjenester. Muligheden for at vedtage de ovennævnte foranstaltninger ville i sidste ende svare til at undergive de pågældende tjenesteydere forskellige lovgivninger og dermed genindføre de retlige hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, som dette direktiv har til formål at fjerne.

Domstolen konkluderede således, at generelle og abstrakte foranstaltninger vedrørende en kategori af bestemte informationssamfundstjenester, der er beskrevet i generelle vendinger, og som finder anvendelse uden forskel på enhver tjenesteyder i denne kategori af tjenester, ikke er omfattet af begrebet »foranstaltninger vedrørende en bestemt informationssamfundstjeneste« i direktivet om elektronisk handels forstand.

XII. Økonomisk og monetær politik

Dom af 4. maj 2023, ECB mod Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368)

»Appel – økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – forordning (EU) nr. 575/2013 – beregning af gearingsgraden – eksponeringsmål – artikel 429, stk. 14 – udelukkelse af eksponeringer, der opfylder visse betingelser – delvist afslag på tilladelse – Den Europæiske Centralbanks (ECB) skønsbeføjelse – annullationssøgsmål – åbenbart urigtigt skøn – retslig prøvelse«

Crédit lyonnais er et aktieselskab efter fransk ret, der er godkendt som kreditinstitut. Kreditinstituttet er et datterselskab til Crédit agricole SA og er i den forbindelse underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB) direkte tilsyn.

Den 5. maj 2015 anmodede Crédit agricole på egne vegne samt på vegne af enhederne i koncernen Crédit agricole, herunder Crédit lyonnais, ECB om tilladelse [318] til at udeholde de eksponeringer mod Caisse des dépôts et consignations (statens finansforvaltning, herefter »CDC«), en fransk offentlig enhed, der hidrørte fra indskud i forskellige opsparingskonti, som i henhold til gældende fransk ret obligatorisk skal overføres til CDC (herefter »den lovpligtige opsparing«), med henblik på beregningen af gearingsgraden.

Afgørelsen af 24. august 2016, hvorved ECB afslog at give Crédit agricole den tilladelse, som banken havde anmodet om, blev annulleret ved en dom afsagt af Retten [319]. Efter denne dom anmodede Crédit agricole ECB igen om tilladelse til at udeholde eksponeringerne mod CDC. Ved afgørelse af 3. maj 2019 [320] fik Crédit agricole og enhederne i koncernen Crédit agricole, med undtagelse af Crédit lyonnais, tilladelse til at udeholde alle deres eksponeringer mod CDC fra beregningen af gearingsgraden. Crédit lyonnais fik derimod kun tilladelse til at udeholde 66% af sine eksponeringer. I den omtvistede afgørelse anvendte ECB, der fandt, at den havde en skønsbeføjelse i denne sag, en metode, der tog hensyn til tre elementer, nemlig den franske centraladministrations kreditkvalitet, risikoen for brandudsalg af aktiver og koncentrationsniveauet for eksponeringerne mod CDC.

Crédit lyonnais' søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, for så vidt som denne afgørelse afslog at give Crédit lyonnais tilladelse til at udeholde alle kreditinstituttets eksponeringer mod CDC, blev taget til følge af Retten [321]. Konkret fandt Retten, at begrundelsen for den omtvistede afgørelse baseret på risikoniveauet for brandudsalg var »ulovlig«. De to andre elementer i den metode, der blev anvendt af ECB, kunne derfor – efter Rettens vurdering – ikke lægges til grund for, at ECB i den omtvistede afgørelse afslog at indrømme Crédit lyonnais undtagelsen med hensyn til at udeholde alle kreditinstituttets eksponeringer mod CDC.

I forbindelse med den af ECB iværksatte appel ophævede Domstolen den appellerede dom og frifandt ECB i det af Crédit lyonnais anlagte søgsmål og traf herved endelig afgørelse i tvisten. Med sin dom

---

318 Fastsat i artikel 429, stk. 14, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26.6.2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/62 af 10.10.2014 (EUT 2015, L 11, s. 37).

319 Dom af 13.7.2018, ***Crédit agricole mod ECB*** (T-758/16, EU:T:2018:472).

320 Afgørelse ECB SSM-2019-FRCAG-39 (herefter »den omtvistede afgørelse«).

321 Dom af 14.4.2021, ***Crédit lyonnais mod ECB*** (T-504/19, EU:T:2021:185) (herefter »den appellerede dom«).

belyste Domstolen omfanget af den retslige prøvelse, som Unionens retsinstanser udøver, når de vurderer lovligheden af administrative afgørelser vedtaget af ECB, når ECB har en vid skønsmargen.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede, at for så vidt som ECB råder over en vid skønsbeføjelse ved afgørelsen af, om den skal give tilladelse til at udeholde eksponeringer, der opfylder visse betingelser, må den retslige prøvelse, som Unionens retsinstanser skal foretage af begrundelsen for ECB's afgørelse, ikke føre til, at disse retsinstanser sætter deres eget skøn i stedet for ECB's skøn. Denne prøvelse har til formål at kontrollere, at den omtvistede afgørelse ikke hviler på materielt urigtige omstændigheder, og at den hverken er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn eller er udtryk for magtfordrejning. I denne henseende skal Unionens retsinstanser således ikke blot tage stilling til bl.a. den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner. Når en institution råder over et vidt skøn, er overholdelsen af de processuelle garantier, herunder kravet om, at institutionen omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den omhandlede situation, nemlig af afgørende betydning.

Domstolen bemærkede, at Retten på grundlag af sin egen vurdering af den lovpligtige opsparings karakteristika og deres kumulative virkning fandt, at risikoniveauet for brandudsalg ikke var tilstrækkeligt højt til at kunne begrunde, at alle Crédit lyonnais' eksponeringer mod CDC blev udeholdt fra eksponeringsmålet med henblik på at beregne gearingsgraden.

Herved rejste Retten imidlertid ikke tvivl om de konstateringer, som ECB havde foretaget med hensyn til den lovpligtige opsparings karakteristika, og som foranledigede ECB til at konkludere, at disse karakteristika ikke gjorde det muligt fuldstændigt at udelukke enhver risiko for, at Crédit lyonnais kunne blive tvunget til at foretage brandudsalg. Dette gælder navnlig ECB's konstateringer vedrørende den lovpligtige opsparings stærke likviditet i mangel af en lovbestemt ordning, der begrænser kreditinstituttets hævninger, og vedrørende Crédit lyonnais' forpligtelse til at tilbagebetale indskyderne, selv i den periode, hvor justeringen mellem sidstnævntes og CDC's positioner eventuelt ville finde sted. Rettens begrundelse rejste derfor ikke tvivl om den materielle nøjagtighed, troværdighed og sammenhæng af de oplysninger, der blev taget hensyn til i den omtvistede afgørelse, eller godtgjorde, at disse oplysninger ikke skulle udgøre alle de relevante oplysninger, som ECB i det foreliggende tilfælde havde pligt til tage hensyn til.

For det andet følger Rettens konklusion om, at de oplysninger, som ECB tog hensyn til, ikke kunne underbygge de konklusioner, der blev draget heraf i den omtvistede afgørelse, af Rettens egen vurdering af risikoniveauet for brandudsalg. Denne vurdering, der støtter sig på de samme oplysninger, som ECB tog hensyn til, afveg fra den vurdering, som denne institution havde lagt til grund, uden at godtgøre sidstnævntes åbenbart fejlagtige karakter.

Med dette ræsonnement efterprøvede Retten ikke det åbenbart urigtige skøn, således som det påhvilede den, men satte sin egen vurdering i stedet for ECB's vurdering i et tilfælde, hvor denne institution imidlertid har en vid skønsmargen.

Hvad endvidere angår Rettens vurdering af ECB's begrundelse vedrørende erfaringerne fra de seneste bankkriser godtgjorde den ikke i sin dom, hvorledes de betragtninger, hvorefter de lovpligtige opsparingskonti til forskel fra de omhandlede indskud ikke kan investeres i risikobetonede eller ikke-likvide aktiver, kunne godtgøre, at ECB's vurdering af risikoscenariet for massive hævninger, som

skulle lægges til grund for undersøgelsen af den risiko for brandudsalg, som Crédit lyonnais var udsat for, var åbenbart urigtig. Det samme gør sig gældende for så vidt angår de betragtninger, som er baseret på forskellen mellem Den Franske Republiks dobbelte garanti, som de lovpligtige opsparingskonti er omfattet af, og den garantiordning, der følger af direktiv 2014/49 [322].

Domstolen konkluderede på dette grundlag, at Retten annullerede den omtvistede afgørelse ved at sætte sin egen vurdering af risikoen for brandudsalg, som Crédit lyonnais var udsat for, i stedet ECB's vurdering uden at godtgøre, at ECB's vurdering i denne afgørelse i den forbindelse var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Derved overskred Retten grænserne for sin retslige prøvelse. Desuden begik Retten også en fejl, idet den fandt, at ECB havde tilsidesat sin forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den omhandlede situation.

Efter den delvise ophævelse af den appellerede dom traf Domstolen endelig afgørelse om søgsmålet i første instans. På grundlag af en undersøgelse af Crédit lyonnais' anbringender i første instans fastslog Domstolen, at Crédit lyonnais ikke – i betragtning af den begrænsede retslige prøvelse, som Domstolen skal foretage under hensyn til den vide skønsmargen, som ECB råder over i denne sag – havde godtgjort, at ECB's vurderinger i den omtvistede afgørelse vedrørende risikoen for brandudsalg og den franske administrations kreditkvalitet var åbenbart urigtige. Domstolen stadfæstede således ECB's afgørelse om afslag på at lade Crédit lyonnais udeholde 34% af dets eksponeringer mod CDC fra beregningen af sin gearingsgrad.

322 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16.4.2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149).

XIII. Offentlige kontrakter

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Infraestruturas de Portugal og Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016)

»Præjudiciel forelæggelse – fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter – direktiv 2014/24/EU – artikel 57, stk. 4, første afsnit, litra d) – indgåelse af offentlige kontrakter i transportsektoren – direktiv 2014/25/EU – artikel 80, stk. 1 – fakultative udelukkelsesgrunde – gennemførelsespligt – en økonomisk aktørs indgåelse af aftaler med henblik på at fordreje konkurrencen – den ordregivende myndigheds kompetence – indvirkning af en tidligere afgørelse fra en konkurrencemyndighed – proportionalitetsprincippet – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – adgang til effektive retsmidler – princippet om god forvaltning – begrundelsespligt«

Toscca var en økonomisk aktør, der havde afgivet et tilbud i forbindelse med en offentlig udbudsprocedure, der var organiseret af Infraestruturas de Portugal med henblik på indkøb af creosotbehandlede fyrretræspløkke og sveller til jernbaneinfrastruktursektoren, hvilken kontrakt blev tildelt Futrifer. Da Toscca ikke fik medhold i sit annullationssøgsmål til prøvelse af denne tildelingsafgørelse, iværksatte selskabet appel ved Tribunal Central Administrativo Norte (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Portugal). Denne ret tog appellen til følge og pålagde Infraestruturas de Portugal at tildele Toscca kontrakten. Denne dom blev ophævet på grund af en begrundelsesmangel af Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal), som hjemviste sagen til Tribunal Central Administrativo Norte (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Portugal). Denne ret afsagde endnu en dom, hvori den fastholdt afgørelsen i sin første dom.

Infraestruturas de Portugal og Futrifer iværksatte appel til Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret, til prøvelse af denne anden dom. Den forelæggende ret anførte, at Futrifer i 2019 af Autoridade da Concorrência (konkurrencemyndighed, Portugal) blev pålagt at betale en bøde for overtrædelse af konkurrencelovgivningen i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, der blev afholdt i 2014 og 2015 af den samme ordregivende myndighed.

Ved sin dom afsagt af Store Afdeling tog Domstolen indledningsvis stilling til spørgsmålet, om der består en forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre de fakultative udelukkelsesgrunde, der er fastsat i direktiv 2014/24 [323] og 2014/25 [324]. Dernæst præciserede den betingelserne for udøvelsen af de ordregivende myndigheders kompetence til at udelukke en økonomisk aktør fra en offentlig udbudsprocedure på grund af dennes manglende pålidelighed som følge af en overtrædelse af konkurrencelovgivningen, som ikke er begået inden for rammerne af den omhandlede offentlige

---

323 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). Dette direktivs artikel 57, stk. 4, første afsnit, fastsætter de tilfælde, hvor de ordregivende myndigheder kan udelukke, eller medlemsstaterne kan kræve, at de ordregivende myndigheder udelukker en økonomisk aktør fra deltagelse i en udbudsprocedure.

324 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26.2.2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT 2014, L 94, s. 243). Artikel 80, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2014/25 bestemmer, at hvis medlemsstaterne kræver dette, skal de objektive regler og kriterier for udelukkelse og udvælgelse endvidere omfatte udelukkelsesgrundene i artikel 57, stk. 4, i direktiv 2014/24 på de vilkår og betingelser, som er fastsat deri.

udbudsprocedure. Den præciserede endelig de ordregivende myndigheders forpligtelse til at begrunde en afgørelse om en økonomisk aktørs pålidelighed med hensyn til den fakultative udelukkelsesgrund i direktiv 2014/24, som er knyttet til en sådan aktørs deltagelse i aftaler, der har til formål at fordreje konkurrencen.

Domstolens bemærkninger

Indledningsvis udtalte Domstolen sig om, hvorvidt medlemsstaterne har pligt til at gennemføre de fakultative udelukkelsesgrunde, der er nævnt i direktiv 2014/24 [325] og i den bestemmelse i direktiv 2014/25, der henviser til disse grunde, i national ret.

Hvad i første række angår de fakultative udelukkelsesgrunde, der er fastsat i direktiv 2014/24, bemærkede Domstolen, at medlemsstaterne i modsætning til, hvad der fremgår af visse af dens domme [326], har en forpligtelse til at gennemføre disse udelukkelsesgrunde i national ret. Denne forpligtelse indebærer, at de enten skal fastsætte en mulighed eller en forpligtelse for de ordregivende myndigheder til at anvende de nævnte grunde. Det fremgår nemlig for det første af ordlyden af bestemmelsen i direktiv 2014/24 om fakultative udelukkelsesgrunde, at det påhviler de ordregivende myndigheder at vælge, om en økonomisk aktør skal udelukkes fra en offentlig udbudsprocedure af en af disse grunde, medmindre medlemsstaterne beslutter at omdanne denne udelukkelsesmulighed til en forpligtelse. Med henblik på, at disse ordregivende myndigheder ikke fratages i det mindste muligheden for at anvende disse udelukkelsesgrunde, kan en medlemsstat følgelig ikke undlade at indarbejde disse grunde i sin nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2014/24. For det andet bekræftes denne fortolkning ligeledes af den sammenhæng, som bestemmelsen vedrørende fakultative udelukkelsesgrunde indgår i, idet den står i kontrast til andre bestemmelser i dette direktiv, der giver medlemsstaterne mulighed for at vælge, om de vil gennemføre disse bestemmelser eller ej. Domstolen fremhævede i denne henseende, at det valg, der er overladt medlemsstaterne med hensyn til betingelserne for anvendelse af fakultative udelukkelsesgrunde [327], ikke kan udvides til at omfatte spørgsmålet om, hvorvidt disse grunde skal gennemføres i national ret. Hvad for det tredje angår det formål, der forfølges med direktiv 2014/24 i forbindelse med de fakultative udelukkelsesgrunde, fremhævede Domstolen, at EU-lovgiver havde til hensigt at pålægge de ordregivende myndigheder, og alene dem, at vurdere integriteten og pålideligheden i forhold til de økonomiske aktører, der deltager i en offentlig udbudsprocedure, og i givet fald at udelukke de aktører, som de anser for upålidelige.

Hvad i anden række angår direktiv 2014/25 [328] fremhævede Domstolen, at medlemsstaterne i henhold til deres forpligtelse til at gennemføre dette direktivs artikel 80, stk. 1, første afsnit, skal give de ordregivende enheder i det mindste muligheden for blandt de objektive regler og kriterier for udelukkelse i de procedurer, der henhører under nævnte direktivs anvendelsesområde, at medtage de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i direktiv 2014/24, uden at dette berører de nævnte staters eventuelle afgørelse om at pålægge disse enheder at medtage disse grunde blandt disse kriterier.

---

325 Mere præcist i dette direktivs artikel 57, stk. 4, første afsnit.

326 Dom af 19.6.2019, ***Meca*** (C-41/18, EU:C:2019:507, præmis 33), af 30.1.2020, ***Tim*** (C-395/18, EU:C:2020:58, præmis 34 og 40), og af 3.6.2021, ***Rad Service m.fl.*** (C-210/20, EU:C:2021:445, præmis 28). I henhold til disse domme kan medlemsstaterne beslutte, om de vil gennemføre de udelukkelsesgrunde, der er nævnt i denne bestemmelse.

327 I henhold til artikel 57, stk. 7, i direktiv 2014/24.

328 Mere præcist i henhold til dette direktivs artikel 80, stk. 1, tredje afsnit.

Domstolen tog efter disse præciseringer for det første stilling til den fakultative udelukkelsesgrund i direktiv 2014/24 [329], der er forbundet med den økonomiske aktørs indgåelse af aftaler med henblik på at fordreje konkurrencen. Domstolen fastslog, at denne udelukkelsesgrund er til hinder for en national lovgivning, der begrænser muligheden for at udelukke et tilbud fra en tilbudsgiver, fordi der foreligger tungtvejende indikationer for en adfærd fra denne tilbudsgiver side, der kan fordreje konkurrencereglerne, til den offentlige udbudsprocedure, hvori denne form for adfærd er udvist. En sådan begrænsning fremgår nemlig ikke af ordlyden af den bestemmelse, der fastsætter denne udelukkelsesgrund. Endvidere fremgår det af den sammenhæng, som denne bestemmelse [330] indgår i, at direktiv 2014/24 tillader, at de ordregivende myndigheder når som helst i løbet af proceduren kan udelukke eller af medlemsstaterne blive anmodet om at udelukke en økonomisk aktør, hvis det viser sig, at den økonomiske aktør i lyset af handlinger begået eller undladt enten før eller under proceduren befinder sig i en af de situationer, der er omfattet af de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i samme direktiv. En sådan fortolkning af denne samme bestemmelse gør det muligt for den ordregivende myndighed at sikre sig integriteten og pålideligheden i forhold til hver enkelt af de økonomiske aktører, hvilken integritet og pålidelighed kan drages i tvivl ikke blot i tilfælde af en sådan aktørs deltagelse i konkurrencebegrænsende adfærd inden for rammerne af den omhandlede procedure, men ligeledes i tilfælde af denne aktørs tidligere deltagelse i en sådan adfærd.

For det andet fremhævede Domstolen, at den fakultative udelukkelsesgrund i direktiv 2014/24, der er knyttet til en økonomisk aktørs indgåelse af aftaler med henblik på at fordreje konkurrencen, er til hinder for en national lovgivning, der alene tillægger den nationale konkurrencemyndighed beføjelse til at udelukke økonomiske aktører fra offentlige udbudsprocedurer på grund af en overtrædelse af konkurrencereglerne. Ganske vist gælder, at hvor der findes en specifik procedure, som er reguleret i EU-retten eller i national lovgivning, med henblik på at retsforfølge overtrædelser af konkurrencelovgivningen, og hvor den nationale konkurrencemyndighed har til opgave at foretage undersøgelser med dette formål, skal den ordregivende myndighed, inden for rammerne af vurderingen af de fremlagte beviser, i princippet basere sig på resultatet af en sådan procedure. I denne sammenhæng kan en afgørelse fra en sådan myndighed, der har konstateret en sådan overtrædelse af konkurrencelovgivningen og af denne grund pålagt en tilbudsgiver en økonomisk sanktion, være særlig vigtig, og det så meget desto mere, hvis denne sanktion ledsages af et midlertidigt forbud mod at deltage i offentlige udbudsprocedurer. Selv om en sådan afgørelse kan foranledige den ordregivende myndighed til at udelukke denne økonomiske aktør fra den pågældende offentlige udbudsprocedure, kan den omstændighed, at der ikke foreligger en sådan afgørelse, imidlertid hverken forhindre den ordregivende myndighed i at foretage en sådan vurdering eller fritage den fra at foretage den nævnte vurdering. Denne vurdering skal foretages ud fra proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til alle relevante oplysninger med henblik på at efterprøve, om anvendelsen af den udelukkelsesgrund, der er forbundet med en økonomisk aktørs indgåelse af aftaler med henblik på at fordreje konkurrencen, er begrundet. En nationale bestemmelse, der forbinder bedømmelsen af tilbudsgivernes integritet og pålidelighed med konklusionerne i en afgørelse fra den nationale konkurrencemyndighed vedrørende navnlig fremtidig deltagelse i en offentlig udbudsprocedure, griber dermed ind i den skønsbeføjelse, som den ordregivende myndighed er tillagt ved anvendelsen af de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i direktiv 2014/24.

---

329 I henhold til artikel 57, stk. 4, første afsnit, litra d), i direktiv 2014/24 kan de ordregivende myndigheder udelukke, eller medlemsstaterne kan kræve, at de ordregivende myndigheder udelukker en økonomisk aktør fra deltagelse i en udbudsprocedure, hvis den ordregivende myndighed har tilstrækkelig plausible indikationer til at konkludere, at den økonomiske aktør har indgået en aftale med andre økonomiske aktører med henblik på konkurrencefordrejning.

330 Bl.a. artikel 57, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2014/24.

Domstolen præciserede som afslutning på sin analyse endvidere, at medlemsstaterne ikke i deres lovgivning kan begrænse rækkevidden af den udelukkelsesgrund, der er forbundet med den pågældende økonomiske aktørs deltagelse i konkurrencebegrænsende adfærd.

For det tredje bemærkede Domstolen, at i henhold til princippet om god forvaltning skal den ordregivende myndigheds afgørelse om en økonomisk aktørs pålidelighed, der er truffet under anvendelse af den fakultative udelukkelsesgrund i direktiv 2014/24, som er knyttet til en økonomisk aktørs indgåelse af aftaler, begrundes. Denne forpligtelse vedrører dels de afgørelser, hvorved den ordregivende myndighed udelukker en tilbudsgiver under anvendelse af navnlig en fakultativ udelukkelsesgrund. Dels er den ordregivende myndighed underlagt denne begrundelsespligt, når den konstaterer, at en tilbudsgiver er omfattet af en af de fakultative udelukkelsesgrunde, men beslutter ikke at udelukke den pågældende, f.eks. fordi udelukkelsen udgør en uforholdsmæssig foranstaltning. En sådan afgørelse påvirker således den retlige situation for de andre økonomiske aktører, der deltager i den omhandlede udbudsprocedure, og som skal kunne forsvare deres rettigheder og i givet fald beslutte, om nævnte afgørelse bør prøves retsligt.

XIV. Socialpolitik [331]

1. Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og social sikring

Dom af 12. januar 2023, TP (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) (C-356/21, EU:C:2023:9)

»Præjudiciel forelæggelse – ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – direktiv 2000/78/EF – artikel 3, stk. 1, litra a) og c) – vilkårene for adgang til udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed – ansættelses- og arbejdsvilkår – forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering – selvstændig erhvervsdrivende, der arbejder på grundlag af en kontrakt om levering af ydelser – opsigelse og ikke-forlængelse af en kontrakt – frihed til at vælge medkontrahent«

I årene mellem 2010 og 2017 havde J.K. personligt på grundlag af kortvarige på hinanden følgende kontrakter om levering af ydelser, der blev indgået som led i J.K.s selvstændige økonomiske virksomhed redigeret udsendelser, lavet trailere eller kolonner for redaktionen for opsætning og promoveringen af et program, der blev sendt af TP, som er et selskab, der driver en offentlig TV-kanal på nationalt plan i Polen.

Den 20. november 2017 blev der indgået en ny kontrakt om levering af ydelser mellem J.K. og TP for en måned, som omhandlede en vagttjeneste af to ugers varighed i december måned. Efter at J.K. og dennes partner den 4. december 2017 på YouTube havde offentliggjort en video, der var rettet mod at fremme tolerancen over for par af samme køn, meddelte TP imidlertid J.K., at disse to ugentlige vagttjenester var blevet aflyst.

J.K. gennemførte således ikke nogen vagttjeneste i december 2017, og der blev ikke indgået nogen ny kontrakt om levering af ydelser mellem ham og TP.

J.K. anlagde dernæst sag ved den forelæggende ret, Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie (retten i første instans i Warszawa, Polen), med påstand om erstatning for den ikke-økonomiske skade, der skyldtes TP's afslag på at forlænge J.K.s kontrakt, og som bragte deres erhvervsmæssige forhold til ophør, hvilket ifølge J.K. beroede på hans seksuelle orientering.

Den forelæggende ret var inden for rammerne af denne tvist i tvivl om, hvorvidt en bestemmelse i polsk ret [332] var forenelig med EU-retten, for så vidt som denne bestemmelse indebar, at friheden til at vælge en medkontrahent alene blev udelukket fra den beskyttelse mod forskelsbehandling, der er fastsat i direktiv 2000/78 [333], forudsat at dette valg ikke skete på grundlag af køn, race, etnisk oprindelse eller nationalitet.

---

331 Dom af 21.2.2023 (Store Afdeling), ***Chief Appeals Officer m.fl.*** (C-488/21, EU:C:2023:1013), bør også nævnes i dette afsnit. Denne dom er omtalt i afsnit II.1 »Foranstaltninger, der begrænser unionsborgeres frie bevægelighed«.

332 Det drejer sig om artikel 5, nr. 3, i ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresiróżnego traktowania (lov om gennemførelse af visse EU-retlige bestemmelser om ligebehandling) af 3.12.2010 (Dz. U. nr. 254, pos. 1700). I bestemmelsens konsoliderede udgave (Dz. U. af 2016, pos. 1219) fastsættes, at denne lov ikke finder anvendelse på friheden til at vælge en medkontrahent, forudsat at dette valg ikke sker på grundlag af køn, race, etnisk oprindelse eller nationalitet.

333 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).

Domstolen fastslog i denne henseende, at artikel 3, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 2000/78 er til hinder for en sådan national bestemmelse, der indebærer, at beskyttelsen mod forskelsbehandling – på grund af friheden til at vælge en medkontrahent – udelukkes fra at finde anvendelse i tilfælde af et afslag på at indgå eller forny en aftale med en person vedrørende den pågældendes udførelse af visse arbejdsopgaver inden for rammerne af vedkommendes selvstændige virksomhed, når afslaget skyldes denne persons seksuelle orientering.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at begreberne »lønnet beskæftigelse«, »udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed« og »erhvervsmæssig beskæftigelse« i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/78 [334] skal forstås i bred forstand. Direktiv 2000/78 har således til formål at dække en lang række erhvervsmæssige aktiviteter, herunder dem, der udøves af selvstændige erhvervsdrivende med henblik på at sikre deres underhold. Der skal imidlertid sondres mellem virksomhed, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, og virksomhed, der består i blot at levere varer eller tjenesteydelser til en eller flere modtagere, og som ikke er omfattet af dette anvendelsesområde.

For at erhvervsmæssig beskæftigelse er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78, er det derfor vigtigt, at der er tale om en reel beskæftigelse, der faktisk udøves inden for rammerne af et retsforhold, der er kendetegnet ved en vis stabilitet, hvilket det hvad angår den virksomhed, som J.K. udøvede, tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

I det omfang den virksomhed, som J.K. udøvede, udgjorde en reel og faktisk erhvervsmæssig virksomhed, der udøvedes personligt og regelmæssigt til gavn for én og samme modtager, og som helt eller delvist gav J.K. adgang til midler til underhold, afhang spørgsmålet om, hvorvidt vilkårene for adgang til en sådan virksomhed var omfattet af artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/78, ikke af, om den pågældende virksomhed skulle kvalificeres som »lønnet beskæftigelse« eller »selvstændig virksomhed«.

Domstolen fastslog, at indgåelsen af en kontrakt om levering af ydelser udgør en omstændighed, der kan være tvingende, for at en person kan udøve sin erhvervsvirksomhed på en effektiv måde. I den foreliggende sag kunne begrebet »vilkårene for adgang« til selvstændig erhvervsvirksomhed [335] derfor omfatte indgåelsen af en sådan kontrakt, og afslaget på at indgå den pågældende kontrakt på grund af medkontrahentens seksuelle orientering var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78.

Hvad for det andet angår fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78 [336] fastslog Domstolen, at begrebet »ansættelses- og arbejdsvilkår« i denne bestemmelse i lyset af formålet med dette direktiv omfatter de vilkår, der finder anvendelse på alle former for lønnet beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed, i bred forstand, uanset den retlige form, hvorunder den udøves.

---

334 Det følger af ordlyden af artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/78, at »[i]nden for rammerne af [Unionens] beføjelser finder dette direktiv anvendelse både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer for så vidt angår vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmæssig beskæftigelse, herunder udvælgelseskriterier og ansættelsesvilkår, uanset branche og uanset niveau i erhvervshierarkiet, herunder i henseende til forfremmelse«.

335 Som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/78.

336 I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78 finder dette direktiv anvendelse for så vidt angår ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn.

Den omstændighed, at J.K. ikke kunne gennemføre nogen af de ugentlige vagttjenester, der var fastsat i kontrakten om levering af ydelser, syntes derfor at udgøre et ufrivilligt ophør af en selvstændig erhvervsdrivendes virksomhed, der kunne sidestilles med en afskedigelse af en arbejdstager, hvilket det imidlertid påhviler den forelæggende ret at undersøge. Under disse omstændigheder var TP's afgørelse om ikke at forny kontrakten om levering af ydelser med J.K, hvilket ifølge J.K. skyldes hans seksuelle orientering, og dermed bringe ansættelsesforholdet mellem de to til ophør, omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/78.

For det tredje og endelig fremhævede Domstolen, at en anerkendelse af, at aftalefriheden gør det muligt at nægte at indgå en kontrakt med en person på grund af den pågældendes seksuelle orientering, kan berøve artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/78 dens effektive virkning, idet denne bestemmelse netop forbyder enhver forskelsbehandling af en sådan grund, hvad angår adgangen til udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

For så vidt som friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke udgør en absolut rettighed, kunne den omhandlede polske bestemmelse, der indebar, at seksuel orientering ikke var omfattet af friheden til at vælge en medkontrahent, i den foreliggende sag ikke begrunde en udelukkelse fra den beskyttelse mod forskelsbehandling, der gives i henhold til direktiv 2000/78, når den pågældende udelukkelse i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 5, ikke er nødvendig for at beskytte andres rettigheder og friheder i et demokratisk samfund.

2. Ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv

Dom af 28. november 2023 (Store Afdeling), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924)

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – direktiv 2000/78/EF – generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro – den offentlige sektor – en offentlig forvaltnings arbejdsregulativ, der forbyder at bære enhver form for synligt filosofisk eller religiøst symbol på arbejdspladsen – islamisk hovedtørklæde – krav om neutralitet i kontakten med borgerne, de overordnede og kollegaerne«

OP havde siden den 11. oktober 2016 bestridt stillingen som »kontorchef« i Commune d'Ans (Ans kommune, Belgien), en funktion, hun hovedsageligt udførte uden nogen kontakt med brugerne af den offentlige forvaltning.

Den 8. februar 2021 ansøgte hun om tilladelse til at bære det islamiske hovedtørklæde på sin arbejdsplads. Denne ansøgning blev midlertidigt afslået af hendes arbejdsgiver.

Efterfølgende ændrede kommunalbestyrelsen Ans kommunes arbejdsregulativ ved heri at indsætte en forpligtelse til »eksklusiv neutralitet« på arbejdspladsen, der skulle forstås som et forbud over for samtlige kommunens ansatte mod på arbejdspladsen at bære noget som helst synligt symbol, der kunne afsløre deres overbevisninger, bl.a. religiøse eller filosofiske, uanset om de var i kontakt med borgerne eller ej.

Da OP var af den opfattelse, at hun havde været udsat for forskelsbehandling på grund af sin religion, anlagde hun et søgsmål med påstand om forbud ved tribunal du travail de Liège (arbejdsretten i første instans i Liège, Belgien).

Det forbud mod, at OP bar det islamiske hovedtørklæde, som hendes arbejdsgiver havde opstillet i henhold til arbejdsregulativet, skabte ifølge denne ret en ulige behandling, som udgjorde forskelsbehandling som omhandlet i direktiv 2000/78 [337]. Da denne ret nærede tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i det omhandlede arbejdsregulativ var forenelig med dette direktiv, besluttede den at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at en kommunalforvaltnings interne regel, der generelt og udifferentieret forbyder denne forvaltnings ansatte at bære nogen form for synligt symbol på arbejdspladsen, der bl.a. afslører filosofiske eller religiøse overbevisninger, kan begrundes med den nævnte forvaltnings ønske om at indføre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø, forudsat at denne regel er egnet, nødvendig og forholdsmæssig i forhold til denne sammenhæng og i betragtning af de forskellige foreliggende rettigheder og interesser.

Domstolens bemærkninger

Efter at Domstolen på grundlag af de faktiske oplysninger fra den forelæggende ret havde udelukket muligheden for, at der skulle foreligge en direkte forskelsbehandling, påpegede den, at en intern regel, der – som den i hovedsagen omhandlede – er fastsat af en arbejdsgiver, kan udgøre en ulige behandling, der indirekte er støttet på religion eller tro som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78, såfremt det fastslås, at den tilsyneladende neutrale forpligtelse, som er indeholdt i denne regel, reelt medfører, at personer, der tilhører en bestemt religion eller tro, stilles særligt ufordelagtigt.

En sådan ulige behandling udgør imidlertid ikke indirekte forskelsbehandling, såfremt den i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), i direktiv 2000/78 er objektivt begrundet i et legitimt mål, og såfremt midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.

For det første fastslog Domstolen, at en bestemmelse i et arbejdsregulativ for en offentlig forvaltning som den, der var tale om i den foreliggende sag, kan anses for at forfølge et legitimt mål som omhandlet i denne bestemmelse.

I mangel af konsensus på EU-plan skal hver medlemsstat, herunder i givet fald dens indenstatslige enheder, under overholdelse af de kompetencer, som de er tillagt, nemlig indrømmes en skønsmargen ved udformningen af den neutralitet i den offentlige forvaltning, som den ønsker at fremme på arbejdspladsen. Denne skønsmargen gør det muligt for medlemsstaterne og disse indenstatslige enheder at tage hensyn til deres særlige sammenhæng, henset til de forskelligartede tilgange med hensyn til den plads, som de internt ønsker at give religion eller filosofiske overbevisninger i den offentlige sektor. Det tilkommer imidlertid de nationale retsinstanser og Unionens retsinstanser at efterprøve, om de trufne nationale, regionale eller lokale foranstaltninger principielt er begrundede, og om de er forholdsmæssige.

For det andet præciserede Domstolen, at bestemmelsen i arbejdsregulativet skulle være egnet til at sikre en ordentlig gennemførelse af det mål, der forfulgtes af arbejdsgiveren. I denne henseende tilkom det først og fremmest den forelæggende ret at efterprøve, om Ans kommune forfulgte målet om »eksklusiv neutralitet« på en reelt sammenhængende og systematisk måde i forhold til samtlige ansatte.

---

337 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).

Dernæst fremhævede Domstolen, at det legitime mål, der består i gennem en sådan politik om »eksklusiv neutralitet« at sikre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø, kun kan forfølges effektivt, hvis det ikke er tilladt synligt at tilkendegive bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger, når de ansatte er i kontakt med brugerne af den offentlige forvaltning eller i kontakt med hinanden. Det forhold, at der bæres et tegn, selv hvis det er lille, bringer nemlig foranstaltningens egnethed i forhold til at opnå det mål, der angiveligt forfølges, i fare og rejser således tvivl om selve sammenhængen i denne politik.

Endelig tilkom det den forelæggende ret i lyset af samtlige de elementer, der var karakteristiske for den sammenhæng, hvori denne regel var blevet vedtaget, at foretage en afvejning af de foreliggende interesser under hensyntagen til på den ene side de omhandlede grundlæggende rettigheder og principper og på den anden side princippet om neutralitet, der tager sigte på at sikre brugerne af den offentlige forvaltning og dens personale et forvaltningsmiljø uden synlige tilkendegivelser af bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger.

Dom af 7. december 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956)

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – direktiv 2000/78/EF – artikel 2, stk. 5 – forbud mod forskelsbehandling på grundlag af alder – De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap – artikel 19 – retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundslivet – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 26 – social og erhvervsmæssig integration af mennesker med handicap – personlige assistanceydelser til mennesker med handicap – stillingsannonce, hvori der er angivet en minimumsalder og en maksimumsalder for den person, som skal ansættes – hensyntagen til den handicappede persons ønsker og behov – berettigelse«

I juli 2018 opslog AP Assistenzprofis GmbH – et selskab, der tilbyder assistanceydelser og rådgivning til personer med handicap – en stillingsannonce, hvoraf det fremgik, at den 28-årige kvindelige studerende A. søgte kvindelige personlige hjælpere, som skulle hjælpe hende i alle aspekter af dagligdagen, og som »helst [skulle] være mellem 18 og 30 år gamle«.

Sagsøgeren i hovedsagen, J.M.P., der er født i 1968, søgte denne stilling og modtog et afslag fra AP Assistenzprofis.

J.M.P. anlagde sag mod AP Assistenzprofis ved Arbeitsgericht Köln (arbejdsretten i Köln, Tyskland) med påstand om godtgørelse for en skade, der skyldtes forskelsbehandling på grund af alder. Denne ret gav medhold i søgsmålet. Denne ret gav medhold i søgsmålet.

Efter at dommen fra Landesarbeitsgericht Köln (den regionale appeldomstol i arbejdsretlige sager i Köln, Tyskland), som AP Assistenzprofis havde indanket, blev taget til følge, iværksatte J.M.P. derefter revisionsanke til prøvelse af denne dom ved Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland).

Da den forelæggende ret var i tvivl om, hvorvidt den direkte forskelsbehandling på grundlag af alder, som J.M.P. angiveligt havde været udsat for, var berettiget i henhold til direktiv 2000/78 [338], og

[338] 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).

ønskede at få afklaret, om retten til en effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af alder er forenelig med en handicappet persons ret til en effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af handicap i henhold til samme direktiv, besluttede denne ret at forelægge sagen for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.

I dommen fastslog Domstolen, at direktiv 2000/78, set i lyset af artikel 26 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder om integration af personer med handicap samt artikel 19 i De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder [339] med overskriften »Ret til en selvstændig tilværelse og deltagelse i samfundslivet«, ikke er til hinder for, at ansættelsen af en person, der yder personlig assistance, undergives et alderskrav i henhold til national lovgivning som i det foreliggende tilfælde, hvis en sådan foranstaltning er nødvendig for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Domstolens bemærkninger

Domstolen undersøgte den i hovedsagen omhandlede forskellige behandling på grund af alder for at fastslå, hvorvidt den kunne begrundes i henhold til artikel 2, stk. 5, i direktiv 2000/78 [340].

Den konstaterede først, at denne forskellige behandling på grund af alder udgjorde en foranstaltning fastsat i den nationale lovgivning [341] i overensstemmelse med nævnte artikel 2, stk. 5.

Domstolen undersøgte efterfølgende, om denne foranstaltning forfulgte formålet om »beskyttelse af andres rettigheder og friheder«, som fremgår af denne bestemmelse.

I denne henseende fastslog Domstolen, at den pågældende nationale lovgivning forfølger et formål om at beskytte handicappedes selvbestemmelse ved at sikre de nævnte personers ret til at udtrykke deres ønsker og til frit at vælge de nævnte personer i forbindelse med beslutningstagningen vedrørende ydelser til alle livets områder og udfolder sig dybt i disse personers privatsfære og intime sfære, et formål, som fremgår af artikel 2, stk. 5, i direktiv 2000/78.

Denne ret til at give udtryk for ønsker og til frit valg konkretiserer nemlig retten til integration af handicappede i artikel 26 i chartret om grundlæggende rettigheder. Desuden er respekten for handicappedes selvbestemmelsesret et mål i henhold til artikel 19 i FN-konventionen, hvis bestemmelser kan påberåbes til fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2000/78.

Endelig undersøgte Domstolen, om den i hovedsagen omhandlede forskelsbehandling skyldes en foranstaltning, der er nødvendig for at beskytte retten til selvbestemmelse.

Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede kan en hensyntagen til præference for en bestemt aldersgruppe, som er udtrykt af et menneske med

---

339 Denne konvention blev godkendt på Den Europæiske Unions vegne ved Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26.11.2009 (EUT 2010, L 23, s. 35, herefter »FN-konventionen«).

340 Det følger af denne bestemmelses ordlyd, at direktivet ikke berører foranstaltninger fastsat ved national lovgivning, som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den offentlige sikkerhed, den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

341 Det fremgår af § 8, stk. 1, i Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (IX) (socialloven, niende bog) af 23.12.2016 (BGBl. 2016 I, s. 3234, herefter »SGB IX«), sammenholdt med § 33 i Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) (socialloven, første bog), af 11.12.1975 (BGBl. 1975 I, s. 3015, herefter »SGB I«), at ydelsesmodtagernes berettigede ønsker skal efterkommes, såfremt de er rimelige, når der træffes afgørelse om personlige assistanceydelser, og at der bl.a. skal tages hensyn til disse modtageres personlige forhold, alder, køn, familie samt religiøse og filosofiske behov.

handicap, der modtager ydelser vedrørende personlig assistance, følgelig fremme respekten for denne pågældendes ret til selvbestemmelse ved leveringen af disse ydelser til personlig assistance, for så vidt som det forekommer rimeligt at forvente, at en person, der tilhører samme aldersgruppe som den handicappede person, lettere bliver integreret i den pågældendes personlige, sociale og akademiske miljø.

Domstolen konkluderede således, at med forbehold af den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, henset til samtlige omstændigheder i hovedsagen, syntes en forskellig behandling på grund af alder som den i hovedsagen omhandlede således at være resultatet af en foranstaltning, der er nødvendig for at beskytte andres rettigheder og friheder som omhandlet i artikel 2, stk. 5, i direktiv 2000/78, og som følge heraf kunne begrundes i henhold til denne bestemmelse.

3. Tilrettelæggelse af arbejdstiden

Dom af 14. december 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed – tilrettelæggelse af arbejdstiden – artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – direktiv 2003/88/EF – artikel 7 – ret til årlig betalt ferie – SARS-CoV-2-virus – karantæneforanstaltning – umuligt at lade årlig betalt ferie tildelt for en periode, som var sammenfaldende med en karantæneperiode, overføre«

TF, der har været ansat hos Sparkasse Südpfalz siden 2003, var blevet tildelt årlig betalt ferie fra den 3. til den 11. december 2020.

En dag før feriens begyndelse pålagde den kompetente tyske myndighed i overensstemmelse med de nationale sundhedsforanstaltninger til bekæmpelse af spredningen af SARS-CoV-2-virusset TF karantæne fra den 2. til den 11. december 2020 med den begrundelse, at han havde været i kontakt med en person, der var smittet med denne virus.

Den 4. marts 2021 anmodede TF sin arbejdsgiver om overførsel af de årlige betalte feriedage, der var blevet tildelt for den periode, der faldt sammen med den periode, hvor han havde været i karantæne.

Da TF havde fået afslag på denne overførsel, anlagde han sag ved Arbeitsgericht Ludwigshafen am Rhein (arbejdsretten i Ludwigshafen am Rhein, Tyskland), som er den forelæggende ret.

I forbindelse med denne sag var den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt de tyske domstoles praksis, hvorefter karantæne alene ikke svarer til uarbejdsdygtighed, der forpligter arbejdsgiveren til at acceptere at overføre de tildelte feriedage, er forenelig med retten til årlig betalt ferie, der er sikret ved EU-retten.

Domstolen, som den forelæggende ret havde forelagt et præjudicielt spørgsmål, fandt, at en sådan national praksis, der ikke tillader overførsel af årlige betalte feriedage, som er tildelt en arbejdstager, der ikke er syg, og som falder sammen med en periode med karantæne, er forenelig med retten til årlig betalt ferie, der er fastsat i artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og konkretiseret i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/88 [342].

---

342 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).

Domstolens bemærkninger

Efter for det første at have henvist til det dobbelte formål med den årlige betalte ferie, nemlig dels at give arbejdstageren mulighed for at hvile ud efter udførelsen af de arbejdsopgaver, der påhviler denne i henhold til ansættelseskontrakten, dels at have en periode til rådighed, hvorunder denne kan slappe af og nyde sin fritid, bemærkede Domstolen, at formålet med den karantæneforanstaltning, der er fastsat i tysk ret, er anderledes. Denne foranstaltning har nemlig til formål at undgå spredning af en smitsom sygdom ved at isolere personer, der kan udvikle symptomerne herpå.

For det andet bekræftede Domstolen, at en sådan foranstaltning, ligesom arbejdsudygtighed på grund af sygdom, er en uforudsigelig begivenhed, som er uafhængig af viljen hos den person, der er genstand for foranstaltningen.

Når dette er sagt, befinder en arbejdstager, der er sat i karantæne med den begrundelse, at den pågældende har haft kontakt med en person, der er smittet med SARS-CoV-2-virusset, men som ikke er uarbejdsdygtig på grundlag af en lægeerklæring, sig i en anden situation end situationen for en arbejdstager på sygeorlov, som lider under fysiske eller psykiske begrænsninger på grund af sygdommen. Formålet med karantæne er følgelig principielt ikke sammenligneligt med formålet med sygeorlov. En karantæneperiode kan derfor ikke i sig selv udgøre en hindring for opfyldelsen af formålet med årlig betalt ferie.

For det tredje udtalte Domstolen, at selv om karantæne kan have en indvirkning på de betingelser, hvorunder en arbejdstager råder over sin fritid, skader den ikke i sig selv denne arbejdstagers ret til reelt at nyde godt af sin årlige betalte ferie. Under den årlige ferie kan arbejdstageren nemlig ikke have nogen forpligtelse over for arbejdsgiveren, der kan forhindre ham i frit og uafbrudt at hellige sig sine egne interesser med henblik på at neutralisere de virkninger, som arbejdet har for hans sikkerhed og sundhed.

Det kan derfor ikke kræves af arbejdsgiveren, at denne kompenserer for de ulemper, der følger af en uforudsigelig begivenhed, såsom en karantæne anordnet af en offentlig myndighed, der forhindrer dennes medarbejder i fuldt ud at nyde godt af sin ret til årlig betalt ferie. Direktiv 2003/88 tilsigter nemlig ikke, at enhver begivenhed, der kan forhindre arbejdstageren i at nyde en periode med hviletid eller afslapning fuldt ud og på den måde, som denne ønsker det, begrunder, at denne tildeles yderligere ferie, således at formålet med den årlige ferie sikres.

XV. Forbrugerbeskyttelse [343]

1. Urimelige kontraktvilkår

Dom af 12. januar 2023, D.V. (Advokatsalærer – princippet om anvendelse af en timesats) (C-395/21, EU:C:2023:14)

»Præjudiciel forelæggelse – urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler – direktiv 93/13/EØF – aftale om levering af juridiske tjenesteydelser indgået mellem en advokat og en forbruger – artikel 4, stk. 2 – vurdering af, om kontraktvilkårene er urimelige – udelukkelse af vilkår, der ikke vedrører aftalens hovedgenstand – vilkår om betaling af advokatsalærer i henhold til princippet om anvendelse af en timesats – artikel 6, stk. 1 – den nationale rets beføjelser i forbindelse med et »urimeligt« kontraktvilkår«

M.A. indgik som forbruger fem aftaler om levering af juridiske tjenesteydelser med D.V., der var advokat. Det bestemtes i hver aftale, at advokatsalærerne skulle beregnes på grundlag af en timesats på 100 EUR for rådgivning eller levering af juridiske tjenesteydelser til M.A.

Eftersom D.V. ikke modtog hele det krævede salær, anlagde han sag ved en distriktsdomstol med påstand om, at M.A. blev pålagt at betale salær for de leverede juridiske tjenesteydelser. Distriktsdomstolen tiltrådte delvist D.V.s påstand, mens den imidlertid fastslog, at kontraktvilkåret om priserne for de leverede ydelser var urimeligt, og halverede det krævede salær. Efter at denne dom blev stadfæstet af appeldomstolen, iværksatte D.V. kassationsappel til prøvelse heraf ved Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litauens øverste domstol).

Ved behandlingen af denne rets præjudicielle forelæggelse tog Domstolen stilling til fortolkningen af direktiv 93/13 [344]. I dommen behandlede Domstolen bl.a. kravet om gennemsigtighed af vilkårene vedrørende hovedgenstanden for aftalerne om levering af juridiske tjenesteydelser og virkningerne af, at det fastslås, at et vilkår om fastsættelse af prisen for disse tjenesteydelser erklæres urimeligt.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fastslog indledningsvis, at et kontraktvilkår i en aftale om levering af juridiske tjenesteydelser indgået mellem en advokat og en forbruger, hvorved prisen for de leverede ydelser fastsættes i henhold til princippet om anvendelse af en timesats, henhører under »aftalens hovedgenstand« i medfør af direktiv 93/13 [345].

Ved undersøgelsen af, om dette kontraktvilkår, som ikke indeholdt andre oplysninger end den anvendte timesats, opfyldte kravet om at være affattet klart og forståeligt [346], bemærkede Domstolen,

---

343 Følgende domme skal ligeledes nævnes i dette afsnit: dom af 8.6.2023, ***UFC – Que choisir og CLCV*** (C-407/21, EU:C:2023:449), omtalt i afsnit X.5 »Pakkerejser, pakkeferier og pakketure«, og dom af 30.3.2023, ***Green Network (Påbud om tilbagebetaling af gebyrer)*** (C-5/22, EU:C:2023:273), omtalt i afsnit XVI »Energi«.

344 Artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 93/13/EØF af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29)

345 Som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2.

346 Kravet omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 93/13.

at henset til arten af de ydelser, der er genstand for en aftale om levering af juridiske tjenesteydelser, er det ofte vanskeligt, eller endda umuligt, for den erhvervsdrivende fra indgåelsen af aftalen at forudse det præcise antal timer, der er nødvendige med henblik på at opfylde aftalen og dermed de samlede faktiske omkostninger ved den pågældendes tjenesteydelser. Selv om det imidlertid ikke kan kræves, at den erhvervsdrivende underretter forbrugeren om de endelige finansielle konsekvenser af vedkommendes forpligtelser, som afhænger af fremtidige, uforudsigelige hændelser, der er uafhængige af den erhvervsdrivendes hensigter, skal den erhvervsdrivende inden indgåelsen af aftalen meddele forbrugeren de oplysninger, der sætter vedkommende i stand til at træffe sin beslutning forsigtigt og med fuldt kendskab til muligheden for, at sådanne hændelser indtræder, og de konsekvenser, som hændelserne kan medføre med hensyn til varigheden af leveringen af juridiske tjenesteydelser.

Disse oplysninger, som kan variere på grundlag af dels formålet med og arten af de fastsatte ydelser, dels de gældende faglige og etiske regler, skal indeholde oplysninger, der sætter forbrugeren i stand til at vurdere de tilnærmelsesvise samlede omkostninger ved disse tjenesteydelser. Oplysningerne kan omfatte et skøn over det forudsigelige eller mindste antal nødvendige timer eller en forpligtelse til med rimelige mellemrum at sende fakturaer eller jævnlige redegørelser med angivelse af antallet af arbejdstimer. Domstolen præciserede, at det tilkommer den nationale retsinstans, henset til disse betragtninger og alle omstændighederne i forbindelse med indgåelsen af den pågældende aftale, at vurdere, om de oplysninger, som den erhvervsdrivende meddelte forbrugeren inden indgåelsen af aftalen, var passende.

Domstolen fastslog således, at et kontraktvilkår, hvorved prisen fastsættes i henhold til princippet om anvendelse af en timesats, uden at forbrugeren inden indgåelsen af aftalen meddeles oplysninger, der sætter vedkommende i stand til at træffe sin beslutning forsigtigt og med fuldt kendskab til de finansielle konsekvenser, som indgåelsen af nævnte aftale har, ikke opfylder kravet om at være affattet klart og forståeligt.

Derefter bemærkede Domstolen, at vurderingen af, om et vilkår i en aftale, der er indgået med en forbruger, er urimeligt, principielt hviler på en samlet vurdering, hvorved der ikke alene tages hensyn til dette vilkårs eventuelt manglende gennemsigtighed. Medlemsstaterne kan imidlertid frit sikre en mere omfattende beskyttelse af forbrugerne [347].

Domstolen fastslog følgelig, at et kontraktvilkår i en aftale om leveringen af juridiske tjenesteydelser, hvorved prisen for disse ydelser fastsættes i henhold til princippet om anvendelse af en timesats, og hvilket vilkår dermed henhører under aftalens hovedgenstand, ikke skal anses for urimeligt [348], alene fordi det ikke opfylder kravet om gennemsigtighed, med forbehold for, at den medlemsstat, hvis nationale lovgivning finder anvendelse på den pågældende aftale, som i det foreliggende tilfælde udtrykkeligt har foreskrevet, at et kontraktvilkår alene af denne grund anses for »urimeligt«.

Endelig fastslog Domstolen med hensyn til konsekvenserne af, at det fastslås, at et prisvilkår er urimeligt, at den nationale ret skal udelukke anvendelsen af dette kontraktvilkår, medmindre forbrugeren gør indsigelse herimod.

Den præciserede, at når en aftale om levering af juridiske tjenesteydelser i henhold til de relevante bestemmelser i national ret ikke kan opretholdes, efter at det urimelige prisvilkår er blevet ophævet,

---

347 Jf. artikel 8 i direktiv 93/13.

348 Jf. artikel 3, stk. 1, i direktiv 93/13.

og disse ydelser er blevet leveret, er direktiv 93/13 [349] ikke til hinder for, at aftalerne erklæres ugyldige, eller at den nationale retsinstans genopretter den situation, hvori forbrugeren ville have befundet sig, såfremt dette vilkår ikke havde eksisteret, selv om dette bevirker, at den erhvervsdrivende ikke modtager noget vederlag for sine tjenesteydelser.

Hvad angår de følger, som ophævelsen af de i hovedsagen omhandlede aftaler kunne have for forbrugeren, henviste Domstolen til sin praksis, hvorved den med hensyn til en låneaftale har fastslået, at ophævelsen heraf som helhed i princippet bevirker, at det skyldige lånebeløb straks forfalder til betaling og dette med et beløb, som kan række ud over forbrugerens økonomiske formåen, og kan have særligt skadelige virkninger for denne [350]. De særligt skadelige virkninger af ophævelsen af en aftale kan imidlertid ikke reduceres til alene at angå konsekvenser af rent økonomisk art.

Det er nemlig ikke udelukket, at ophævelsen af en aftale om levering af juridiske tjenesteydelser, der allerede er blevet leveret, kan bringe forbrugeren i en usikker retsstilling, bl.a. hvis den erhvervsdrivende i henhold til national ret kan kræve vederlag for disse ydelser på et andet grundlag end det, der fremgår af den ophævede aftale. Aftalens ugyldighed kan endvidere eventuelt have indvirkning på gyldigheden og effektiviteten af de retsakter, der er gennemført i medfør heraf.

På denne baggrund fastslog Domstolen, at såfremt den fuldstændige ophævelse af aftalen har særligt skadelige virkninger for forbrugeren, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, er direktiv 93/13 [351] ikke til hinder for, at den nationale retsinstans afhjælper det urimelige kontraktvilkårs ugyldighed ved at erstatte det med en national deklaratorisk bestemmelse eller en national bestemmelse, som finder anvendelse, hvis parterne i nævnte aftale samtykker heri. Direktivet er derimod til hinder for, at den nationale retsinstans erstatter det urimelige og ophævede kontraktvilkår med et retsligt skøn med hensyn til størrelsen af vederlaget for de nævnte ydelser.

Dom af 9. november 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845)

»Præjudiciel forelæggelse – urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler – forbrugerkreditaftale – direktiv 93/13/EØF – artikel 1, stk. 2 – vilkår, som afspejler en bindende lovbestemmelse – artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1 – vilkår om førtidig ophævelse – domstolsprøvelse – proportionalitet henset til forbrugerens kontraktbrud – artikel 7 og 38 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – kontrakt sikret ved pant i fast ejendom – udenretsligt salg af forbrugerens bolig«

Sagsøgerne i hovedsagen, SP og CI, indgik en aftale om et forbrugslån, der skulle tilbagebetales over en periode på 20 år, og som var sikret ved pant i det familiehus, hvor de havde deres bopæl.

Mindre end et år efter indgåelsen af denne aftale, misligholdt sagsøgerne i hovedsagen betalingerne, og kreditor krævede tilbagebetaling af hele det skyldige beløb i henhold til kreditaftalen på grundlag

---

349 Artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, i direktiv 93/13.

350 Jf. i denne retning dom af 3.3.2020, ***Gómez del Moral Guasch*** (C-125/18, EU:C:2020:138, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

351 Artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, i direktiv 93/13.

af et vilkår om førtidig ophævelse, der var indeholdt i denne aftale. Kreditor fortsatte derefter indfrielsen af sit pant ved en udenretslig auktion over den ejendom, der var stillet som sikkerhed.

Sagsøgerne nedlagde påstand om, at denne auktion blev udsat, ved Okresný súd Prešov (kredsdomstolen i Prešov, Slovakiet), der forkastede deres påstand ved en første dom, som den efter hjemvisning efterfølgende bekræftede, selv om Krajský súd v Prešove (den regionale ret i Prešov, Slovakiet) havde ophævet dommen. Sagsøgerne har iværksat appel til prøvelse af denne anden dom ved den forelæggende ret, den regionale ret i Prešov. Ifølge den forelæggende ret kan den nationale lovgivning, der tillader udenretslig realisering af pant i fast ejendom ved auktion over den ejendom, der udgør forbrugernes bolig, være i strid med direktiv 93/13 og med proportionalitetsprincippet.

Domstolen tog i sin dom stilling til fortolkningen af direktiv 93/13 [352] og nærmere bestemt til rækkevidden af domstolskontrollen af, om et vilkår om førtidig ophævelse, der er indeholdt i en forbrugerkreditaftale, er urimeligt, når dette vilkår tillader et udenretsligt salg af forbrugerens familiebolig.

Domstolens bemærkninger

For det første fastslog Domstolen, at vilkåret om førtidig ophævelse, som gør det muligt for kreditor førtidigt at kræve tilbagebetaling af hele det skyldige restbeløb i tilfælde af debitors manglende opfyldelse af sine kontraktlige forpligtelser, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 93/13. Den fremhævede således og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, at dette vilkår ikke skulle kvalificeres som et »vilkår, som afspejler love eller bindende administrative bestemmelser« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 93/13. Selv om dette vilkår gentager visse bestemmelser i national ret [353], er disse nemlig ikke ufravigelige og opfylder ikke den anden betingelse, der kræves i denne artikel 1, stk. 2, for at den deri fastsatte undtagelse finder anvendelse.

Efter at have henvist til de almindelige regler, der regulerer domstolskontrollen af, om kontraktvilkår, der henhører under anvendelsesområdet for direktiv 93/13, er urimelige, henviste Domstolen for det andet til de kriterier, på grundlag af hvilke den nationale ret kan fastslå, at et vilkår i en langvarig realkreditaftale, der fastsætter de betingelser, hvorunder kreditor har ret til at kræve førtidig indfrielse heraf, såsom vilkåret om førtidig ophævelse, eventuelt er urimeligt.

I forbindelse med denne vurdering er det således vigtigt at vide for det første, om den erhvervsdrivendes ret til at ophæve hele lånet er betinget af forbrugerens manglende overholdelse af en forpligtelse, som er af afgørende betydning i forhold til den pågældende aftale, og for det andet, om denne mulighed er tiltænkt tilfælde, hvor en sådan misligholdelse er tilstrækkeligt alvorlig i forhold til lånets varighed og størrelse. For det tredje er det ligeledes vigtigt at vide, om den erhvervsdrivendes ret fraviger de almindelige retsregler, der, hvor der ikke er aftalt specifikke betingelser i kontrakten, er gældende på området, og for det fjerde, om den nationale lovgivning fastsætter egnede og effektive midler, som gør det muligt for den forbruger, der er omfattet af et sådant vilkår, at fjerne virkningerne af ophævelsen af lånet.

Når den nationale ret vurderer, om et vilkår om førtidig ophævelse er urimeligt, skal den derfor bl.a. undersøge, om den mulighed, som kreditor har for i henhold til dette vilkår at kræve hele det skyldige beløb i henhold til kontrakten, er forholdsmæssig. Denne ret skal derfor bl.a. tage hensyn til, i hvilket

---

352 Jf. bl.a. artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 93/13/EØF af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29).

353 I den foreliggende sag artikel 53, stk. 9, og artikel 565 i den slovakiske borgerlige lovbog.

omfang forbrugeren har tilsidesat sine kontraktlige forpligtelser, såsom størrelsen af de afdrag, der ikke er blevet betalt, i forhold til størrelsen af den samlede kredit og aftalens varighed.

De ovenfor nævnte kriterier er imidlertid hverken kumulative, alternative eller udtømmende. I forbindelse med domstolskontrollen af, om vilkåret om førtidig ophævelse er forholdsmæssigt, kan der således for det første tilføjes supplerende kriterier, såsom den eventuelle kontraktmæssige uligevægt, som vilkåret om førtidig ophævelse skaber, og den omstændighed, at gennemførelsen af vilkåret i givet fald kan medføre, at kreditor kan inddrive de skyldige beløb i henhold til aftalen ved salg af forbrugerens familiebolig uden nogen form for retslig procedure. For det andet skal den nationale ret i forbindelse med sin vurdering af de midler, der gør det muligt for forbrugeren at afhjælpe retsvirkningerne af ophævelsen af lånet, navnlig henset til den grundlæggende ret til bolig [354], tage hensyn til konsekvenserne af at udsætte forbrugeren og dennes familie af den bolig, som udgør deres faste bopæl. Under anvendelse af disse kriterier og under hensyntagen til samtlige omstændigheder, hvorunder aftalen er blevet indgået, kan den nationale ret følgelig konkludere, at vilkåret om førtidig ophævelse af låneaftalen er urimeligt, når den fastslår, at den erhvervsdrivende i henhold til dette vilkår kan udøve sin ret til at kræve førtidig tilbagebetaling af det udestående restbeløb, der skyldes i forbindelse med lånet, uden at tage hensyn til størrelsen af forbrugerens misligholdelse i forhold til det tildelte beløb og til lånets varighed.

Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at direktiv 93/13, sammenholdt med chartret [355], er til hinder for en national lovgivning, hvorefter domstolskontrollen af, om et vilkår om førtidig ophævelse, der er indeholdt i en forbrugerkreditaftale, er urimeligt, ikke tager hensyn til den forholdsmæssige karakter af den mulighed, som den erhvervsdrivende har til at udøve den ret, som vedkommende har i henhold til dette vilkår, henset til bestemte kriterier. Blandt disse sidstnævnte indgår kriterier, der bl.a. har sammenhæng med omfanget af forbrugerens misligholdelse af sine kontraktlige forpligtelser, såsom størrelsen af de afdrag, der ikke er blevet betalt, i forhold til størrelsen af den samlede kredit og til aftalens varighed, og med muligheden for, at iværksættelsen af dette vilkår fører til, at den erhvervsdrivende kan foretage inddrivelse af de skyldige beløb i henhold til det nævnte vilkår ved salg af forbrugerens familiebolig uden nogen form for retslig procedure.

2. Fortrydelsesret i forbindelse med aftaler om fjernsalg

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 og C-232/21, EU:C:2023:1014)

»Præjudiciel forelæggelse – forbrugerbeskyttelse – leasingaftale vedrørende et motorkøretøj uden købsforpligtelse – direktiv 2008/48/EF – artikel 2, stk. 2, litra d) – begrebet leasingaftale uden forpligtelse til at købe genstanden for aftalen – direktiv 2002/65/EF – artikel 1, stk. 1, og artikel 2, litra b) – begrebet aftale om finansielle tjenesteydelser – direktiv 2011/83/EU – artikel 2, nr. 6), og artikel 3, stk. 1 – begrebet tjenesteydelsesaftale – artikel 2, nr. 7) – begrebet aftale om fjernsalg – artikel 2, nr. 8) – begrebet aftale indgået uden for fast forretningssted – artikel 16, litra l) – undtagelse fra fortrydelsesretten hvad angår levering af tjenesteydelser i form af biludlejning – låneaftale med henblik på køb af motorkøretøj – direktiv 2008/48 – artikel 10, stk. 2 – krav om oplysninger, der skal angives i en aftale – formodning om overholdelse af oplysningspligten, når der anvendes en standardformular fastsat i lovgivningen – ikke direkte horisontal

---

354 Jf. artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

355 Chartrets artikel 7 og 38.

virkning af et direktiv – artikel 14, stk. 1 – fortrydelsesret – igangsættelse af fristen for fortrydelse i tilfælde af ufuldstændige eller ukorrekte oplysninger – karakteren af misbrug af udøvelsen af fortrydelsesretten – fortabelse af fortrydelsesretten – forpligtelse til forudgående tilbagelevering af køretøjet, såfremt fortrydelsesretten udøves i forhold til en tilknyttet kreditaftale«

De tre forenede sager indgik i flere tvister mellem forbrugere og finansinstitutter, der var forbundet med bilforhandlere, vedrørende gyldigheden af udøvelsen af fortrydelsesretten i forhold til henholdsvis en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj uden købsforpligtelse (sag C-38/21) og flere kreditaftaler med henblik på finansiering af køb af brugte motorkøretøjer (sagerne C-47/21 og C-232/21).

I sag C-38/21 besøgte VK lokalerne hos en forhandler af bilmærket BMW, hvor en af dennes ansatte, der handlede som låneformidler for BMW Bank GmbH, tilbød ham leasing af et motorkøretøj og fremlagde forskellige elementer i denne type aftale, såsom varigheden og de månedlige rater. I november 2018 indgik VK gennem en fjernkommunikationsteknik således en leasingaftale med BMW Bank vedrørende et motorkøretøj til privat brug. I henhold til denne aftale, der blev indgået for en varighed af 24 måneder og var baseret på BMW Banks ydelse af et lån, havde VK ikke pligt til at købe køretøjet ved aftalens udløb. Den 25. juni 2019 meddelte VK, at han ønskede at fortryde leasingaftalen. Han mente, at den i national ret fastsatte fortrydelsesret på 14 dage endnu ikke var begyndt at løbe, idet de oplysninger, som han skulle meddeles i henhold til denne ret, var utilstrækkelige og ulæselige.

I sagerne C-47/21 og C-232/21 havde flere forbrugere indgået kreditaftaler med henblik på finansiering af køb af brugte personbiler til privat brug. Ved forberedelsen og indgåelsen af disse aftaler handlede de bilforhandlere, hos hvilke køretøjerne blev købt, som låneformidlere for C. Bank AG (sag C-47/21) samt Volkswagen Bank GmbH og Audi Bank (sag C-232/21). Disse forbrugere fortrød dernæst de indgåede låneaftaler, idet de krævede tilbagebetaling af de månedlige afdrag, som de havde betalt indtil tidspunktet for fortrydelsen. De gjorde gældende, at den i national lovgivning fastsatte fortrydelsesret på 14 dage endnu ikke var begyndt at løbe, eftersom de ikke var blevet behørigt meddelt oplysningerne vedrørende fortrydelsesretten samt andre obligatoriske oplysninger.

I sin dom præciserede Domstolen, sat i Store Afdeling, anvendelsesområdet for direktiv 2002/65 [356], 2008/48 [357] og 2011/83 [358] vedrørende forbrugerbeskyttelse samt rækkevidden af begreberne »tjenesteydelsesaftale«, »aftale om fjernsalg« og »aftaler indgået uden for fast forretningssted« som omhandlet i sidstnævnte direktiv i forbindelse med en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj uden købsforpligtelse for forbrugeren. Domstolen tog i forbindelse med kreditaftaler ligeledes stilling til flere aspekter ved den forpligtelse, som i henhold til direktiv 2008/48 påhviler långiverne til at meddele forbrugerne oplysninger om bl.a. fortrydelsesretten, samt konsekvenserne for udøvelsen af denne ret af meddelelsen af urigtige eller ufuldstændige oplysninger. Domstolen behandlede i denne henseende ligeledes spørgsmålet om forbrugerens misbrug af fortrydelsesretten og om fortabelse af denne ret i medfør af dette direktiv.

---

356 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/65/EF af 23.9.2002 om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser til forbrugerne og om ændring af Rådets direktiv 90/619/EØF samt direktiv 97/7/EF og 98/27/EF (EFT 2002, L 271, s. 16).

357 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/48/EF af 23.4.2008 om forbrugerkreditaftaler og om ophævelse af Rådets direktiv 87/102/EØF (EUT 2008, L 133, s. 66).

358 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25.10.2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF (EUT 2011, L 304, s. 64).

Domstolens bemærkninger

I første række undersøgte Domstolen arten af en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj uden købsforpligtelse for forbrugeren i lyset af direktiv 2002/65, 2008/48 og 2011/83.

For det første fastslog Domstolen med hensyn til direktiv 2011/83, at en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj, som er kendetegnet ved, at hverken denne aftale eller en separat aftale bestemmer, at forbrugeren har pligt at købe køretøjet ved aftalens udløb, henhører under dette direktivs anvendelsesområde som en »tjenesteydelsesaftale« som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 6) [359]. Dette begreb er nemlig defineret vidt og skal forstås således, at det omfatter alle aftaler, som ikke henhører under begrebet »købsaftale«, der er fastsat i nævnte direktiv [360]. I det foreliggende tilfælde henhørte en leasingaftale, hvorved en erhvervsdrivende forpligtede sig til at stille et køretøj til rådighed for en forbruger mod ratebetalinger uden forpligtelse til at købe køretøjet ved leasingens udløb, ikke under sidstnævnte begreb, eftersom aftalen ikke foreskrev en overdragelse af ejerskabet til køretøjet til forbrugeren. En sådan leasingaftale er heller ikke omfattet af listen over aftaler, der er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2011/83 [361].

For det andet fastslog Domstolen, at en sådan aftale ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/48. Selv om en sådan leasingaftale henhører under begrebet »leasingaftale« i dette direktiv [362], er den imidlertid udtrykkeligt udelukket fra anvendelsesområdet for nævnte direktiv, eftersom den ikke er betinget af en pligt for forbrugeren til at købe aftalegenstanden ved aftalens udløb.

For det tredje fastslog Domstolen med hensyn til direktiv 2002/65 ligeledes, at en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj, som bl.a. er kendetegnet ved, at hverken denne aftale eller en separat aftale bestemmer, at forbrugeren skal købe køretøjet ved aftalens udløb, henhører under dette direktivs anvendelsesområde. Domstolen bemærkede nemlig, at for at henhøre under anvendelsesområdet for dette direktiv skal en aftale bl.a. vedrøre leveringen af en finansiel tjenesteydelse [363], såsom en tjenesteydelse vedrørende en kredit. Selv om det er korrekt, at en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj uden købsforpligtelse indeholder både et kreditelement og et lejeelement, bemærkede Domstolen, at en sådan aftale grundlæggende ikke adskiller sig fra en langvarig biludlejningsaftale. Eftersom hovedformålet med denne type aftale således var udlejning af køretøjet, kunne en sådan aftale ikke kvalificeres som en aftale om finansiel tjenesteydelse vedrørende en kredit.

---

359 I medfør af artikel 2, nr. 6), i direktiv 2011/83 forstås ved begrebet »tjenesteydelsesaftale« »enhver aftale, dog ikke en købsaftale, i henhold til hvilken den erhvervsdrivende leverer eller påtager sig at levere en tjenesteydelse til forbrugeren, og forbrugeren betaler eller påtager sig at betale prisen herfor«.

360 I medfør af artikel 2, nr. 5), i direktiv 2011/83 forstås ved »købsaftale« »enhver aftale, i henhold til hvilken den erhvervsdrivende overdrager eller påtager sig at overdrage ejerskabet til varer til forbrugeren, og forbrugeren betaler eller påtager sig at betale prisen herfor, herunder enhver aftale, der omfatter både varer og tjenesteydelser«.

361 Som fastsat i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2011/83.

362 Jf. artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2008/48.

363 I henhold til artikel 2, litra b), i direktiv 2002/65 henhører »enhver tjeneste, der har karakter af bank-, kredit-, forsikrings-, individuel pensions-, investerings- eller betalingstjenesteydelse«, under begrebet finansiel tjenesteydelse.

I anden række behandlede Domstolen som led i fortolkningen af direktiv 2011/83 i forbindelse med en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj uden købsforpligtelse for forbrugeren for det første begreberne »aftale om fjernsalg« [364] og »aftaler indgået uden for fast forretningssted« [365].

Domstolen præciserede således, at en tjenesteydelsesaftale, der er indgået mellem en erhvervsdrivende og en forbruger ved brug af en fjernkommunikationsteknik, ikke kan kvalificeres som en »aftale om fjernsalg«, når der forud for indgåelsen af aftalen blev gennemført en forhandlingsfase, som blev afviklet under samtidig fysisk tilstedeværelse af forbrugeren og en formidler, som handlede i den erhvervsdrivendes navn og på dennes vegne, og som gav denne forbruger alle de oplysninger, der er omhandlet i direktiv 2011/83 [366], hvorved sidstnævnte kunne stille formidleren spørgsmål om den påtænkte aftale eller det foreslåede tilbud med henblik på at fjerne enhver usikkerhed om rækkevidden af sin eventuelle kontraktlige forpligtelse med den erhvervsdrivende.

Domstolen fastslog desuden, at en tjenesteydelsesaftale, der er indgået mellem en forbruger og en erhvervsdrivende, ikke kan kvalificeres som en »aftale indgået uden for fast forretningssted«, når forbrugeren under forberedelsen af aftalen, som er indgået ved brug af en fjernkommunikationsteknik, besøgte forretningsstedet for en formidler, som handlede i den erhvervsdrivendes navn eller på dennes vegne med henblik på forhandlingen af aftalen, men som drev virksomhed i en anden sektor end denne erhvervsdrivende, forudsat at to betingelser opfyldes. Den første betingelse indebærer, at forbrugeren som en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger kunne forvente, at vedkommende ved at besøge formidlerens forretningssted ville være genstand for sidstnævntes forretningsmæssige henvendelse med henblik på forhandling og indgåelse af en tjenesteydelsesaftale med den erhvervsdrivende. Den anden betingelse indebærer, at forbrugeren let kunne forstå, at denne formidler handlede i nævnte erhvervsdrivendes navn eller på dennes vegne.

For det andet fastslog Domstolen ved undersøgelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 16 i direktiv 2011/83, hvorefter forbrugeren i visse tilfælde ikke har en fortrydelsesret, at en leasingaftale vedrørende et motorkøretøj, som er indgået mellem en erhvervsdrivende og en forbruger, og som kvalificeres som en aftale om fjernsalg eller aftale indgået uden for fast forretningssted som omhandlet i dette direktiv, henhører under undtagelsen fra fortrydelsesretten vedrørende levering af tjenesteydelser i form af biludlejning på en forud fastlagt dato eller i et nærmere bestemt tidsrum [367], når denne aftales hovedformål består i at give forbrugeren mulighed for at benytte køretøjet i et nærmere bestemt tidsrum fastlagt i nævnte aftale mod regelmæssig betaling af pengebeløb. I denne henseende præciserede Domstolen, at udtrykket »nærmere bestemt«, hvortil denne undtagelse henviser, ligeledes kan omfatte udlejningsaftaler af længere varighed, såsom den i hovedsagen omhandlede leasingaftale på 24 måneder, for så vidt som varigheden angives tilstrækkeligt præcist i

---

364 I henhold til artikel 2, nr. 7), i direktiv 2011/83 omfatter dette begreb »enhver aftale, der indgås mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren i henhold til et organiseret system for fjernsalg eller levering af fjernydelser uden den erhvervsdrivendes og forbrugerens samtidige fysiske tilstedeværelse, og hvor der til og med tidspunktet for aftalens indgåelse udelukkende anvendes en eller flere former for fjernkommunikationsteknikker«.

365 I henhold til artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/83 omfatter dette begreb »enhver aftale mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren indgået med den erhvervsdrivendes og forbrugerens samtidige fysiske tilstedeværelse på et sted, der ikke er den erhvervsdrivendes faste forretningssted«.

366 Nærmere bestemt artikel 6 i direktiv 2011/83.

367 Artikel 16, litra l), i direktiv 2011/83 vedrører »levering af tjenesteydelser i form af logi undtagen til beboelsesformål, transport af varer, biludlejning, forplejning eller tjenesteydelser i forbindelse med fritidstilbud, når aftalen vedrører levering på en forud fastlagt dato eller i et nærmere bestemt tidsrum«.

aftalen. Domstolen fremhævede desuden, at den erhvervsdrivende i forbindelse med en leasingaftale vedrørende køretøj, som er erhvervet på forbrugerens anmodning og efter de af denne anførte specifikationer, kan have vanskeligheder ved at anvende køretøjet til noget andet, såfremt forbrugeren indrømmes en fortrydelsesret. Som følge af bl.a. disse specifikationer kan den erhvervsdrivende inden for en rimelig frist efter udøvelsen af fortrydelsesretten nemlig ikke anvende køretøjet til et andet, tilsvarende formål for en periode svarende til den oprindeligt fastsatte leasingperiodes varighed uden at lide et betydeligt økonomisk tab.

I tredje række fastslog Domstolen som led i fortolkningen af direktiv 2008/48 indledningsvis, at de låneaftaler med henblik på køb af brugte personbiler til privat brug, som var omhandlet i sagerne C-47/21 og C-232/21, henhørte under anvendelsesområdet for direktiv 2008/48 som kreditaftaler [368].

Dernæst præciserede Domstolen rækkevidden af den erhvervsdrivendes forpligtelse vedrørende de oplysninger, som kreditaftaler, der henhører under anvendelsesområdet for dette direktiv [369], skal angive, og bl.a. den erhvervsdrivendes oplysningspligt vedrørende fortrydelsesretten [370]. Domstolen fastslog således, at denne forpligtelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en lovbestemt formodning for, at den erhvervsdrivende har overholdt sin forpligtelse til at oplyse forbrugeren om fortrydelsesretten, når denne i en aftale har henvist til de nationale bestemmelser, som selv henviser til en lovbestemt oplysningsmodel i denne henseende, samtidig med at denne erhvervsdrivende har anvendt vilkår i denne model, som ikke er i overensstemmelse med forskrifterne i direktiv 2008/48 [371]. Såfremt en sådan national lovgivning ikke kan fortolkes i overensstemmelse med dette direktiv, har en national retsinstans, for hvilken der er indbragt en tvist, hvor udelukkende private er parter, ikke pligt til alene i henhold til EU-retten at undlade at anvende denne lovgivning, idet dette ikke berører retsinstansens mulighed for i medfør af national ret at undlade at anvende denne lovgivning, og idet den part, der har lidt skade som følge af den nationale lovgivnings uoverensstemmelse med EU-retten, ellers kan kræve erstatning for det tab, som vedkommende har lidt som følge heraf.

Endelig tog Domstolen stilling til forskellige aspekter vedrørende fortrydelsesretten som fastsat i direktiv 2008/48 [372].

For det første præciserede Domstolen det tidspunkt, hvor fortrydelsesfristen begynder at løbe. I denne henseende begynder fristen for fortrydelse på 14 dage, der er fastlagt i direktiv 2008/48, når de oplysninger, som långiver har givet forbrugeren i henhold til dette direktiv [373], er ufuldstændige eller urigtige, kun at løbe, hvis disse oplysningers ufuldstændige eller urigtige karakter hverken kan påvirke forbrugerens evne til at bedømme rækkevidden af sine rettigheder og forpligtelser i medfør af dette direktiv eller vedkommendes beslutning om at indgå aftalen og i givet fald hindre den pågældendes mulighed for at udøve sine rettigheder i det væsentlige på samme betingelser som dem, der havde været gældende, såfremt disse oplysninger var blevet angivet fuldstændigt og korrekt. Angivelsen af

---

368 Jf. artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/48.

369 Som fastsat i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2008/48.

370 Artikel 10, stk. 2, litra p), i direktiv 2008/48 fastsætter en forpligtelse til i kreditaftaler at angive en eventuel fortrydelsesret og fristen for udøvelse heraf samt andre betingelser for udøvelsen.

371 Artikel 10, stk. 2, litra p), i direktiv 2008/48.

372 I henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv 2008/48, har forbrugeren en frist på 14 kalenderdage til at fortryde kreditaftalen uden nogen begrundelse.

373 Jf. artikel 10, stk. 2, i direktiv 2008/48.

ufuldstændige eller urigtige oplysninger kan nemlig kun sidestilles med fravær af oplysninger, hvis forbrugeren som følge heraf vildledes om sine rettigheder og forpligtelser og således foranlediges til at indgå en aftale, som den pågældende eventuelt ikke ville have indgået, hvis vedkommende havde rådet over fuldstændige og materielt korrekte oplysninger.

For det andet analyserede Domstolen kreditaftalens fuldstændige opfyldelses indvirkning på opretholdelsen af fortrydelsesretten. Domstolen fastslog herved, at såfremt en sådan aftale er helt opfyldt, fortabes denne ret. Eftersom opfyldelsen af aftalen er den naturlige måde, hvorpå de kontraktlige forpligtelser indfris, kan en forbruger således ikke længere påberåbe sig fortrydelsesretten, når først kreditaftalen er helt opfyldt af parterne, og de gensidige forpligtelser i henhold til aftalen derfor er ophørt.

For det tredje fastslog Domstolen vedrørende spørgsmålet om forbrugerens udøvelse af fortrydelsesretten, at långiver ikke med føje kan fremsætte en indsigelse om, at forbrugeren som følge af sin adfærd mellem indgåelsen af aftalen og udøvelsen af fortrydelsesretten, endda efter udøvelsen heraf, har misbrugt rettigheden, når fristen for fortrydelse, da oplysningerne i kreditaftalen i strid med direktiv 2008/48 var ufuldstændige eller urigtige, ikke er begyndt at løbe, eftersom denne ufuldstændige eller urigtige karakter har påvirket forbrugerens evne til at vurdere rækkevidden af sine rettigheder og forpligtelser i medfør af direktivet og vedkommendes beslutning om at indgå aftalen.

For det fjerde bemærkede Domstolen ved sin stillingtagen til fortabelsen af fortrydelsesretten, at direktiv 2008/48 er til hinder for, at långiver, når forbrugeren udøver sin fortrydelsesret i henhold til dette direktiv [374], kan fremsætte indsigelse om fortabelse af denne ret, når mindst en af de obligatoriske oplysninger, som er omhandlet i direktivet [375], ikke var angivet i kreditaftalen, eller var ufuldstændigt eller urigtigt angivet heri uden efterfølgende at være blevet meddelt behørigt, og at fortrydelsesretten følgelig ikke er begyndt at løbe. Direktiv 2008/48 fastsætter nemlig ingen tidsmæssig begrænsning for forbrugerens udøvelse af fortrydelsesretten i det netop nævnte tilfælde. National lovgivning kan således ikke fastsatte en sådan begrænsning.

For det femte undersøgte Domstolen virkningerne af fortrydelsesretten. Domstolen bemærkede herved, at denne ret, sammenholdt med effektivitetsprincippet, er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter, at forbrugeren, når vedkommende fortryder en tilknyttet kreditaftale [376], skal tilbagelevere den vare, som er finansieret med lånet, til långiver eller have bragt denne i fordringshavermora med henblik på at tilbagetage varen, uden at långiver på samme tidspunkt har pligt til at tilbagebetale de månedlige rater af kreditten, som forbrugeren allerede har betalt. Med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, gør de nationale proceduremæssige bestemmelser, som pålægger låntager, der fortryder en aftale, at tilbagelevere den vare, som er finansieret med lånet, til långiver eller have bragt denne i fordringshavermora med henblik på at tilbagetage varen, uden at långiver på samme tidspunkt har pligt til at tilbagebetale de månedlige rater af kreditten, som forbrugeren allerede har betalt, det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve fortrydelsesretten.

---

374 Som fastsat i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2008/48.

375 Som fastsat i artikel 10, stk. 2, i direktiv 2008/48.

376 Jf. artikel 3, litra n), i direktiv 2008/48.

XVI. Energi

Dom af 30. marts 2023, Green Network (Påbud om tilbagebetaling af gebyrer) (C-5/22, EU:C:2023:273)

»Præjudiciel forelæggelse – indre marked for elektricitet – direktiv 2009/72/EF – artikel 37 – bilag I – den nationale regulerende myndigheds opgaver og beføjelser – forbrugerbeskyttelse – administrative driftsomkostninger – den nationale regulerende myndigheds beføjelse til at pålægge tilbagebetaling af beløb, som de endelige kunder har betalt i henhold til kontraktvilkår, som denne myndighed har sanktioneret«

I 2019 pålagde Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (tilsynsmyndigheden for energi, net og miljø, Italien) Green Network, der er et italiensk el- og naturgasforsyningsselskab, en administrativ økonomisk sanktion på 655 000 EUR for at have tilsidesat forpligtelserne til prisgennemsigtighed. Myndigheden pålagde ligeledes selskabet at tilbagebetale 13 987 495,22 EUR til sine endelige kunder, hvilket beløb det havde opkrævet som administrative driftsomkostninger i henhold til et kontraktvilkår, som denne myndighed anså for ulovligt.

Efter at have anfægtet denne afgørelse for en domstol i forvaltningsretlige sager iværksatte Green Network appel for Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), for hvilken selskabet gjorde gældende, at den nationale regulerende myndigheds beføjelser til i henhold til national ret at pålægge tilbagebetaling af de opkrævede beløb til kunderne var i strid med direktiv 2009/72 [377].

I denne forbindelse forelagde den øverste domstol i forvaltningsretlige sager Domstolen to præjudicielle spørgsmål om artikel 37, stk. 1 og 4, i direktiv 2009/72 vedrørende de regulerende myndigheders beføjelser og bilag I til direktivet, hvori fastsættes de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at beskytte forbrugerne.

Ved sin dom præciserede Domstolen, at artikel 37, stk. 1, litra i) og n) [378], og artikel 37, stk. 4, litra d) [379], i direktiv 2009/72 samt bilag I til dette direktiv ikke er til hinder for, at en medlemsstat tillægger den nationale regulerende myndighed beføjelser til at pålægge elektricitetsvirksomheder at tilbagebetale deres endelige kunder et beløb svarende til det vederlag, som disse har betalt som »administrative driftsomkostninger« i medfør af et kontraktvilkår, som denne myndighed anser for ulovligt. Dette gælder også, når påbuddet om tilbagebetaling ikke støttes på kvaliteten af den tjenesteydelse, som disse selskaber har leveret, men på en tilsidesættelse af forpligtelserne til prisgennemsigtighed.

---

377 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).

378 Disse bestemmelser vedrører henholdsvis de regulerende myndigheders opgaver med hensyn til overholdelsen af forpligtelserne til prisgennemsigtighed og forbrugerbeskyttelse.

379 I henhold til denne bestemmelse har de regulerende myndigheder beføjelse til at pålægge elektricitetsvirksomheder, der ikke opfylder deres forpligtelser i henhold til direktiv 2009/72 eller juridisk bindende afgørelser truffet af den regulerende myndighed, sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, eller at foreslå, at en kompetent domstol pålægger sådanne sanktioner.

Domstolens bemærkninger

Domstolen fremhævede indledningsvis, at direktiv 2009/72 med henblik på at forfølge formålene med dette direktiv kræver, at medlemsstaterne tillægger de nationale regulerende myndigheder vide beføjelser inden for regulering af og tilsyn med elektricitetsmarkedet, bl.a. med henblik på sikring af forbrugerbeskyttelse.

Domstolen bemærkede dernæst, at artikel 37 i direktiv 2009/72 med hensyn til den nationale regulerende myndigheds opgaver og beføjelser ikke omtaler beføjelsen til at pålægge elektricitetsvirksomhederne at tilbagebetale ethvert beløb, der er opkrævet som vederlag for et kontraktvilkår, der anses for ulovligt. Anvendelsen i artikel 37, stk. 4, i direktiv 2009/72 af udtrykket »den regulerende myndighed [skal] mindst have beføjelse til« indikerer imidlertid, at en sådan myndighed kan tillægges andre beføjelser end dem, der er udtrykkeligt nævnt i artikel 37, stk. 4, med henblik på at give den mulighed for at udføre de opgaver, som er omhandlet i direktivets artikel 37, stk. 1, 3 og 6.

Sikringen af overholdelsen af de gennemsigtighedsforpligtelser, som påhviler elektricitetsvirksomhederne, og forbrugerbeskyttelsen henhører desuden under de opgaver, der er omhandlet i nævnte direktivs artikel 37, stk. 1, 3 og 6.

Domstolen var følgelig af den opfattelse, at en medlemsstat kan tillægge en sådan myndighed beføjelser til at pålægge operatørerne at tilbagebetale de beløb, som de har opkrævet i strid med kravene til forbrugerbeskyttelse, herunder kravene med hensyn til forpligtelserne til gennemsigtighed og præcision ved fakturering.

En sådan fortolkning kan ikke drages i tvivl ved den omstændighed, at artikel 36 i direktiv 2009/72 i det væsentlige fastsætter, at den nationale regulerende myndighed træffer de nødvendige foranstaltninger »i tæt samråd med andre relevante nationale myndigheder, herunder konkurrencemyndigheder, når det er hensigtsmæssigt, og uden at det berører disses kompetencer«, eller at direktivets artikel 37, stk. 1, litra n), indeholder udtrykket »sammen med andre relevante myndigheder«.

Det fremgår nemlig ikke af disse bestemmelser, at kun en af disse andre nationale myndigheder i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede kan pålægge tilbagebetaling af beløb, som elektricitetsvirksomhederne uberettiget har opkrævet fra de endelige kunder. Tværtimod indebærer ordlyden »når det er hensigtsmæssigt«, at et sådant samråd alene er nødvendigt, når den foranstaltning, der påtænkes vedtaget, kan have betydning for andre kompetente myndigheder.

Endelig præciserede Domstolen, at for så vidt som forbrugerbeskyttelsen og overholdelsen af gennemsigtighedsforpligtelserne henhører under de opgaver, som er omhandlet i artikel 37 i direktiv 2009/72, er den præcise grund til, at det for at opfylde en af disse opgaver pålægges en elektricitetsvirksomhed at indrømme kunderne tilbagebetaling, uden betydning.

XVII. Internationale aftaler [380]

1. Unionens eksterne kompetence

Dom af 17. januar 2023 (Store Afdeling), Spanien mod Kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28)

»Appel – forbindelser udadtil – stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Kosovo på den anden side – elektronisk kommunikation – forordning (EU) 2018/1971 – Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) – artikel 35, stk. 2 – Kosovos tilsynsmyndigheds deltagelse i dette organ – begrebet »tredjeland« og begrebet »tredjestat« – Europa-Kommissionens kompetence«

I perioden 2001-2015 undertegnede Den Europæiske Union stabiliserings- og associeringsaftaler (SAA'er) med seks lande på det vestlige Balkan, herunder Kosovo. I denne sammenhæng opfordrede Europa-Kommissionen til, at der blev taget tiltag til navnlig at tilpasse lovgivningen i disse lande med EU-lovgivningen og at inddrage Vestbalkan i de eksisterende regulerende organer såsom Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC), som er oprettet ved forordning 2018/1971 [381]. For at etablere et tættere forhold mellem de nationale tilsynsmyndigheder i EU og Vestbalkan vedtog Kommissionen den 18. marts 2019 seks afgørelser om de nationale tilsynsmyndigheder på Vestbalkans deltagelse i BEREC. Blandt disse afgørelser er en afgørelse, hvorved Kommissionen har givet Kosovos nationale tilsynsmyndighed tilladelse til at deltage i BEREC's repræsentantskab og arbejdsgrupper samt i BEREC-kontorets bestyrelse (herefter »den omtvistede afgørelse«) [382].

---

380 Dom af 12.10.2023, ***BA (Arv – social boligpolitik i EU)*** (C-670/21, EU:C:2023:763), bør også nævnes under i dette afsnit. Denne dom er omtalt i afsnit III.3 »Frie kapitalbevægelser«.

381 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1971 af 11.12.2018 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og Agenturet for Støtte til BEREC (BEREC-kontoret), om ændring af forordning (EU) 2015/2120 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1211/2009 (EUT 2018, L 321, s. 1).

382 Kommissionens afgørelse af 18.3.2019 om Kosovos nationale tilsynsmyndigheds deltagelse i Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (EUT 2019, C 115, s. 26).

Kongeriget Spanien anlagde sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse med den begrundelse, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 35 i forordning 2018/1971 [383]. Kongeriget Spanien gjorde i det væsentlige gældende, at denne afgørelse var i strid med begrebet »tredjelande« anvendt i denne bestemmelse, idet denne sidstnævnte ikke kan omfatte Kosovo, da Kosovo ikke er en selvstændig stat. Kommissionen blev i det hele frifundet i dette søgsmål ved Rettens dom af 23. september 2020, Spanien mod Kommissionen [384] (herefter »den appellerede dom«).

I appelsagen iværksat af Kongeriget Spanien ophævede Domstolen (Store Afdeling) Rettens dom og annullerede den omtvistede afgørelse fra Kommissionen med den begrundelse, at Retten havde begået en retlig fejl ved at fastslå [385], at kompetencen til at etablere de samarbejdsordninger, der finder anvendelse på deltagelsen af de nationale tilsynsmyndigheder i tredjelande i BEREC som omhandlet i artikel 35, stk. 2, andet afsnit, i forordning 2018/1971, ensidigt tilkom Kommissionen i henhold til artikel 17 TEU.

Domstolens bemærkninger

Hvad for det første angik begrebet »tredjelande« anvendt i artikel 35 i forordning 2018/1971 fastslog Domstolen indledningsvis, at en ordlydsfortolkning af traktaterne ikke gjorde det muligt at fastlægge betydningen heraf. Endvidere anvender alle sprogudgaverne af EU-traktaten og EUF-traktaten ikke alle sammen udtrykkene »tredjestat« og »tredjeland«. EU-rettens bestemmelser skal fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog, og i tilfælde af uoverensstemmelse mellem disse versioner skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i. Den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, kunne således ikke tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning. I den foreliggende sag havde Retten, støttet på den forudsætning, at EUF-traktatens bestemmelser om »tredjelande« giver mulighed for at indgå internationale aftaler med »andre enheder end stater«, fundet, at rækkevidden af begrebet »tredjelande« som omhandlet i artikel 35, stk. 2, gik videre end suveræne stater alene. Denne forudsætning blev imidlertid opstillet, uden at Retten tog hensyn til forskellene mellem sprogversionerne af EU-traktaten og EUF-traktaten, hvis ordlyd ikke gør det muligt at fastslå, at der foreligger en betydningsforskel mellem udtrykkene »tredjeland« og »tredjestat«. Da udtrykket »tredjeland« endvidere ikke findes i alle sprogversioner af forordning 2018/1971, idet kun det tilsvarende udtryk »tredjestat« er anvendt i nogle af disse, fastslog Domstolen, at Rettens begrundelse var behæftet med en retlig fejl.

---

383 Denne bestemmelse med overskriften »Samarbejde med EU-organer, tredjelande og internationale organisationer« har følgende ordlyd: »1. I det omfang det er nødvendigt for at nå de i denne forordning fastsatte mål og udføre dens opgaver, og uden at det berører medlemsstaternes og EU-institutionernes beføjelser, kan BEREC og BEREC-kontoret samarbejde med de kompetente EU-organer, -kontorer, -agenturer og rådgivende grupper, med kompetente myndigheder i tredjelande og med internationale organisationer. I det øjemed kan BEREC og BEREC-kontoret, forudsat at Kommissionen giver sin forhåndsgodkendelse, etablere samarbejdsordninger. Disse ordninger må ikke skabe retlige forpligtelser. 2. Repræsentantskabet, arbejdsgrupperne og bestyrelsen skal være åbne over for deltagelse af tilsynsmyndigheder fra tredjelande med hovedansvar inden for elektronisk kommunikation, når disse tredjelande har indgået aftaler med Unionen herom. Der udarbejdes i henhold til de relevante bestemmelser i disse aftaler samarbejdsordninger, hvori det navnlig fastlægges, hvilken art og hvilket omfang de pågældende tredjelandes tilsynsmyndigheders deltagelse uden stemmeret i BEREC's og BEREC-kontorets arbejde skal have, samt på hvilken måde deltagelsen skal ske, herunder bestemmelser om deltagelse i initiativer udført af BEREC, økonomiske bidrag og BEREC-kontorets personale. For så vidt angår personaleanliggender skal disse ordninger under alle omstændigheder være i overensstemmelse med personalevedtægten. […]«

384 Dom af 23.9.2020, ***Spanien mod Kommissionen*** (T-370/19, EU:T:2020:440).

385 Jf. præmis 77 og 82 i Rettens dom af 23.9.2020, ***Spanien mod Kommissionen*** (T-370/19, EU:T:2020:440).

Idet den appellerede doms konklusion imidlertid kunne være begrundet med henvisning til andre retlige grunde, undersøgte Domstolen dernæst, om Retten med føje kunne konkludere, at Kommissionen ikke havde tilsidesat artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971 ved at sidestille Kosovo med et »tredjeland« i denne bestemmelses forstand. For at sikre den effektive virkning af artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971 skal en territorial enhed beliggende uden for Unionen, hvilken enhed denne sidstnævnte ikke har anerkendt som selvstændig stat, i denne henseende kunne sidestilles med et »tredjeland« i denne bestemmelses forstand, uden at der derved sker tilsidesættelse af folkeretten. I Kosovos tilfælde havde Den Internationale Domstol fundet, at vedtagelsen af Kosovos uafhængighedserklæring af 17. februar 2008 hverken overtrådte den almene folkeret, De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1244 (1999) eller de gældende forfatningsmæssige rammer [386]. Som det var anført i den første fodnote i den omtvistede afgørelse, kunne den ovennævnte sidestilling endvidere ikke påvirke de enkelte medlemsstaters holdning med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Kosovo har status som selvstændig stat, som dets myndigheder havde ytret ønske om. Domstolen fastslog følgelig, at Kosovo kunne sidestilles med et »tredjeland« som omhandlet i artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971, uden at der sker tilsidesættelse af folkeretten.

Hvad i øvrigt angik integrationen af »tredjelande« i ordningen om deltagelse i artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971 bemærkede Domstolen, at ifølge denne bestemmelse er deltagelse af de nationale tilsynsmyndigheder fra sådanne tredjelande underlagt to kumulative betingelser bestående i for det første spørgsmålet om, hvorvidt der er indgået en »aftale« med Unionen, og for det andet den omstændighed, at denne aftale er blevet indgået »herom«. Unionen havde indgået flere aftaler med Kosovo og anerkendte således, at Kosovo var i stand til at indgå sådanne aftaler. Blandt disse aftaler findes ASA Kosovo [387], som i artikel 111 fastsætter, at det indførte samarbejde i første række koncentreres om prioriterede områder, som har tilknytning til gældende EU-ret på dette område, og at parterne styrker dette samarbejde. ASA Kosovo skulle således ligeledes anses for at være indgået for at gøre Kosovos nationale tilsynsmyndigheds deltagelse i BEREC's instanser mulig, for så vidt som denne aftales artikel 111 omhandler vedtagelsen af gældende EU-ret og styrkelsen af samarbejdet mellem parterne inden for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Domstolen anførte endelig, at i overensstemmelse med det formål om samarbejde, som forfølges, åbner artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971 visse BEREC-organer for deltagelse af tilsynsmyndigheder fra tredjelande med hovedansvar inden for elektronisk kommunikation. Henset til disse forhold begik Retten ikke en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen ved i den omtvistede afgørelse at finde, at Kosovo kunne sidestilles med et »tredjeland« som omhandlet i artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971, ikke havde tilsidesat denne bestemmelse.

Hvad for det andet angik Rettens fortolkning af konsekvenserne af Unionens manglende stillingtagen til Kosovos status i henhold til folkeretten, var Domstolen af den opfattelse, at den omtvistede afgørelse ikke var i strid med ASA Kosovo og forordning 2018/1971, blot fordi den etablerer et samarbejde med Kosovos nationale tilsynsmyndighed ved at gennemføre disse retsakter, og denne afgørelse indebar ikke en anerkendelse af Kosovo som tredjestat. Kommissionens vedtagelse af den omtvistede afgørelse kunne følgelig ikke fortolkes således, at den indebar Unionens implicitte anerkendelse af Kosovo som en selvstændig stat.

---

386 Den Internationale Domstols responsum af 22.7 010 om Kosovos ensidige uafhængighedserklærings overensstemmelse med folkeretten (Advisory Opinion on the question of the Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, ICJ Reports 2010, s. 403).

387 Stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Kosovo på den anden side (EUT 2016, L 71, s. 3, herefter »ASA Kosovo«).

Hvad for det tredje angik anbringendet om, at det var med urette, at Retten fandt, at det samarbejde, der er omhandlet i ASA Kosovos artikel 111, ikke svarede til den deltagelse, der er omhandlet i artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971, forkastede Domstolen dette som ugrundet, idet den bl.a. fandt, at denne bestemmelse i ASA Kosovo udgjorde en aftale »herom« som omhandlet i forordning 2018/1971. Denne forordnings artikel 35, stk. 1, omhandler således forskellige grader af og former for mere eller mindre tæt samarbejde gennem navnlig samarbejdsordninger med de nationale tilsynsmyndigheder i tredjelande. Derimod kunne Kosovos nationale tilsynsmyndigheds deltagelse i BEREC's instanser ikke sidestilles med denne nationale tilsynsmyndigheds integration i dette EU-organ. I øvrigt gav Kosovos nationale tilsynsmyndigheds deltagelse i BEREC ikke mulighed for at deltage i udviklingen af EU's sektorielle lovgivning inden for elektronisk kommunikation.

For det fjerde gav Domstolen ikke desto mindre Kongeriget Spanien medhold i appelsagen, for så vidt som den i det væsentlige vedrørte Kommissionens manglende kompetence. Domstolen fastslog indledningsvis, at den omtvistede afgørelse ikke kunne træffes på grundlag af artikel 17 TEU i henhold til Kommissionens udøvende funktioner og repræsentation udadtil, idet Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af de pågældende samarbejdsordninger alene skal udøve en kontrolbeføjelse. Det følger navnlig af artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971, at sådanne samarbejdsordninger ikke tager sigte på Unionens repræsentation udadtil som sådan, men bl.a. at fastlægge, hvilken art og hvilket omfang deltagelsen i disse EU-organers arbejde af de nationale tilsynsmyndigheder i tredjelande, der har indgået aftaler med Unionen herom, skal have, samt på hvilken måde deltagelsen skal ske. Den omstændighed, at artikel 35, stk. 2, i forordning 2018/1971 ikke, som det er tilfældet i stk. 1, nævner, at BEREC og BEREC-kontoret etablerer samarbejdsordninger, »forudsat at Kommissionen giver sin forhåndsgodkendelse«, betyder endvidere ikke, at kompetencen til at etablere disse samarbejdsordninger med de nationale tilsynsmyndigheder i tredjelande tilkommer Kommissionen. Denne konstatering ændredes ikke af den omstændighed, at deltagelsen i BEREC's og BEREC-kontorets arbejde i henhold til denne bestemmelse er en tættere form for samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder i tredjelande end et samarbejde etableret i henhold til samme forordnings artikel 35, stk. 1. Det forhold, at Kommissionen ensidigt kan træffe afgørelse om visse samarbejdsordninger om deltagelse i BEREC's og BEREC-kontorets arbejde, uden deres samtykke, var endelig ikke foreneligt med BEREC's uafhængighed og gik videre end den kontrolbeføjelse, som Kommissionen i denne forbindelse er tildelt ved forordningen. Ved at fastslå, at kompetencen til at etablere de samarbejdsordninger, der finder anvendelse på deltagelsen af de nationale tilsynsmyndigheder i tredjelande, herunder Kosovos nationale tilsynsmyndighed, tilkommer Kommissionen, tilsidesatte Retten således kompetencefordelingen mellem på den ene side Kommissionen og på den anden side BEREC og BEREC-kontoret samt de regler, der skal sikre BEREC's uafhængighed, som er fastsat i denne forordning. Sådanne ordninger skal være indgået mellem BEREC og BEREC-kontoret på den ene side og de nationale tilsynsmyndigheder i disse tredjelande på den anden side og sammen være bemyndiget, således som det fremgår af forordning 2018/1971 [388], af repræsentantskabet og direktøren for BEREC-kontoret. Idet den præciserede, at denne kompetence ikke tilkom Rådet, fastslog Domstolen, at Retten havde begået en retlig fejl ved at finde [389], at Kommissionen havde en ensidig kompetence til at etablere de nævnte ordninger.

Selv om Domstolen følgelig ophævede den appellerede dom og annullerede den omtvistede afgørelse, opretholdt den dog, henset til nødvendigheden af de pågældende ordninger, virkningerne af den omtvistede afgørelse, indtil den erstattedes af en ny retsakt.

---

388 Artikel 9, litra i), og artikel 20, stk. 6, litra m), i forordning 2018/1971.

389 Dom af 23.9.2020, ***Spanien mod Kommissionen*** (T-370/19, EU:T:2020:440), præmis 77 og 82.

2. Fortolkning af en international aftale

Dom af 9. februar 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid m.fl. (Inddragelse af en tyrkisk arbejdstagers opholdsret) (C-402/21, EU:C:2023:77)

»Præjudiciel forelæggelse – associeringsaftalen EØF-Tyrkiet – afgørelse nr. 1/80 – artikel 6 og 7 – tyrkiske statsborgere, der allerede er integreret på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, og som har en tilsvarende opholdsret – de nationale myndigheders afgørelse om at inddrage opholdsretten for tyrkiske statsborgere, der har haft lovligt ophold i den pågældende medlemsstat i mere end 20 år, med den begrundelse, at de udgør en aktuel, reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse – artikel 13 – standstill-klausul – artikel 14 – begrundelse – hensynet til den offentlige orden«

I Nederlandene kan en statsborgers tilladelse til ophold af tidsubegrænset varighed inddrages, bl.a. når vedkommende er dømt for lovovertrædelser, der kan straffes med fængsel i 3 år eller mere, og varigheden af de samlede idømte straffe når en bestemt tærskel. Indtil 2012 var en sådan inddragelse imidlertid forbudt, når statsborgeren havde haft lovligt ophold i landet i mere end 20 år. Efter en lovændring, som fandt sted i juli 2012, og som var begrundet i udviklingen i opfattelsen af den offentlige orden i det nederlandske samfund, blev dette forbud ophævet [390].

I henhold til denne nye lovgivning fik S, E og C, tre tyrkiske statsborgere, der i mere end 20 år havde haft lovligt ophold i Nederlandene, inddraget deres tilladelse til ophold af tidsubegrænset varighed ved afgørelser fra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene). Inddragelsen var begrundet i det forhold, at de i løbet af deres respektive ophold var blevet idømt flere straffedomme, idet grovheden af lovovertrædelserne og den samlede varighed af de ubetingede fængselsstraffe nåede den krævede tærskel, og at denne adfærd udgjorde en reel, aktuel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse.

Sagerne anlagt af henholdsvis S, E og C til prøvelse af disse afgørelser ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) fik forskellige udfald med hensyn til anvendeligheden i det foreliggende tilfælde af artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 [391], der havde været gældende siden den 1. december 1980. Denne bestemmelse fastsætter en standstill-klausul, som forbyder medlemsstaterne at indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på deres områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning. Ifølge artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 kan anvendelsen af bestemmelserne heri, der vedrører beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed, imidlertid være genstand for begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

---

390 Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinge med henblik på skærpelse af den glidende skala) af 26.3.2012 (Stb. 2012, nr. 158).

391 Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet.

Ved appelbehandlingen af disse sager besluttede Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) at forelægge Domstolen tre spørgsmål vedrørende rækkevidden af og sammenhængen mellem artikel 13 og 14 i afgørelse nr. 1/80.

I sin dom bekræftede Domstolen, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, der allerede har rettigheder inden for beskæftigelse og fri bevægelighed i medfør af denne afgørelse. Den præciserede endvidere, på hvilke betingelser en ny begrænsning af disse rettigheder, over for hvilken tyrkiske statsborgere kan påberåbe sig den nævnte artikel 13, kan begrundes i hensynet til den offentlige orden som omhandlet i artikel 14 i afgørelse nr. 1/80.

Domstolens bemærkninger

For det første behandlede Domstolen rækkevidden af stand still-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Den henviste til sin retspraksis, hvorefter denne klausul har direkte virkning og, henset til formålet med afgørelse nr. 1/80 om at gennemføre den frie bevægelighed for arbejdstagere, skal fortolkes bredt. Såvel en ny begrænsning, som strammer vilkårene for adgang til den første erhvervsmæssige beskæftigelse for en tyrkisk arbejdstager eller dennes familiemedlemmer, som en ny begrænsning, der, når først denne arbejdstager eller dennes familiemedlemmer omfattes af rettighederne inden for beskæftigelse i medfør af artikel 6 eller artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 [392], begrænser vedkommendes adgang til en lønnet beskæftigelse sikret ved disse rettigheder, ville således stride mod formålet med denne afgørelse.

Det følger endvidere af retspraksis, at en medlemsstats foranstaltninger, der tilsigter at fastlægge kriterierne for tyrkiske statsborgeres lovlige ophold ved at vedtage eller ændre bl.a. betingelserne for disse statsborgeres ophold på området, kan udgøre nye begrænsninger som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.

En national lovgivning, der tillader inddragelse af de berørte parters opholdsret, som de har i medfør af artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80, begrænser følgelig deres ret til fri bevægelighed i forhold til den ret til fri bevægelighed, som de omfattes af ved denne afgørelses ikrafttræden, og udgør derfor en ny begrænsning som omhandlet i afgørelsens artikel 13. Denne bestemmelse kunne påberåbes af de pågældende tyrkiske statsborgere.

For det andet tog Domstolen stilling til sammenhængen mellem artikel 13 og artikel 14 i afgørelse nr. 1/80. Den fremhævede, at undtagelsen fra dette forbud mod at vedtage »nye begrænsninger« af hensyn til den offentlige orden, der er fastsat i artikel 14, fraviger arbejdskraftens frie bevægelighed og skal derfor fortolkes strengt. Nationale foranstaltninger, som omfattes af disse hensyn, skal endvidere være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål om beskyttelse af den offentlige orden og må ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet.

Hvad i øvrigt angik tyrkiske statsborgere, der, i lighed med S, E og C, har opholdt sig i mere end ti år i værtsmedlemsstaten, henviste Domstolen med henblik på anvendelsen af artikel 14 til artikel 12 i direktiv 2003/109 [393] på området for beskyttelsen af fastboende udlændinge. Foranstaltninger begrundet i den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed over for sådanne fastboende personer forudsætter nemlig, at de kompetente myndigheder konkret i det enkelte tilfælde og under

---

392 Artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80 fastsætter rettighederne inden for beskæftigelse for henholdsvis tyrkiske statsborgere og deres familiemedlemmer, som har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat.

393 Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44).

overholdelse af proportionalitetsprincippet og den pågældende persons grundlæggende rettigheder foretager en vurdering af, om sidstnævntes personlige adfærd udgør en aktuel, reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

Henset til disse forhold fandt Domstolen, at den pågældende lovgivningsmæssige foranstaltning henhørte under de nederlandske myndigheders skønsmargen i henhold til artikel 14 i afgørelse nr. 1/80. Henvisningen til udviklingen i den almindelige opfattelse i samfundet og begrundelsen baseret på den offentlige orden var imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige til at begrunde denne foranstaltning. Det tilkom ydermere den forelæggende ret – under hensyntagen til de rettigheder, der følger af afgørelse nr. 1/80 – at bedømme, om den nationale foranstaltning var egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål, at den ikke gik videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet, og at den indebar en forudgående og individuel vurdering af den pågældende tyrkiske arbejdstagers aktuelle situation.

Kapitel 2 – Retten

I. Retssager inden for Unionen

1. Søgsmålskompetence

Kendelse af 6. september 2023, EDPS mod Parlamentet og Rådet (T-578/22, EU:T:2023:522)

»Annullationssøgsmål – regler for institutionerne – Europols behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/794 – EDPS' institutionelle prærogativer – søgsmålskompetence – åbenbart, at søgsmålet delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er ugrundet«

Efter en undersøgelse på eget initiativ vedtog Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) den 3. januar 2022 en afgørelse over for Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) [394]. Med denne afgørelse pålagde EDPS for hvert bidrag modtaget fra og med den 4. januar 2022 i det væsentlige Europol at foretage en kategorisering af registrerede inden for en frist på 6 måneder fra datoen for modtagelsen af bidraget, og en kategorisering inden for en frist på 12 måneder af samtlige datasæt, der fandtes på det tidspunktet, hvor afgørelsen blev truffet, efter hvilken frist Europol var forpligtet til at slette de pågældende oplysninger.

Den 8. juni 2022 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet den ændrede Europol-forordning [395]. Den ændrede Europol-forordning fastsætter i det væsentlige i medfør af to overgangsbestemmelser [396] de betingelser, hvorunder Europol inden for en bestemt frist skulle foretage en kategorisering af samtlige de datasæt, som Europol var i besiddelse af på tidspunktet for ikrafttrædelsen af den ændrede Europol-forordning, og præciserer de betingelser og procedurer, i henhold til hvilke en behandling af personoplysninger, der ikke vedrører de kategorier af registrerede, som er opført i bilag II til den ændrede Europol-forordning, og som var blevet fremsendt til Europol inden den 28. juni 2022, er tilladt til støtte for en igangværende strafferetlig efterforskning.

EDPS var af den opfattelse, at de anfægtede bestemmelser tilsidesatte EDPS' uafhængighed og EDPS' beføjelser i egenskab af tilsynsmyndighed, for så vidt som disse bestemmelser ifølge EDPS lovliggjorde Europols opbevaring af de omtvistede oplysninger med tilbagevirkende kraft og de facto annullerede afgørelsen af 3. januar 2022. EDPS anlagde derfor sag ved Retten i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af de anfægtede bestemmelser. EDPS gjorde gældende, at EDPS

---

394 I henhold til artikel 43, stk. 3, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11.5.2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT 2016, L 135, s. 53, herefter »den oprindelige Europol-forordning«).

395 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/991 af 8.6.2022 for så vidt angår Europols samarbejde med private parter, Europols behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europols rolle inden for forskning og innovation (EUT 2022, L 169, s. 1, herefter »den ændrede Europol-forordning«), der ændrede den oprindelige Europol-forordning.

396 Den ændrede Europol-forordnings artikel 74a og 74b (herefter »de anfægtede bestemmelser«).

havde en retlig interesse, idet det er nødvendigt, at EDPS har adgang til et retsmiddel med henblik på at forsvare sine institutionelle prærogativer, og navnlig EDPS' uafhængighed som tilsynsmyndighed.

Det var første gang, at EDPS havde anlagt et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af en lovgivningsmæssig retsakt, der er vedtaget af Rådet og Parlamentet, hvilket bl.a. rejste spørgsmålet om, hvorvidt Retten havde kompetence til at træffe afgørelse i det pågældende søgsmål, om, hvorvidt dommen i sagen Parlamentet mod Rådet (sag C-70/88) [397] fandt analog anvendelse på den foreliggende sag, og om, hvorvidt EDPS i sin egenskab af EU-organ kan sidestilles med en juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

Rettens bemærkninger

Retten undersøgte for det første, om den havde kompetence til at påkende det søgsmål, der var anlagt af EDPS, og bemærkede indledningsvis, at EDPS hverken er blandt de sagsøgere, der er nævnt i artikel 263, stk. 2 og 3, TEUF [398], eller opført på listen over institutioner i artikel 13, stk. 1, TEU [399]. Den bemærkede dernæst, at selv om artikel 263, stk. 1, TEUF udtrykkeligt nævner Unionens organer, kontorer og agenturer på listen over ophavsmænd til retsakter, hvis lovlighed kan anfægtes inden for rammerne af et annullationssøgsmål, gælder det samme ikke for så vidt angår artikel 263, stk. 2 og 3, TEUF. Retten præciserede dernæst, at det er korrekt, at EDPS' status som uafhængig tilsynsmyndighed er sikret både i EUF-traktaten og i chartret [400], men EDPS er oprettet som et EU-organ ved en afledt retsakt og ikke i henhold til den primære ret [401]. Dette indebærer, at selv om EDPS er et EU-organ med en særlig status, er EDPS ikke en EU-institution, og EDPS kan under alle omstændigheder ikke anses for at være blandt de sagsøgere, der er omfattet af artikel 263, stk. 2 og 3, TEUF. Endelig fastslog Retten, at eftersom Domstolen har enekompetence i de søgsmål, der er omhandlet i artikel 263 TEUF, og som navnlig er anlagt af en EU-institution samt rettet mod en lovgivningsmæssig retsakt [402], og henset til, at EDPS hverken er en institution eller en sagsøger som omhandlet i artikel 263, stk. 2 og 3, TEUF, havde Retten kompetence til at træffe afgørelse i sagen.

Retten undersøgte for det andet, om EDSP havde søgsmålskompetence i henhold til den retspraksis, der følger af dommen i sagen Parlamentet mod Rådet (sag C-70/88). Retten bemærkede, at i denne dom, som EDPS havde påberåbt sig til støtte for en særlig søgsmålskompetence med henblik på at forsvare sine institutionelle prærogativer, havde Domstolen fastslået, at Parlamentet ikke havde nogen mulighed for ved Unionens retsinstanser at anfægte de retsakter, som var vedtaget af de øvrige institutioner, og som kunne gøre indgreb i Parlamentets egne prærogativer, og den valgte at udfylde dette tomrum under anvendelse af det almindelige princip om institutionel ligevægt. EDPS

---

397 Dom af 22.5.1990, ***Parlamentet mod Rådet*** (C-70/88, EU:C:1990:217).

398 I henhold til denne bestemmelse kan der anlægges sag ved Domstolen dels af en medlemsstat, af Parlamentet, af Rådet eller af Kommissionen, dels af Revisionsretten, af Den Europæiske Centralbank (ECB) og af Regionsudvalget.

399 De syv institutioner, der nævnes i denne bestemmelser, er Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Kommissionen, Den Europæiske Unions Domstol, Den Europæiske Centralbank og Revisionsretten.

400 Artikel 16, stk. 2, TEUF og artikel 8, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) bestemmer, at overholdelsen af reglerne om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer kontrolleres af uafhængige myndigheder.

401 Artikel 41, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18.12.2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001, L 8, s. 1).

402 I henhold til artikel 51, litra b), i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

kan derimod anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, eftersom EDPS er et organ, der er oprettet ved en afledt EU-retsakt og kan sidestilles med en juridisk person. Retten præciserede endvidere, at selv om EDPS har en særlig status, der er anerkendt i såvel EUF-traktaten som i chartret, og selv om oprettelsen af uafhængige tilsynsmyndigheder er et væsentligt element i beskyttelsen af enkeltpersoner i forbindelse med beskyttelsen af personoplysninger, kan den uafhængighed, som EDPS i praksis skal udøve sine funktioner i, imidlertid ikke begrænse EU-lovgivers beføjelser [403]. EDPS skal dermed udøve denne opgave og disse beføjelser fuldstændig uafhængigt og inden for rammerne af de lovgivningsakter, som er vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab, og i overensstemmelse med disse lovgivningsakter fører EDPS tilsyn med overholdelsen af reglerne for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Retten konkluderede, at dommen i sagen Parlamentet mod Rådet (sag C-70/88) ikke finder anvendelse analogt på EDPS' situation, idet EDPS ikke kan anses for at have søgsmålskompetence i henhold til denne dom, og at EDPS skal anses for at være en sagsøger, der skal opfylde betingelserne i artikel 263, stk. 4, TEUF.

Retten undersøgte for det tredje i forbindelse med sin undersøgelse af, om EDPS havde søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, indledningsvis, om EDPS i sin egenskab af et EU-organ kan sidestilles med en juridisk person som omhandlet i denne bestemmelse. Retten bemærkede, at i henhold til en fortolkning af denne bestemmelse i lyset af princippet om effektiv domstolsprøvelse og retsstatsprincippet har et EU-organ såsom EDPS i sin egenskab af »juridisk person« kompetence til at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af de anfægtede bestemmelser, forudsat at det pågældende organ er umiddelbart og individuelt berørt af de anfægtede bestemmelser som omhandlet i den nævnte artikel 263 TEUF. En sådan juridisk person kan nemlig i lige så høj grad som en anden person eller enhed blive berørt negativt i sine rettigheder eller interesser af en EU-retsakt og skal således under overholdelse af disse betingelser være i stand til at anlægge sag med påstand om annullation af en sådan retsakt.

Hvad angår betingelsen om, at en juridisk person skal være umiddelbart berørt, henviste Retten til, at denne betingelse kræver, at to kriterier er kumulativt opfyldt. Hvad for det første angår betingelsen om, at de anfægtede bestemmelser skal have indvirkning på EDPS' retsstilling, fremhævede Retten, at EDPS er ansvarlig for at føre tilsyn med Unionens institutioners, organers, kontorers og agenturers anvendelse af de relevante regler om beskyttelse af personoplysninger [404]. I den foreliggende sag ændrer de anfægtede bestemmelser den oprindelige Europol-forordning og har ingen indvirkning på arten eller rækkevidden af de opgaver, som EDPS har fået overdraget i henhold til EU-retten. Selv om det er korrekt, at den retlige ordning, som EDPS har til opgave at føre tilsyn med, er blevet ændret, er EDPS' egne beføjelser ikke blevet ændret, da der ikke som sådan er sket en ændring af måden, hvorpå EDPS lovligt kan udøve disse beføjelser. EDPS er således ikke umiddelbart berørt af de anfægtede bestemmelser, for så vidt som EDPS' rettigheder, forpligtelser eller beføjelser ikke er blevet berørt af de pågældende bestemmelser. Hvad derudover angår de anfægtede bestemmelsers virkninger på afgørelsen af 3. januar 2022 præciserede Retten, at det drejer sig om en administrativ afgørelse, der hverken kan påvirke lovgivningsmæssige retsakter såsom den ændrede Europol-forordning eller indholdet heraf.

---

403 Som foreskrevet i artikel 14, stk. 1, TEU og artikel 16, stk. 1, TEU.

404 I henhold til artikel 1, stk. 3, i 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) og den oprindelige Europol-forordnings artikel 43, stk. 1.

Hvad for det andet angår kriteriet om de adressater, der skal gennemføre de anfægtede bestemmelser, bemærkede Retten, at disse bestemmelser overlader Europol en vis skønsmargen. De anfægtede bestemmelser gennemførtes dermed ikke automatisk og udelukkende i medfør af EU-regler vedrørende EDPS uden anvendelse af andre mellemkommende regler.

Retten afviste sagen, eftersom de anfægtede bestemmelser ikke umiddelbart berørte EDPS' retsstilling, og eftersom betingelserne om at være umiddelbart og individuelt berørt af den retsakt, som påstås annulleret, er kumulative.

Kendelse af 20. september 2023, Nicoventures Trading m.fl. mod Kommissionen (T-706/22, EU:T:2023:579)

»Annullationssøgsmål – folkesundhed – tilbagetrækning af visse undtagelser vedrørende opvarmede tobaksvarer – umiddelbart berørt – ikke individuelt berørt – afvisning«

Nicoventures Trading, der i 2011 blev oprettet inden for koncernen British American Tobacco, og som er en af sagsøgerne, fremstiller og markedsfører røgfrie innovative produkter, heriblandt opvarmede tobaksvarer. Nicoventures Trading sælger disse produkter til andre selskaber i koncernen, heriblandt de øvrige sagsøgere, som distribuerer eller har til hensigt at distribuere de pågældende produkter på markedet i 14 medlemsstater.

Den 29. juni 2022 vedtog Kommissionen delegeret direktiv 2022/2100 [405] (herefter »den anfægtede retsakt«) om ændring af direktiv 2014/40 [406] for så vidt angår tilbagetrækning af visse undtagelser vedrørende opvarmede tobaksvarer. Denne retsakt har til virkning at forbyde markedsføring af opvarmede tobaksvarer med en kendetegnende aroma og at underlægge røgtobak uden en kendetegnende aroma samme mærkningskrav som dem, der gælder for visse andre former for røgtobak, nemlig cigaretter, rulletobak og vandpibetobak. Medlemsstaterne skal inden den 23. oktober 2023 vedtage de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at anvende disse nye forbud og forpligtelser.

Sagsøgerne anlagde sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede retsakt med henvisning til, at den har en negativ indvirkning på deres retsstilling.

Ved sin kendelse afviste Retten søgsmålet med den begrundelse, at sagsøgerne ikke var individuelt berørt af den anfægtede retsakt.

Rettens bemærkninger

Retten bemærkede indledningsvis, at i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende,

---

405 Kommissionens delegerede direktiv (EU) 2022/2100 af 29.6.2022 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU for så vidt angår tilbagetrækning af visse undtagelser vedrørende opvarmede tobaksvarer (EUT 2022, L 283, s. 4).

406 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3.4.2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT 2014, L 127, s. 1).

eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

For så vidt som den anfægtede retsakt, der er en regelfastsættende retsakt, omfatter gennemførelsesforanstaltninger og som følge heraf ikke henhører under det sidste tilfælde i artikel 263, stk. 4, TEUF, undersøgte Retten, om sagsøgerne var umiddelbart og individuelt berørt af denne retsakt som omhandlet i det andet tilfælde i denne bestemmelse.

Hvad angår betingelsen om at være umiddelbart berørt fastslog Retten, efter at have henvist til de to kumulative betingelser, der skal være opfyldt i denne henseende, at sagsøgerne er underlagt et forbud og forpligtelser, der følger direkte af den anfægtede retsakt, uafhængigt af den omstændighed, at denne retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, dvs. foranstaltninger til retsaktens gennemførelse. De gennemførelsesforanstaltninger, der er fastsat i den anfægtede retsakt, er nemlig kun nødvendige for, at de nævnte forbud og forpligtelser kan anvendes fuldt ud i medlemsstaternes lovgivning, uden at medlemsstaterne råder over en selvstændig skønsbeføjelse, idet den anfægtede retsakt ikke overlader medlemsstaterne noget skøn i denne henseende. Sagsøgerne skal derfor anses for at være umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt.

Hvad angår betingelsen om at være individuelt berørt bemærkede Retten, at en almengyldig retsakt kan berøre visse fysiske eller juridiske personer individuelt og i forhold til dem få karakter af en afgørelse, såfremt den pågældende retsakt rammer en bestemt fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for vedkommende, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller den pågældende fra alle andre og derfor individualiserer vedkommende på lignende måde som de personer, retsakten er rettet til.

Retten fastslog i første række, at de godkendelser, indberetninger og anmeldelser vedrørende markedsføring, som i henhold til direktiv 2004/40 kræves opnået inden markedsføringen af tobaksvarer, og som sagsøgerne havde påberåbt sig, ikke gjorde det muligt at fastslå, at de er individuelt berørt af den anfægtede retsakt.

I denne henseende var Retten for det første af den opfattelse, at den omstændighed alene, at de erhvervsdrivende, der har indgivet en indberetning eller en anmeldelse, og som er i besiddelse af en godkendelse, var identificerbare på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede retsakt, ikke var tilstrækkelig til at godtgøre, at disse erhvervsdrivende er individuelt berørt.

For det andet er det ikke afgørende, hvor mange fysiske eller juridiske personer, der berøres af den anfægtede retsakt.

For det tredje og selv om det absolutte forbud mod markedsføring af opvarmede tobaksvarer med kendetegnende aromaer, der følger af den anfægtede retsakt, nødvendigvis vil indebære, at der vil blive rejst tvivl om visse af de godkendelser, som sagsøgerne er indehavere af, kan disse godkendelser ikke anses for at karakterisere og individualisere deres indehavers stilling i forhold til den anfægtede retsakt, som hvis den pågældende retsakt havde været rettet til dem. Indledningsvis er virkningerne af den anfægtede retsakt nemlig de samme i forhold til såvel de erhvervsdrivende, der har opnået en godkendelse, som i forhold til de erhvervsdrivende, der har indgivet de indberetninger eller de anmeldelser, der er omhandlet i direktiv 2014/40, eller i forhold til de erhvervsdrivende, der endnu ikke har opnået en godkendelse eller indgivet en indberetning eller en anmeldelse, men som agter at markedsføre sådanne produkter. Dernæst opfylder godkendelserne, indberetningerne og anmeldelserne således de objektive krav, som er fastsat generelt og abstrakt for alle erhvervsdrivende, og medfører ikke nogen eneret for de berørte erhvervsdrivende. Endelig og for så vidt som direktiv 2014/40 fastsætter, at betingelserne for markedsføring af tobaksvarer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, kan præciseres eller ændres ved forskellige delegerede retsakter, kan godkendelser og rettigheder til markedsføring ikke anses for at være erhvervet på ubestemt tid.

For det fjerde er den omstændighed, at sagsøgerne ikke befinder sig i den samme situation som den situation, som erhvervsdrivende i tidligere og senere led i produktions- og distributionskæden for de pågældende produkter befinder sig i, irrelevant. Sagsøgerne skal nemlig påvise, at de er ramt på grund af en egenskab eller på grund af en faktisk situation, der er særlig for dem, og som adskiller dem fra den person, som en afgørelse er rettet til.

Retten forkastede i anden række sagsøgernes argument om, at deres konkurrencemæssige stilling er væsentligt skadet. Det er nemlig ikke tilstrækkeligt, at visse erhvervsdrivende påvirkes økonomisk af en almengyldig retsakt i højere grad end andre erhvervsdrivende for at individualisere dem i forhold til disse andre erhvervsdrivende, når retsakten finder anvendelse på en objektivt bestemt situation. Den omstændighed, at en fysisk eller juridisk person kan miste en vigtig indtægtskilde som følge af en ny lovgivning, godtgør desuden ikke i sig selv, at vedkommende befinder sig i en særlig situation. Denne omstændighed er heller ikke tilstrækkelig til at påvise, at den nævnte lovgivning er rettet mod den pågældende person individuelt, idet vedkommende skal føre bevis for omstændigheder, der gør det muligt at fastslå, at det angivelige tab kan individualisere den nævnte person i forhold til alle andre erhvervsdrivende, der er berørt af nævnte lovgivning på samme måde som den omhandlede person.

2. Søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold

Dom af 28. juni 2023, IMG mod Kommissionen (T-752/20, EU:T:2023:366)

»Ansvar uden for kontraktforhold – OLAF's undersøgelser – læk til pressen – økonomisk og ikke-økonomisk skade – årsagsforbindelse – ansvar for presselæk – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – juridiske udtalelsers fortrolighed«

Ifølge sine vedtægter blev sagsøgeren, International Management Group (IMG), stiftet som international organisation med det formål at give de stater, der deltog i genopbygningen af Bosnien-Hercegovina, mulighed for til dette formål at råde over en særlig enhed. Inden for rammerne af sagsøgerens aktiviteter, der i mellemtiden er blevet udvidet, indgik denne flere aftaler med Europa-Kommissionen, bl.a. i henhold til metoden til gennemførelse af Den Europæiske Unions budget, den såkaldte »indirekte eller fælles forvaltning«.

Efter afslutningen af sin undersøgelse af sagsøgerens retsstilling den 9. december 2014 udarbejdede Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en endelig rapport, hvori det fastslog, at sagsøgeren ikke er en »international organisation« som omhandlet i Unionens finansielle bestemmelser, og at sagsøgeren end ikke er en selvstændig juridisk person.

Kort tid efter at den var blevet udarbejdet, blev OLAF's rapport fremsendt til de retlige adressater, dvs. de kompetente nationale myndigheder og Kommissionen. Dens indhold blev efterfølgende lækket til pressen. Den 13. februar 2015 blev oplysninger om indholdet af denne rapport offentliggjort i tidsskriftet *Der Spiegel*, og den 11. december 2015 blev rapporten offentliggjort på webstedet for avisen *New Europe*. Kommissionens undersøgelser gjorde det ikke muligt at identificere kilden til denne læk.

Sagsøgeren anlagde sag med påstand om erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som organisationen angiveligt havde lidt som følge af, at OLAF's rapport var blevet lækket til pressen på grund af Kommissionens og OLAF's ulovlige adfærd.

Ved at frifinde Kommissionen præciserede Retten de betingelser, der skal være opfyldt med henblik på at godtgøre, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder som følge af en EU-institutions undladelse, og rækkevidden af

pligten til at udvise omhu i denne sammenhæng, navnlig med hensyn til de konsekvenser, der skal drages af offentliggørelsen i pressen af et dokument, der stammer fra den EU-institution, der har til opgave at sikre fortroligheden heraf.

Rettens bemærkninger

Retten fastslog i sin dom, at den ulovlighed, som sagsøgeren havde gjort gældende, der var støttet på en tilsidesættelse af Kommissionens omsorgspligt og pligt til at udvise omhu, og som bestod i, at Kommissionen havde undladt at handle – idet den ikke offentligt fordømte lækken af OLAF's rapport til pressen, ikke bragte udbredelsen af urigtige oplysninger forårsaget af denne læk til ophør og ikke foretog berigtigelse af de nævnte oplysninger – ikke kunne tages til følge.

Hvad angår omsorgspligten konstaterede Retten, at denne specifikt vedrører EU-institutionernes forpligtelser over for deres tjenestemænd og øvrige ansatte, navnlig for så vidt som den indebærer en hensyntagen til disses individuelle interesser. Den foreliggende sag vedrørte imidlertid ikke forholdet mellem EU-administrationen og en af dens tjenestemænd eller øvrige ansatte. Omsorgspligten finder derfor ikke anvendelse herpå.

Hvad angår tilsidesættelsen af pligten til at udvise omhu bemærkede Retten for det første, at Unionen kun kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, hvis den person, der mener at have lidt et tab, godtgør, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Nærmere bestemt afhænger kravet om, at der skal være tale om en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse, af den skønsbeføjelse, som den EU-institution eller det EU-organ, -kontor eller -agentur, der har tilsidesat denne regel, råder over, og af spørgsmålet om, hvorvidt disse åbenbart og groft har overskredet grænserne for deres beføjelser, navnlig henset til den nævnte regels klarhed og præcision, de vanskeligheder med hensyn til fortolkningen eller anvendelsen, som kan følge heraf, samt kompleksiteten af den situation, der skal reguleres. For det andet kan EU-institutionerne kun ifalde ansvar for undladelser, såfremt de ikke har overholdt en i en EU-retlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle.

Retten udledte således heraf, at undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en institution har begået en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, på grund af en undladelse, indebærer, at det skal afgøres, om tre betingelser er opfyldt, nemlig for det første, at der foreligger en retlig forpligtelse til at handle, for det andet, at den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur har en skønsbeføjelse, og for det tredje, at Unionen åbenbart og kvalificeret har overskredet grænserne for denne beføjelse.

Retten bemærkede, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde ikke havde godtgjort, at Kommissionen var retligt forpligtet til at handle. I denne sammenhæng bemærkede Retten, at den tilsidesættelse af pligten til at udvise omhu, som IMG påberåbte sig, er uløseligt forbundet med forordning nr. 883/2013 [407], og at Kommissionen i henhold til denne forordning er forpligtet til at sikre overholdelsen af tavshedspligten i forbindelse med OLAF's undersøgelser. På trods af denne forpligtelse kan den pligt til at udvise omhu, som Kommissionen er underlagt, imidlertid ikke pålægge den – idet den ikke har tilsidesat den nævnte tavshedspligt, og eftersom ansvaret for lækken af OLAF's rapport til pressen ikke kan tilskrives Kommissionen – en forpligtelse til at handle, der består i at fordømme lækken til pressen af oplysninger vedrørende en sådan undersøgelse og tage afstand fra

407 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11.9.2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT 2013, L 248, s. 1).

de offentliggjorte oplysninger. Pligten til at udvise omhu har nemlig ikke den udstrækning, som sagsøgeren tillægger den. Det er lækken af denne rapport til pressen, der udgør en tilsidesættelse af tavshedspligten, i hvilken forbindelse det imidlertid ikke er blevet godtgjort, at den kan tilregnes Kommissionen, og ikke den undladelse, som IMG har foreholdt Kommissionen.

Retten tilføjede, at selv hvis det antages, at der påhvilede Kommissionen en retlig forpligtelse til at handle i den foreliggende sag, kan den af sagsøgeren påståede tilsidesættelse af pligten til at udvise omhu således ikke anses for at udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

Retten præciserede i denne henseende, at pligten til at udvise omhu i den hypotetiske situation, hvor en sådan forpligtelse forelå, skulle fortolkes således, at det, i tilfælde af læk af et fortroligt dokument, hvor det ikke var godtgjort, at denne stammede fra den berørte institution, ville tilkomme denne institution ikke at forværre den skade, der kunne følge af denne tilsidesættelse af tavshedspligten.

En sådan forpligtelse til at handle med henblik på ikke at forværre den skade, der er forårsaget af en tilsidesættelse af tavshedspligten, som ikke kan tilregnes institutionen, følger imidlertid ikke af forordning nr. 883/2013. Ved at fastsætte, at de berørte institutioner sikrer overholdelsen af tavshedspligten i forbindelse med OLAF's undersøgelser, fastsætter denne forordning en forpligtelse for disse institutioner til at sikre, at indholdet af OLAF's undersøgelser forbliver fortroligt. Når denne tavshedspligt ikke er blevet overholdt, og videregivelsen ikke har sin oprindelse i den berørte institution, pålægger bestemmelsen dem derimod ikke en forpligtelse til at fordømme lækken, bringe udbredelsen af de omhandlede oplysninger til ophør eller berigtige de af disse oplysninger, som måtte være urigtige. Sådanne forpligtelser kan ikke anses for at være omfattet af forpligtelsen til at sikre overholdelsen af tavshedspligten i forbindelse med OLAF's undersøgelser. For det første er denne tavshedspligt blevet tilsidesat, og Kommissionens forpligtelse til at sikre overholdelsen heraf har således mistet sin genstand. For det andet gælder i første række, at det eventuelle behov for at fordømme lækken går ud over den blotte forpligtelse til at sikre overholdelsen af tavshedspligten, i anden række, at det i et sådant tilfælde er umuligt for Kommissionen via pressen at bringe udbredelsen af OLAF's rapport som følge af den nævnte læk til ophør, og i tredje række, at selv hvis det antages, at visse af de udbredte oplysninger er fejlagtige, kan berigtigelsen af dem ikke genoprette deres fortrolige karakter, som definitivt er forsvundet.

3. Unionens retsinstansers kompetence [408]

Dom af 26. juli 2023, Stockdale mod Rådet m.fl. (T-776/20, EU:T:2023:422)

»Annullations- og erstatningssøgsmål – international kontraktansat ved Den Europæiske Unions særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – opsigelse af ansættelseskontrakten som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen – Unionens retsinstansers kompetence – tvistens kontraktmæssige karakter – ingen voldgiftsbestemmelse og ingen værnetingsbestemmelse – artikel 263 TEUF, 268 TEUF, 272 TEUF og 274 TEUF – forordning (EU) nr. 1215/2012 – formaliteten – identifikation af de sagsøgte parter – begrebet »organ, kontor eller agentur i Unionen« – delvis manglende kompetence og delvis afvisning«

---

408 Kendelse af 6.9.2023, ***EDPS mod Parlamentet og Rådet*** (T-578/22, EU:T:2023:522), bør også nævnes i dette afsnit. Denne kendelse er nævnt ovenfor i afsnit I.1 »Søgsmålskompetence«.

Sagsøgeren, der er statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, beklædte embedet som finans- og administrationschef ved Den Europæiske Unions særlige repræsentant (herefter »EUSR«) i Bosnien-Hercegovina mellem 2006 og den 31. december 2020 og havde i denne egenskab indgået 17 tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med EUSR. Som følge af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union og Euratom [409], der trådte i kraft den 1. februar 2020, og som fastsatte en overgangsperiode, der udløb den 31. december 2020, vedtog EUSR i Bosnien-Hercegovina en afgørelse om at opsige sagsøgerens seneste ansættelseskontrakt med virkning fra denne dato.

I forbindelse med et annullations- og erstatningssøgsmål anlagt mod Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og EUSR i Bosnien-Hercegovina nedlagde sagsøgeren principalt påstand om annullation af afgørelsen om opsigelse samt om erstatning for den skade, som han havde lidt som følge af denne afgørelse. Han nedlagde ligeledes påstand om, at hans kontraktforhold blev ændret til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, og om erstatning for den skade, som han havde lidt som følge af den manglende fastsættelse af en klar vedtægt, der fandt anvendelse på ham. Sagsøgeren nedlagde endvidere subsidiært påstand om, at Unionen, såfremt hans principale påstande måtte blive afvist, ifaldt ansvar uden for kontraktforhold.

Retten, der skulle tage stilling til de sagsøgte parters indsigelser om, at Retten savnede kompetence, og om, at sagen burde afvises, traf afgørelse om disse påstande, inden den indledte behandlingen af sagens realitet, og tog dem delvist til følge. Retten udtalte sig i denne forbindelse om en række nye spørgsmål. For det første fastslog Retten, at når en tvist af kontraktmæssig karakter, som involverer Unionen, indbringes for Retten, har den – selv om den pågældende kontrakt ikke indeholder nogen voldgiftsbestemmelse, der giver Retten kompetence – fortsat kompetence til at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af enheder, der henhører under Unionen [410], og til at træffe afgørelse om Unionens ansvar [411], hvis der ikke kan identificeres en kompetent national retsinstans på grundlag af kontrakten eller Bruxelles Ia-forordningen [412]. Derefter identificerede Retten EUSR i Bosnien-Hercegovina som det EU-organ, der havde vedtaget afgørelsen om opsigelse. Hvad endelig angår påstanden om erstatning for den skade, der angiveligt blev forårsaget af manglen på en generel ordning, der skal finde anvendelse på kontraktansatte inden for FUSP, fastslog Retten, at det er Rådet, der i givet fald har kompetence til at vedtage en sådan ordning.

Rettens bemærkninger

For det første undersøgte Retten, om den havde kompetence til at træffe afgørelse om de påstande, der var forbundet med henholdsvis afgørelsen om opsigelse og de flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

Retten fastslog indledningsvis, at de krav, som sagsøgeren havde fremsat inden for rammerne af disse påstande, var af kontraktmæssig karakter. Dels havde afgørelsen om opsigelse nemlig en

---

409 Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7).

410 Jf. artikel 263 TEUF.

411 Jf. artikel 268 TEUF.

412 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12.12.2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2012, L 351, s. 1, herefter »Bruxelles Ia-forordningen«).

direkte forbindelse til den omhandlede kontrakt, dels udsprang påstandene om ændring af ansættelsesforholdet til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt af alle de på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der var indgået mellem sagsøgeren og EUSR i Bosnien-Hercegovina. Idet der ikke var indeholdt en voldgiftsbestemmelse i de tidsbegrænsede kontrakter, erklærede Retten sig inkompetent til at træffe afgørelse i henhold til artikel 272 TEUF, således at disse påstande i henhold til artikel 274 TEUF principielt henhørte under de nationale retters kompetence.

Retten bemærkede, at når Unionens retsinstanser i forbindelse med en tvist af kontraktmæssig karakter afslår den kompetence, som de er tillagt ved artikel 263 TEUF og 268 TEUF, sker dette imidlertid for at sikre, at disse bestemmelser fortolkes i sammenhæng med artikel 272 TEUF og 274 TEUF, og følgelig for at bevare sammenhængen i Unionens retsorden, som udgøres af et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre henholdsvis kontrollen med lovligheden af Unionens institutioners, organers, kontorers eller agenturers retsakter og erstatning for skader forvoldt af Unionen. Unionens retsinstanser kan således ikke i forbindelse med en tvist af kontraktmæssig karakter afslå en kompetence, som de er tillagt ved EUF-traktaten, hvis dette har til virkning, at EU-retsakter eller et søgsmål med påstand om erstatning for skader forvoldt af Unionen berøves enhver form for domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser eller ved medlemsstaternes retter.

Til trods for den kontraktmæssige karakter af de påstande, der var nedlagt i den foreliggende sag, efterprøvede Retten under disse omstændigheder med henblik på at sikre, at der fandt en effektiv domstolsprøvelse sted, om sagsøgeren kunne indbringe sådanne krav for en ret i en medlemsstat. Dette var grunden til, at Retten indledningsvis forkastede de sagsøgte parters argument om, at disse påstande ville kunne henhøre under de bosniske retters kompetence. På samme måde forkastede Retten argumentet om, at sagsøgeren havde mulighed for at indbringe sagen for den voldgiftsinstans, der var fastsat i den omhandlede kontrakt, da kompetencen for en sådan instans ikke kan komme i betragtning under udelukkelse af Unionens retsinstansers eller medlemsstaternes retters kompetence.

Idet indholdet af den omhandlede kontrakt i øvrigt ikke gjorde det muligt at fastlægge en ret i en medlemsstat, som havde kompetence til at træffe afgørelse om de omhandlede påstande, bemærkede Retten, at EU-lovgiver har vedtaget Bruxelles Ia-forordningen, som finder anvendelse i den foreliggende sag. Afgørelsen om opsigelse udgjorde nemlig ikke en offentligretlig handling [413], men var baseret på den pågældende kontrakt. Følgelig henhørte de omhandlede påstande under det civil- og handelsretlige område, og eftersom de vedrørte en tvist af kontraktmæssig karakter, som skulle anses for at være omfattet af de nationale dømmende myndigheders principielle kompetence, undersøgte Retten, om bestemmelserne i Bruxelles Ia-forordningen gjorde det muligt at fastlægge en ret i en medlemsstat, som havde kompetence til at træffe afgørelse om disse påstande.

I denne henseende bemærkede Retten, at sagsøgerens arbejdsgiver var EUSR i Bosnien-Hercegovina, og at den generelle bestemmelse i Bruxelles Ia-forordningen, hvori det forlyder, at »[h]ar en sagsøgt ikke bopæl på en medlemsstats område, afgøres retternes kompetence i hver enkelt medlemsstat efter [medlems]statens egen lovgivning« [414], i princippet burde finde anvendelse.

Retten fremhævede imidlertid, at anvendelsen af denne bestemmelse ville indebære, at en national rets eventuelle kompetence ville være vilkårlig, for så vidt som det er lovgivningen i hver enkelt medlemsstat, der afgør, om en sådan tvist kan indbringes for den pågældende medlemsstats retter, med den mulige konsekvens til følge, at der i sidste ende ikke er nogen ret i en medlemsstat, der har

---

413 Som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i Bruxelles Ia-forordningen.

414 Artikel 6, stk. 1, i Bruxelles Ia-forordningen.

kompetence. Retten bemærkede, at en sådan konsekvens endog var særligt sandsynlig i den foreliggende sag, eftersom sagsøgeren i lighed med EUSR i Bosnien-Hercegovina havde bopæl i et tredjeland, og eftersom det ikke fremgik, at den foreliggende tvist havde nogen tilknytning til en medlemsstat.

Idet Retten i forbindelse med en tvist af kontraktmæssig karakter, i hvilken Unionen er part, ikke kan afslå den kompetence, som den er tillagt ved artikel 263 TEUF og 268 TEUF, hvis dette fører til, at EU-retsakter eller et søgsmål med påstand om erstatning for skader forvoldt af Unionen berøves enhver form for domstolsprøvelse, undersøgte den, om de påstande, der var nedlagt, var omfattet af den kompetence, som den er tillagt i henhold til disse bestemmelser.

I denne henseende havde Retten for det første inden for rammerne af den første påstand kompetence til i henhold til artikel 263 TEUF at træffe afgørelse såvel om påstanden om prøvelse af lovligheden af afgørelsen om opsigelse, idet denne afgørelse var truffet af en enhed, der henhører under Unionen, og som er oprettet i medfør af traktaterne, nemlig EUSR i Bosnien-Hercegovina, som i henhold til artikel 268 TEUF om påstanden om økonomisk erstatning for den ikke-økonomiske og økonomiske skade, der angiveligt var lidt som følge af den nævnte afgørelse.

Hvad derimod angik sagsøgerens påstand om, at Retten traf afgørelse om, at sagsøgeren skulle genansættes ved EUSR i Bosnien-Hercegovina, erklærede Retten sig inkompetent, eftersom Unionens retsinstanser principielt ikke kan rette et påbud til en institution, et organ, et kontor eller et agentur i Unionen uden at gribe ind i den administrative myndigheds beføjelser – ej heller i forbindelse med et erstatningssøgsmål. Selv om EUF-traktatens bestemmelser om Unionens ansvar uden for kontraktforhold under visse betingelser gør det muligt at tilkende erstatning in natura, der kan tage form af et handle- eller undladelsespålæg, som kan foranledige den sagsøgte institution til at anlægge en bestemt adfærd, kan en sådan antagelse kun lægges til grund i særlige tilfælde, hvor sagsøgeren påberåber sig en skade, der ikke fuldt ud kan erstattes ved hjælp af en godtgørelse, og hvis særlige karakteristika kræver, at der udstedes et handle- eller undladelsespålæg, navnlig hvis et sådant pålæg har til formål at bringe det forhold, der ligger til grund for en skade, hvis virkninger er vedvarende, til ophør, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

Hvad for det andet angik den anden påstand afviste Retten denne i det hele på grund af, at Retten savnede kompetence. I første række havde den nemlig ikke kompetence til at træffe afgørelse om det krav, hvormed det tilsigtedes, at Retten skulle pålægge EUSR i Bosnien-Hercegovina i dennes egenskab af sagsøgerens arbejdsgiver at ændre sagsøgerens ansættelseskontrakt til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt. Da påstanden om, at Retten skulle fastslå, at de sagsøgte parter havde tilsidesat deres kontraktlige forpligtelser, hverken var fremsat til støtte for annullationspåstande eller til støtte for et krav om erstatning for en skade, måtte påstanden i anden række anses for alene at tilsigte, at Retten tog stilling i form af en generel udtalelse eller principerklæring, hvilket ikke henhører under den kompetence, som Retten er tillagt i henhold til traktaterne.

Hvad for det andet angik afvisningspåstandene vedrørende identifikation af den eller de sagsøgte parter, først med hensyn til den første påstand, for så vidt som Retten havde kompetence til at undersøge denne påstand, for så vidt som den tilsigtede, at afgørelsen om opsigelse blev annulleret, og gjorde krav på økonomisk erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, der angiveligt er forårsaget af denne afgørelse, bemærkede Retten for det første, at et annullationssøgsmål således skal rettes mod de institutioner, organer, kontorer og agenturer i Unionen, som har vedtaget den pågældende retsakt, og at Retten for det andet for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold er kompetent til at afgøre tvister vedrørende de erstatninger for skade, der er forvoldt af Unionen, som ved Retten repræsenteres af den institution eller det organ, kontor eller agentur, som det ansvarspådragende forhold foreholdes.

Eftersom den første påstand i den foreliggende sag vedrørte afgørelsen om opsigelse, som kunne tilregnes EUSR i Bosnien-Hercegovina, undersøgte Retten, om dette EUSR kunne kvalificeres som et af

Unionens organer, kontorer eller agenturer i forbindelse med de i den foreliggende sag omhandlede annullations- og erstatningssøgsmål uden for kontraktforhold.

Retten bemærkede i denne henseende, at en enhed eller struktur, der indgår i Unionens organisatoriske rammer, eller som er virksom inden for disse, kan anses for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, hvis den i lyset af de bestemmelser, der regulerer dens stilling, har tilstrækkelig rets- og handleevne til at kunne anses for et selvstændigt unionsorgan, der kan optræde som sagsøgt. Navnlig skal den pågældende enhed eller struktur anses for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, hvis den dels er tillagt et mandat, der er uløseligt forbundet med Unionens funktion, dels er retligt adskilt fra Unionens eksisterende institutioner, organer, kontorer og agenturer.

EUSR i Bosnien-Hercegovina er tillagt et sådant mandat, eftersom det for det første er udnævnt af Rådet med henblik på at udøve et »mandat i forbindelse med særlige politikspørgsmål« [415]. Selv om dette EUSR har ansvaret for gennemførelsen af mandatet og handler under Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitiks myndighed, vedrører denne myndighed derudover ikke den administrative forvaltning i forbindelse med et sådant mandat, herunder på personaleområdet. Desuden er nævnte EUSR retligt adskilt fra Unionens øvrige institutioner, organer, kontorer eller agenturer, for så vidt som den har rets- og handleevne til at tildele offentlige kontrakter og at indkøbe varer samt til at indgå en kontrakt med Kommissionen om forvaltningen af sine udgifter og at modtage personale, der udstationeres af EU-institutionerne eller EU-Udenrigstjenesten. Endelig har dette EUSR rets- og handleevne til at handle selvstændigt hvad angår forvaltningen af sit kontraktansatte personale og er i denne egenskab ansvarlig for at sammensætte en medarbejderstab og kan indgå kontrakter i forbindelse med ansættelse af internationalt personale, som denne udvælger uden at skulle opnå tilslutning fra andre af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, idet dette personale står under EUSR'ets direkte myndighed.

Retten konkluderede, at med henblik på den foreliggende sag, der vedrørte spørgsmål om personaleforvaltningen ved EUSR i Bosnien-Hercegovina, skulle sidstnævnte sidestilles med Unionens organer, kontorer og agenturer, der kan være sagsøgte i forbindelse med et annullationssøgsmål eller et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold, og at den første påstand kunne antages til realitetsbehandling for så vidt angår denne EUSR.

Hvad for det andet angik påstanden om erstatning for den skade, som sagsøgeren angiveligt havde lidt som følge af, at der ikke var fastsat en klar vedtægt, der finder anvendelse på ham, fastslog Retten, at enhver eventuel ansvarspådragende passivitet i forbindelse med vedtagelse af en generel ordning, der skal finde anvendelse på kontraktansatte inden for FUSP i almindelighed eller specifikt inden for EUSR i Bosnien-Hercegovina, skulle tilregnes Rådet, således at denne påstand kunne antages til realitetsbehandling for så vidt angår sidstnævnte.

Det påhviler nemlig Rådet at udforme FUSP og at træffe de afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelsen og iværksættelsen af denne politik på grundlag af de overordnede retningslinjer og de strategiske linjer, som Det Europæiske Råd har fastlagt. Vedtagelse af et regelsæt, der skal finde anvendelse på kontraktansatte, der ansættes inden for rammerne af FUSP, henhører imidlertid, hvor det er relevant, under gennemførelsen af sidstnævnte politik og dermed under Rådets kompetence. Retten bemærkede i øvrigt, at Kommissionen i 2012 havde henstillet til Rådet at anvende ansættelsesvilkårene på kontraktansatte ved missioner inden for FUSP og ved EUSR'erne. Retten fastslog imidlertid, at fastsættelse af en vedtægt, der skal finde anvendelse på det internationale

---

415 I medfør af artikel 33 TEU.

kontraktansatte personale ved EUSR i Bosnien-Hercegovina, henhørte under Rådets kompetence og valg, og at når denne henstilling ikke blev efterkommet, skyldtes dette, at medlemsstaternes delegationer ikke opnåede enighed i Rådet.

II. Regler for institutionerne [416]

Dom af 7. juni 2023, TC mod Parlamentet (T-309/21, EU:T:2023:315)

»Regler for institutionerne – regulativet om omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser til Parlamentets medlemmer – assistentgodtgørelser – inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb – rimelig frist – bevisbyrde – ret til at blive hørt – beskyttelse af personoplysninger – artikel 9 i forordning 2018/1725 – vedtægtens artikel 26«

Ved dom af 7. marts 2019, L mod Parlamentet [417], havde Retten annulleret Europa-Parlamentets afgørelse om at opsige L's kontrakt som akkrediteret parlamentarisk assistent (herefter »den akkrediterede parlamentariske assistent«) vedrørende assistance til sagsøgeren, TC, der var medlem af Europa-Parlamentet, som følge af brud på tillidsforholdet, idet han ikke havde overholdt reglerne for tilladelse til at udøve ekstern virksomhed. Retten havde nemlig fastslået, at det fremgik af sagsakterne, at sagsøgeren ikke blot havde kendskab til den akkrediterede parlamentariske assistents eksterne virksomhed, men at han desuden havde taget direkte initiativ hertil.

Efter denne dom underrettede Parlamentets generalsekretær sagsøgeren om indledningen af en procedure for tilbagesøgning af de uberettiget udbetalte beløb [418] vedrørende den akkrediterede parlamentariske assistents parlamentariske assistance til sagsøgeren. Den anmodede ved samme lejlighed sagsøgeren om inden for to måneder at fremsætte bemærkninger og beviser med henblik på at tilbagevise Parlamentets foreløbige konklusioner om den eksterne virksomhed, som den akkrediterede parlamentariske assistent havde udøvet, og at føre bevis for, at denne assistent faktisk havde udøvet funktioner som akkrediteret parlamentarisk assistent. Som svar tilsendte sagsøgeren Parlamentet bemærkninger og supplerende oplysninger, idet han anmodede Parlamentet om et vist antal dokumenter og oplysninger vedrørende den akkrediterede parlamentariske assistents personlige aktmappe, kopi af den akkrediterede parlamentariske assistents korrespondance med Parlamentets repræsentanter vedrørende vedkommendes arbejde og de fuldstændige sagsakter i den sag, der gav anledning til dommen af 7. marts 2019. Parlamentet efterkom delvist sagsøgerens anmodninger om dokumenter og oplysninger.

Ved afgørelse af 16. marts 2021 (herefter »den anfægtede afgørelse«) fastslog Parlamentets generalsekretær, at denne institution uberettiget havde afholdt et beløb i forbindelse med den akkrediterede parlamentariske assistents ansættelse, og at beløbet skulle tilbagesøges fra sagsøgeren [419]. Parlamentets generaldirektør for økonomi udstedte derefter, den 31. marts 2021, en debetnota, hvorved der anordnedes tilbagesøgning af nævnte beløb.

Som led i søgsmålet anlagt med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, som Retten gav medhold i, tog den stilling til debitors ret til at påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om overholdelse af en rimelig frist, når institutionen har tilsendt den pågældende en debetnota inden for

---

416 Dom af 26.7.2023, ***Stockdale mod Rådet m.fl.*** (T-776/20, EU:T:2023:422), bør også nævnes i dette afsnit. Denne dom er omtalt i afsnit I.3 »Unionens retsinstansers kompetence«.

417 Dom af 7.3.2019, ***L mod Parlamentet*** (T-59/17, EU:T:2019:140).

418 Jf. artikel 68 i Parlamentets præsidiums afgørelse af 19.5. og 9.7.2008 om gennemførelsesbestemmelser til statutten for Parlamentets medlemmer (EUT 2009, C 159, s. 1, herefter »gennemførelsesbestemmelserne«).

419 Jf. gennemførelsesbestemmelsernes artikel 68, stk. 1.

den frist på fem år, der er fastsat i finansforordningen, gentog vigtigheden af overholdelsen af princippet om retten til at blive hørt i sager vedrørende inddrivelse af assistentgodtgørelser, som Parlamentet har afholdt i forhold til sine medlemmer, og behandlede endelig det hidtil usete retsspørgsmål om retten til som beskyttelse af retten til at blive hørt at påberåbe sig offentlighedens interesse i at opnå en videregivelse af personoplysninger.

Rettens bemærkninger

I første række forkastede Retten anbringendet om en tilsidesættelse af princippet om overholdelse af en rimelig frist med den begrundelse, at Parlamentet støttede den anfægtede afgørelse på oplysninger fra sagen L mod Parlamentet, i hvilken stævningen blev indgivet i april 2017.

Retten bemærkede i denne henseende, at artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder fastsætter princippet om overholdelse af en rimelig frist, som er en integreret del af retten til en god forvaltning, og at overholdelsen af en rimelig frist er påkrævet i alle tilfælde, hvor retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når der ikke er fastsat bestemmelser herom, er til hinder for, at EU-institutionerne og fysiske eller juridiske personer kan handle uden tidsmæssige grænser. Når forvaltningen handler inden for den frist, som specifikt er fastsat for denne ved lov, kan det derimod ikke gyldigt gøres gældende, at de krav, der følger af retten til at få sin sag behandlet inden for en rimelig frist, er blevet tilsidesat.

I modsætning til den lovgivning, som fandt anvendelse [420] før den, der fandt anvendelse i denne sag [421], sender den anvisningsberettigede debetnotaen umiddelbart efter, at fordringen er fastlagt, og senest inden for en frist på fem år regnet fra det tidspunkt, hvor EU-institutionen kan gøre sin fordring gældende.

Det var i det foreliggende tilfælde således ikke nødvendigt at anvende princippet om overholdelse af en rimelig frist med henblik på at vurdere den frist, inden for hvilken han fik tilsendt debetnotaen. Retten bemærkede endvidere for det første, at sagsøgeren fik tilsendt debetnotaen umiddelbart efter, at fordringen var fastlagt, i den anfægtede afgørelse, og for det andet at det tidspunkt, hvor Parlamentet kunne gøre sin fordring gældende, var sammenfaldende med indleveringen af stævningen i sagen L mod Parlamentet eller med afsigelsen af dommen i denne sag, hvorfor Parlamentet havde overholdt fristen på fem år i den gældende finansforordning.

I anden række tog Retten klagepunktet om en tilsidesættelse af retten til at blive hørt til følge. Retten bemærkede indledningsvis, at retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt, navnlig er sikret ved gennemførelsesbestemmelserne [422], hvori bestemmes, at det pågældende medlem høres, inden der vedtages en afgørelse på området. Denne ret garanterer enhver muligheden for på en

---

420 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1) og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1268/2012 af 29.10.2012 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 966/2012 (EUT 2012, L 362, s. 1).

421 Artikel 98, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1).

422 Gennemførelsesbestemmelsernes artikel 68, stk. 2.

hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt.

I den foreliggende sag fastslog Retten, at flere anmodninger om dokumenter og oplysninger fra sagsøgeren til Parlamentet var blevet afvist, undtagen dokumenterne vedrørende ophøret af den akkrediterede parlamentariske assistents kontrakt.

Retten bemærkede, at når der er tvivl om, hvorvidt omkostningerne til parlamentarisk assistance til fordel for en akkrediteret parlamentarisk assistent er anvendt lovligt, påhviler det medlemmet at godtgøre, at denne akkrediterede parlamentariske assistent arbejdede for den pågældende i forbindelse med vedkommendes parlamentariske mandat i hele den periode, hvor disse omkostninger blev betalt. Når medlemmet anmodes om at fremlægge dette bevis, skal vedkommende inden for den fastsatte frist endvidere meddele Parlamentet de oplysninger, som den pågældende råder over. Hvis andre oplysninger er relevante, kan medlemmet anmode Unionens institutioner, organer og kontorer, som råder over disse, om at fremlægge dem i medfør af retten til at blive hørt, for så vidt som oplysningerne vedrører oplysninger, der er nødvendige for, at den pågældende på en hensigtsmæssig og effektiv måde kan fremsætte bemærkninger til den påtænkte tilbagesøgningsforanstaltning. Når Parlamentet modtager en sådan anmodning, kan det ikke afvise at fremlægge de ønskede oplysninger, idet det herved ville tilsidesætte retten til at blive hørt, medmindre det anfører en berettiget begrundelse til støtte for denne afvisning, henset til dels omstændighederne i den foreliggende sag, dels de regler, der finder anvendelse.

Retten undersøgte derfor, om den begrundelse, som Parlamentet angav for ikke at meddele de af sagsøgeren ønskede oplysninger, var berettiget.

For det første forkastede Retten Parlamentets begrundelse for at afvise sagsøgerens anmodning om at få meddelt »alle e-mails for 2015, 2016 og 2019« og hans korrespondance med Parlamentets kompetente tjenester vedrørende den akkrediterede parlamentariske assistents arbejde. Retten bemærkede, at hver institution tilrettelægger sit arbejde under overholdelse af de regler, som finder anvendelse på denne, og som den kan fastsætte, og fastslog, at Parlamentet i det foreliggende tilfælde kunne begrænse perioden for lagring af medlemmernes e-mails ved at give dem tilladelse til at gemme disse e-mails i personlige mapper. Den afgjorde imidlertid, om denne politik i det foreliggende tilfælde blev gennemført således, at det sikredes, at retten til at blive hørt blev overholdt.

Retten fastslog, at Parlamentet fra begyndelsen af 2016 havde haft kendskab til en konflikt mellem sagsøgeren og den akkrediterede parlamentariske assistent vedrørende spørgsmålet, om sidstnævnte eventuelt udførte sine opgaver for sagsøgeren under overholdelse af reglerne for parlamentarisk assistance. Parlamentet skulle således fra dette tidspunkt sikre lagring af e-mails, der kunne godtgøre den præcise art af den akkrediterede parlamentariske assistents aktiviteter under afviklingen af afskedigelsesproceduren, og – såfremt denne procedure gav anledning til andre retslige eller administrative procedurer – så længe disse andre procedurer verserede.

Muligheden for at foretage personlig arkivering kan endvidere ikke bevirke, at Parlamentet fritages for pligten til at sikre lagring af alle e-mails, der er relevante med henblik på at godtgøre, at en akkrediteret parlamentarisk assistent i overensstemmelse med de regler, som institutionen har pålagt sig selv, har udøvet sine opgaver effektivt og udelukkende for det medlem, som den pågældende er tilknyttet, i direkte forbindelse med dennes mandat. Retten tilføjede, at denne mulighed ikke kan fritage Parlamentet fra forpligtelsen til at meddele de således lagrede e-mails, når det i henhold til retten til at blive hørt, som er af grundlæggende karakter i Unionens retsorden, anmodes herom af det berørte medlem, der som i det foreliggende tilfælde er genstand for en tilbagesøgningsprocedure som følge af uretmæssig brug af omkostninger til parlamentarisk assistance.

For det andet forkastede Retten de af Parlamentet anførte grunde for at afvise sagsøgerens anmodning om den akkrediterede parlamentariske assistents »personlige aktmappe« (alle dokumenter vedrørende hans ansættelse og arbejde), herunder oplysninger om, hvor mange gange

Parlamentet var blevet anmodet om at beskytte denne akkrediterede parlamentariske assistent, og oplysninger om hans fremmøde, som kunne udledes af hans adgangskort til Parlamentet.

Hvad angår begrundelsen om, at fremsendelsen af disse oplysninger var i strid med forordningen 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 [423], medgav Retten ganske vist, at eftersom de af sagsøgeren ønskede oplysninger skulle tjene til dennes forsvar i forbindelse med tilbagesøgningsproceduren, kunne de ikke anses for at være »nødvendige af hensyn til udførelse af en opgave, der udføres i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som modtageren har fået pålagt« [424]. Af samme grund kunne fremsendelsen af de nævnte oplysninger til sagsøgeren ikke anses for at være »nødvendig til et specifikt formål i samfundets interesse« [425].

Retten bemærkede imidlertid, at den anmodning om bemærkninger, som Parlamentet tilsendte sagsøgeren med henblik på at give ham mulighed for at udøve sin ret til at blive hørt, i denne sag var støttet på oplysninger, som denne institution rådede over, uden at sagsøgeren i givet fald havde kendskab hertil, eller på oplysninger, som sagsøgeren havde kendskab til, da han var den akkrediterede parlamentariske assistents hierarkiske overordnede, men som han ikke længere rådede over.

Henset til den betydning, som retten til at blive hørt er tillagt, kunne den omstændighed, at sådanne oplysninger fremgik af den akkrediterede parlamentariske assistents »personlige aktmappe«, således ikke som sådan være til hinder for, at oplysningerne blev meddelt sagsøgeren for at give ham mulighed for at fremsætte bemærkninger på en hensigtsmæssig og effektiv måde som led i udøvelsen af denne rettighed.

Retten til beskyttelse af personoplysninger er nemlig ikke en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet og i denne forbindelse afvejes i forhold til andre grundlæggende rettigheder som led i et skridt, hvorved hver involveret rettighed, henset til de faktiske omstændigheder i sagen, placeres, hvor det tilkommer denne i Unionens retsorden i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. EU-lovgiver fremhævede behovet for at sikre en sådan afvejning mellem beskyttelsen af personoplysninger og andre grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i denne retsorden, i forordningen om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger [426], som forordningen om behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer svarer til.

Retten fastslog, at det ikke kunne tiltrædes, at Parlamentet kunne opfodre sagsøgeren til på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tage stilling til oplysninger, der eventuelt fremgik af den

---

423 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).

424 Jf. artikel 9, stk. 1, litra a), i forordning 2018/1725.

425 Jf. artikel 9, stk. 1, litra b), i forordning 2018/1725.

426 Fjerde betragtning til 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).

akkrediterede parlamentariske assistents aktmappe, uden som i det foreliggende tilfælde at give ham aktindsigt i disse oplysninger, efter at det havde foretaget en afvejning af på den ene side den akkrediterede parlamentariske assistents interesse i, at vedkommendes oplysninger ikke videregives til tredjemand, og på den anden side sagsøgerens interesse i at kunne fremsætte bemærkninger på en hensigtsmæssig og effektiv måde som led i tilbagesøgningsproceduren mod ham.

Hvad angår begrundelsen om, at videregivelsen af disse oplysninger var i strid med bestemmelserne i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union om den personlige aktmappe vedrørende den enkelte tjenestemand og ansatte [427], som finder anvendelse på parlamentariske assistenter, fastslog Retten, at de omhandlede akters fortrolighed ikke kunne gøres gældende i forhold til sagsøgeren, der i øvrigt var ophavsmand til visse af de pågældende dokumenter som den akkrediterede parlamentariske assistents hierarkiske overordnede, i det omfang akterne var nødvendige med henblik på sagsøgerens udøvelse af retten til at blive hørt.

For det tredje forkastede Retten endelig de af Parlamentet anførte grunde for at afvise sagsøgerens anmodning vedrørende akterne i den sag, der gav anledning til dommen af 7. marts 2019. Hvad angår den omstændighed, at Retten havde indrømmet den akkrediterede parlamentariske assistent anonymitet i den sag, der gav anledning til denne dom, bemærkede Retten nemlig, at anonymiteten tilsigter at udelade navnet på parterne i tvisten eller på tredjemænd, der er nævnt i den pågældende sag, samt enhver anden oplysning, der fremgår af de dokumenter, der vedrører sagen, og som offentligheden har adgang til. Den af Retten indrømmede anonymitet vedrørte derimod ikke fortroligheden af oplysninger, som var blevet føjet til akterne i nævnte sag uden for rammerne herfor som led i forholdet mellem parterne og tredjemand. Rettens afgørelse om anonymitet forbød følgelig ikke Parlamentet at meddele sagsøgeren de akter, som var udvekslet i dommen af 7. marts 2019, og som kunne være relevante med henblik på sagsøgerens udøvelse af sin ret til at blive hørt.

427 Artikel 26 i forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det europæiske økonomiske Fællesskab og Det europæiske Atomenergifællesskab, som ændret.

III. Konkurrence

1. Procedure – anmodning om oplysninger

Dom af 24. maj 2023, Meta Platforms Ireland mod Kommissionen (T-451/20, EU:T:2023:276)

»Konkurrence – datamarkedet – administrativ procedure – artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, litra d), i forordning (EF) nr. 1/2003 – anmodning om oplysninger – virtuelt datarum – begrundelsespligt – retssikkerhed – ret til forsvar – spørgsmålet, om de anmodede oplysninger er nødvendige – magtmisbrug – ret til respekt for privatlivet – proportionalitet – princippet om god forvaltningsskik – forretningshemmelighed«

Eftersom Europa-Kommissionen havde mistanke om, at Facebook-koncernen udviste konkurrencebegrænsende adfærd ved sin anvendelse af data og driften af sin platform for sociale netværk, tilsendte den ved afgørelse af 4. maj 2020 [428] Meta Platforms Ireland Ltd, tidligere Facebook Ireland Ltd, en anmodning om oplysninger. Ved denne afgørelse, som blev vedtaget i henhold til artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 [429], fik Meta Platforms Ireland pligt til at fremlægge alle dokumenter, som var blevet udarbejdet af eller modtaget fra tre af selskabets ansvarlige i den omhandlede periode, og som indeholdt et eller flere søgeord, der var defineret i bilagene hertil. Såfremt de ønskede oplysninger ikke blev meddelt, foreskrev nævnte afgørelse en potentiel daglig tvangsbøde på 8 mio. EUR [430].

Afgørelsen af 4. maj 2020 erstattede en tilsvarende tidligere afgørelse, som fastlagde videre søgekriterier. Ved denne nye afgørelse, som blev truffet efter udvekslinger mellem Kommissionen og Meta Platforms Ireland, reduceredes antallet af ønskede dokumenter ved en præcisering af søgeordene og ved at begrænse antallet af berørte ansvarlige.

Den 15. juli 2020 anlagde Meta Platforms Ireland søgsmål med påstand om annullation af afgørelsen af 4. maj 2020 og fremsatte endvidere en anmodning om foreløbige forholdsregler.

Ved kendelse om foreløbige forholdsregler af 29. oktober 2020 [431] anordnede Rettens præsident udsættelse af gennemførelsen af afgørelsen af 4. maj 2020, indtil der var oprettet en specifik procedure med henblik på fremlæggelsen af de ønskede dokumenter, hvilke oplysninger ikke havde forbindelse til Meta Platforms Irelands kommercielle virksomhed og desuden indeholdt følsomme personoplysninger. Efter denne kendelse vedtog Kommissionen en ændringsafgørelse [432], hvori det

---

428 Kommissionens afgørelse C(2020) 3011 final af 4.5.2020 om en procedure efter artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, litra d), i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 (sag AT.40628 – Facebooks praksis vedrørende data).

429 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).

430 Samme dag vedtog Kommissionen i forhold til Meta Platforms Ireland Ltd en anmodning om oplysninger i medfør af artikel 18, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1/2003 som led i en parallel undersøgelse af visse former for praksis vedrørende produktet Marketplace. Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som Meta Platforms Ireland Ltd havde anlagt til prøvelse af denne afgørelse, i sin dom af dags dato i sagen Meta Platforms Ireland mod Kommissionen (sag T-452/20).

431 Kendelse af 29.10.2020, ***Facebook Ireland mod Kommissionen*** (T-451/20 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:515).

432 Kommissionens afgørelse C(2020) 9231 final af 11.12.2020.

blev bestemt, at de nævnte dokumenter først kunne føjes til sagsakterne i undersøgelsen efter at være blevet undersøgt i et virtuelt datarum efter de regler, der var præciseret i kendelsen om foreløbige forholdsregler.

Eftersom Meta Platforms Ireland havde tilpasset sin stævning med påstand om annullation for at tage hensyn til ændringsafgørelsen, frifandt Rettens Femte Udvidede Afdeling Kommissionen i det hele. I denne henseende undersøgte Retten for første gang lovligheden af en anmodning om oplysninger ved søgeord i medfør af forordning nr. 1/2003 samt lovligheden af en procedure med et virtuelt datarum med henblik på behandling af dokumenter med følsomme personoplysninger.

Rettens bemærkninger

Til støtte for annullationssøgsmålet gjorde Meta Platforms Ireland bl.a. gældende, at anvendelsen af søgeord, der præciseres i anmodningen om oplysninger, uundgåeligt ville medføre opgørelse af et stort antal dokumenter uden betydning for Kommissionens undersøgelse, hvilket ville være i strid med princippet om nødvendighed i artikel 18 i forordning nr. 1/2003.

Herom bemærkede Retten, at Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 i form af en anmodning eller ved afgørelse kan pålægge virksomhederne »at stille alle nødvendige oplysninger til rådighed« med henblik på at kontrollere overholdelsen af Unionens konkurrenceregler. Det følger heraf, at Kommissionen kun kan anmode om oplysninger, som kan være til nytte ved undersøgelsen af de formodede overtrædelser, der er årsag til undersøgelsen. Henset til de vidtgående undersøgelsesbeføjelser, som Kommissionen er tillagt ved forordning nr. 1/2003, er dette krav om nødvendighed opfyldt, hvis Kommissionen på tidspunktet for anmodningen med rimelighed kunne antage, at oplysningerne kunne bidrage til at konstatere en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Til støtte for sine klagepunkter om den manglende overholdelse af princippet om nødvendighed anfægtede Meta Platforms Ireland visse søgeord i anmodningen om oplysninger, idet selskabet gjorde gældende, at denne specifikke kritik skulle forstås som ikke-udtømmende eksempler, der skulle illustrere dets mere generelle argumentation. Ifølge selskabet var det urimeligt eller endda umuligt at behandle hvert søgeord særskilt.

Retten forkastede imidlertid denne fremgangsmåde og fastslog, at det, selv om det måtte være muligt, ikke var passende i den foreliggende sag at foretage en samlet vurdering af overholdelsen af princippet om nødvendighed i artikel 18 i forordning nr. 1/2003. Den omstændighed, at visse søgeord kan være for uklare, således som Meta Platforms Ireland gjorde gældende, har nemlig ingen indvirkning på det forhold, at andre søgeord kan være tilstrækkeligt præcise og målrettede til at gøre det muligt at fastslå, at de kan hjælpe Kommissionen til at konstatere en overtrædelse af konkurrencereglerne.

I lyset af, at der er en formodning for, at retsakter vedtaget af EU-institutionerne er lovlige, fastslog Retten således, at alene de søgeord, som Meta Platforms Ireland specifikt havde anfægtet, kunne være genstand for en kontrol af, om princippet om nødvendighed var overholdt. De øvrige søgeord skulle derimod anses for at være blevet defineret i overensstemmelse med dette princip.

Efter at have bemærket, at de argumenter om søgeordene, der var blevet fremført for første gang i replikken, skulle afvises, foretog Retten endvidere alene en kontrol af de i stævningen omhandlede søgeord. Retten fastslog, at Meta Platforms Ireland ikke havde godtgjort, at disse ord var i strid med princippet om nødvendighed, og forkastede de forskellige fremførte argumenter i denne henseende som ugrundede.

Som led i annullationssøgsmålet gjorde Meta Platforms Ireland ligeledes gældende, at afgørelsen af 4. maj 2020, som ændret (herefter »den anfægtede afgørelse«), udgjorde en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, som er sikret ved artikel 7 i Den Europæiske Unions

charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), for så vidt som afgørelsen krævede fremlæggelse af talrige private dokumenter, som var uden relevans.

I denne henseende bemærkede Retten, at det følger af chartrets artikel 7, som indeholder rettigheder svarende til de ved EMRK's artikel 8, stk. 1, sikrede, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

Med hensyn til begrænsninger af nævnte rettighed foreskriver chartrets artikel 52, stk. 1, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der desuden kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

I lyset af disse præciseringer undersøgte Retten, om den ved den anfægtede afgørelse forårsagede begrænsning af chartrets artikel 7 opfyldte betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1.

Efter at have bemærket, at forordning nr. 1/2003 giver Kommissionen beføjelser til at vedtage den anfægtede afgørelse, hvorfor det ved denne afgørelse forvoldte indgreb i privatlivet var fastlagt i lovgivningen, at denne afgørelse svarede til mål i Unionens almene interesse, og at Meta Platforms Ireland ikke havde gjort gældende, at afgørelsen skadede det væsentligste indhold af retten til respekt for privatliv, undersøgte Retten, om den anfægtede afgørelse forårsagede en uforholdsmæssig begrænsning i denne rettighed.

I denne henseende bekræftede Retten for det første, at en anmodning om oplysninger i medfør af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 udgør en passende foranstaltning med henblik på at nå de mål af almen interesse, som Kommissionen forfølger, nemlig opretholdelsen af den konkurrenceordning, der er tilsigtet i traktaterne.

For det andet bemærkede Retten hvad angår spørgsmålet, om den anfægtede afgørelse gik videre, end hvad der var nødvendigt for at nå de nævnte mål af almen interesse, at Kommissionen efter kendelsen om foreløbige forholdsregler af 29. oktober 2020 vedtog en særlig procedure for behandlingen af de dokumenter, som Meta Platforms Ireland skulle fremlægge, men som umiddelbart ikke havde forbindelse til selskabets kommercielle virksomhed, og som indeholdt følsomme personoplysninger (herefter »de beskyttede dokumenter«).

I medfør af denne procedure skulle de beskyttede dokumenter fremsendes til Kommissionen på et særskilt elektronisk medium og placeres i et virtuelt datarum, der var tilgængeligt for et begrænset antal medlemmer af det hold, der foretog undersøgelsen, under tilstedeværelse af Meta Platforms Irelands advokater, med henblik på at udvælge de dokumenter, der skulle føjes til sagsakterne. Såfremt der var varig uenighed om kvalificeringen af et dokument, foreskrev ændringsafgørelsen endvidere en voldgiftsordning. I henhold til denne afgørelse kunne de beskyttede dokumenter desuden fremsendes til Kommissionen i en udgave renset for navnene på de omhandlede personer og for alle oplysninger, der gjorde det muligt at identificere disse. Efter anmodning fra Kommissionen, som skulle være begrundet i undersøgelsens behov, skulle disse dokumenter dog fremsendes til den i deres fuldstændige udgave.

Retten bemærkede endvidere, at det var ubestridt, at visse af de af Kommissionen ønskede dokumenter indeholdt følsomme personoplysninger, som kunne henhøre under de i artikel 9 i

forordning 2016/679 [433] og artikel 10 i forordning 2018/1725 [434] omhandlede oplysninger, hvoraf behandlingen er undergivet følgende betingelser:

– Behandlingen er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten.

– Behandlingen er nødvendig for gennemførelsen af denne samfundsinteresse.

– EU-retten skal stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respektere det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikre passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser.

Eftersom disse betingelser også er relevante med henblik på at vurdere, om den anfægtede afgørelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de mål af almen interesse, som forfølges med afgørelsen, bemærkede Retten for det første, at en anmodning om oplysninger som den anfægtede afgørelse udgør en foranstaltning, der er passende til at nå de mål af almen interesse, som forfølges af Kommissionen (den første betingelse), og for det andet, at den behandling af personoplysninger, som den anfægtede afgørelse indebar, var nødvendig for at gennemføre den væsentlige samfundsinteresse, der forfølges (den anden betingelse).

Under henvisning til reglerne for fremsendelse, konsultation, vurdering og anonymisering af de beskyttede dokumenter fastslog Retten, at den ovennævnte tredje betingelse ligeledes var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Efter at have fastslået, at for så vidt som den anfægtede afgørelse fastsatte proceduren med et virtuelt datarum, gik denne afgørelse ikke videre, end hvad der var nødvendigt for at nå de mål af almen interesse, der blev forfulgt, fastslog Retten for det tredje, at ulemperne ved denne procedure heller ikke var uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål.

Henset til det ovenstående fastslog Retten, at den begrænsning for privatlivet, som var forårsaget af den anfægtede afgørelse, opfyldte betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1, og derfor forkastede den klagepunkterne om tilsidesættelse af chartrets artikel 7.

Eftersom de øvrige anbringender, som Meta Platforms Ireland havde fremsat, ligeledes var ugrundede, frifandt Retten Kommissionen i det hele.

2. Karteller – beregning af bødebeløb

Dom af 18. oktober 2023, Clariant og Clariant International mod Kommissionen (T-590/20, EU:T:2023:650)

---

433 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, berigtiget i EUT 2018, L 127, s. 2).

434 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).

»Konkurrence – karteller – markedet for ethylen – afgørelse, hvorved der fastslås en overtrædelse af artikel 101 TEUF – samordning af et element i købsprisen – forligsprocedure – bøde – regulering af bødens grundbeløb – punkt 37 i retningslinjerne for beregning af bøder – gentagelsestilfælde – punkt 28 i retningslinjerne for beregning af bøder – fuld prøvelsesret – modpåstand om forhøjelse af bøden«

Ved afgørelse af 14. juli 2020 [435] (herefter »den anfægtede afgørelse«) fastslog Europa-Kommissionen, at fire virksomheder havde overtrådt artikel 101 TEUF ved i perioden fra den 26. december 2011 til den 29. marts 2017 at have deltaget i en samlet og vedvarende overtrædelse, der bestod i udveksling af følsomme pris- og handelsoplysninger og fastsættelse af et priselement vedrørende køb af ethylen i Belgien, Tyskland, Frankrig og Nederlandene.

Blandt de fire virksomheder, der er pålagt sanktioner i denne forbindelse, er Clariant International AG, som uden forbehold havde accepteret sit ansvar for sin direkte deltagelse i den overtrædelse, der blev begået i den omhandlede periode, og Clariant AG, som uden forbehold havde accepteret sit »solidariske« ansvar i sin egenskab af moderselskab for Clariant International AG.

Med henblik på beregningen af den bøde, der blev pålagt disse to virksomheder solidarisk, fastsatte Kommissionen i første række grundbeløbet på grundlag af værdien af indkøbene af ethylen i den periode, der dækkede det sidste hele år for deltagelsen i overtrædelsen, nemlig 2016.

I anden række foretog Kommissionen en regulering af grundbeløbet. Den foretog for det første en forhøjelse af bødens grundbeløb med 50% på grund af den skærpende omstændighed i form af gentagelsestilfælde i henhold til punkt 28 i retningslinjerne for beregning af bøder [436]. For det andet anvendte den en forhøjelse på 10% af grundbeløbet for at tage hensyn til sagens særlige omstændigheder og behovet for at nå et tilstrækkeligt afskrækkende niveau i overensstemmelse med de samme retningslinjers punkt 37.

I tredje og sidste række indrømmede Kommissionen efter at have sikret sig, at bøden ikke oversteg 10% af sagsøgernes samlede omsætning i 2019, virksomhederne en bødenedsættelse på 30% for deres samarbejde i henhold til samarbejdsmeddelelsen af 2006 [437] og en nedsættelse på 10% for deres samarbejde inden for rammerne af forligsproceduren.

Clariant AG og Clariant International AG anlagde sag med påstand om delvis annullation af den anfægtede afgørelse for så vidt angår størrelsen af den pålagte bøde og subsidiært om nedsættelse af dette beløb. De nedlagde endvidere påstand om, at Kommissionens modpåstand om at forhøje bøden ved at ophæve den fordel på 10%, der blev indrømmet for deres samarbejde inden for rammerne af forligsproceduren, skulle forkastes.

Retten frifandt Kommissionen i det hele, og Kommissionen fik ikke medhold i sit modkrav. I sin dom behandlede Retten bl.a. spørgsmålet om berettigelsen af og begrundelsen for anvendelsen af en forhøjelse af bødens grundbeløb i henhold til punkt 37 i retningslinjerne for beregning af bøder med den begrundelse, at kartellet var et indkøbskartel. Retten tog endvidere inden for rammerne af sin fulde prøvelsesret stilling til Kommissionens modpåstand om tilbagetrækning af den fordel på 10%, som sagsøgerne var blevet indrømmet for deres samarbejde under forligsproceduren, med den

---

435 Kommissionens afgørelse C(2020) 4817 final af 4.7.2020 om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (AT.40410 – Ethylen).

436 Retningslinjer for beregning af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning (EF) nr. 1/2003 (EUT 2006, C 210, s. 2).

437 Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EUT 2006, C 298, s. 17).

begrundelse, at sagsøgerne med søgsmålet havde rejst tvivl om forhold, der var anerkendt og accepteret med henblik på forliget.

Rettens bemærkninger

For det første forkastede Retten anbringendet om, at Kommissionen fejlagtigt havde forhøjet bødens grundbeløb i medfør af punkt 37 i retningslinjerne for beregning af bøder, idet den støttede sig på nødvendigheden af at tage hensyn til såvel sagens særlige omstændigheder som kravet om at sikre et afskrækkende niveau.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Retten for det første, at for så vidt som overtrædelsen vedrørte et indkøbskartel, og deltagerne ikke alle var aktive på de samme markeder i de efterfølgende omsætningsled, beregnede Kommissionen bødens grundbeløb på grundlag af værdien af indkøbene snarere end på grundlag af værdien af afsætningen af produkterne i de efterfølgende led.

Dernæst fastslog Retten, at Kommissionen ved at forhøje grundbeløbet med 10% i henhold til punkt 37 i retningslinjerne for beregning af bøder behørigt udøvede sit skøn og ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn. Kommissionen tog nemlig hensyn til sagens særlige omstændigheder, nemlig den omstændighed, at det omhandlede kartel var et indkøbskartel, og at værdien af indkøbene, der blev taget i betragtning i stedet for værdien af afsætningen, ikke i sig selv kunne anses for i tilstrækkelig grad at afspejle overtrædelsens økonomiske betydning. Den tog ligeledes hensyn til behovet for at opnå et afskrækkende bødebeløb, idet den fastslog, at hvis den generelle metode, der er fastsat i retningslinjerne for beregning af bøder, blev anvendt uden den mindste regulering, ville den afskrækkende virkning ikke være sikret. Kommissionen var derimod ikke forpligtet til at tage hensyn til virkningerne af den foreholdte adfærd på markedet, eftersom forhøjelsen af bøden i henhold til punkt 37 i retningslinjerne for beregning af bøder ikke er betinget af, at det forinden påvises, at den foreholdte adfærd har haft sådanne virkninger.

Endelig fandt Retten, at Kommissionen havde angivet de grunde, der førte den til at antage, at sagens særlige omstændigheder og nødvendigheden af at opnå et afskrækkende bødebeløb begrundede en fravigelse af den generelle metode og en forhøjelse af dette grundbeløb, og at den behørigt havde forklaret, hvilke forhold den havde taget i betragtning ved konstateringen af, at en forhøjelse på 10% af bødens grundbeløb var passende. Eftersom Kommissionen i denne forbindelse ikke er forpligtet til at angive taloplysninger for hvert trin i beregningsmetoden, var den ikke forpligtet til at give en yderligere forklaring på den valgte specifikke forhøjelsessats.

For det andet tog Retten ikke Kommissionens modpåstand til følge. Retten fastslog, at parterne i forligsproceduren til gengæld for en nedsættelse på 10% af den bøde, som de ville være blevet pålagt efter en almindelig procedure, inden for rammerne af forligsproceduren bl.a. skulle anerkende deres ansvar for overtrædelsen og angive den maksimale størrelse af de bøder, som parterne forventede at blive pålagt af Kommissionen, og som de ville acceptere. Retten bemærkede ikke desto mindre, at parterne i forligsproceduren ikke i henhold til forligsmeddelelsen [438] er forpligtet til at acceptere den endelige bøde og alle dens parametre for at kunne indgå forlig.

Den omstændighed, at Clariant AG og Clariant International AG havde accepteret et maksimumsbeløb for bøden i deres forligsindlæg, kan således ikke sidestilles med en accept af bødens endelige størrelse og fremgangsmåden for dens beregning, herunder de reguleringer, der blev foretaget i henhold til punkt 28 og 37 i retningslinjerne for beregning af bøder. De forhøjelser af bøden, der blev

---

438 Kommissionens meddelelse om forligsprocedurer med henblik på vedtagelse af beslutninger i henhold til artikel 7 og artikel 23 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 i kartelsager (EUT 2008, C 167, s. 1).

foretaget i henhold til retningslinjernes punkt 28 og 37, blev i øvrigt ikke udtrykkeligt accepteret af disse virksomheder i deres forligsindlæg, og de var ikke baseret på en fælles forståelse med Kommissionen. Det følger heraf, at Kommissionen ikke kunne gå ud fra den forudsætning, at sagsøgerne ikke længere ville anfægte forhøjelserne af bøden i medfør af punkt 28 og 37 i retningslinjerne for beregning af bøder inden for rammerne af et søgsmål.

For så vidt som disse virksomheder med deres søgsmål havde anfægtet størrelsen af den bøde, som de var blevet pålagt, idet de havde gjort gældende, at anvendelsen af disse punkter var fejlagtig, havde Kommissionen således ikke godtgjort, at det ville være berettiget at ophæve den fordel på 10%, der var blevet indrømmet som følge af deres samarbejde med henblik på forliget.

I lyset af disse forhold frifandt Retten Kommissionen i det hele, og Kommissionen fik ikke medhold i sin modpåstand.

3. Statsstøtte

Dom af 10. maj 2023, Ryanair og Condor Flugdienst mod Kommissionen (Lufthansa; covid-19) (T-34/21 og T-87/21, EU:T:2023:248)

»Statsstøtte – det tyske lufttransportmarked – støtte ydet af Tyskland til fordel for et luftfartsselskab i forbindelse med covid-19-pandemien – rekapitalisering af Deutsche Lufthansa – afgørelse om ikke at gøre indsigelse – midlertidige rammebestemmelser for statslige støtteforanstaltninger – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – væsentlig påvirkning af den konkurrencemæssige stilling – formaliteten – stærk markedsposition – yderligere foranstaltninger til sikring af en effektiv konkurrence på markedet – begrundelsespligt«

Den 12. juni 2020 anmeldte Forbundsrepublikken Tyskland en individuel støtte i form af en rekapitalisering på 6 mia. EUR (herefter »den omhandlede foranstaltning«) ydet til Deutsche Lufthansa AG (herefter »DLH«) til Europa-Kommissionen. Denne rekapitalisering, som var en del af en række mere omfattende støtteforanstaltninger til fordel for Lufthansa-koncernen [439], havde til formål at genoprette virksomhederne i den nævnte koncerns regnskabsmæssige situation og likviditet i forbindelse med den ekstraordinære situation, der var forårsaget af covid-19-pandemien.

Den omhandlede foranstaltning omfattede tre særskilte elementer, nemlig en kapitalandel på ca. 300 mio. EUR, et passivt kapitalindskud, der ikke kunne konverteres til aktier, på ca. 4,7 mia. EUR (herefter »det passive kapitalindskud I«) og et passivt kapitalindskud på 1 mia. EUR med kendetegn af en konvertibel obligation (herefter »det passive kapitalindskud II«).

Uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF kvalificerede Kommissionen den omhandlede foranstaltning som statsstøtte, der var forenelig med det indre marked [440] i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [441] og Kommissionens meddelelse

---

439 DLH er moderselskabet i spidsen for Lufthansa-koncernen, som bl.a. omfatter luftfartsselskaberne Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd og Edelweiss Air AG.

440 Kommissionens afgørelse C(2020) 4372 final af 25.6.2020 om statsstøtte SA.57153 (2020/N) – Tyskland – COVID-19 – Støtte til Lufthansa (herefter »den anfægtede afgørelse«). Den 14.12.2021 vedtog Kommissionen afgørelse C(2021) 9606 final om berigtigelse af den anfægtede afgørelse.

om midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud [442].

Luftfartsselskaberne Ryanair DAC og Condor Flugdienst GmbH (herefter »Condor«) anlagde to søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse, som blev taget til følge af Rettens Tiende Udvidede Afdeling med den begrundelse, at Kommissionen med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse havde tilsidesat flere betingelser og krav fastsat i de midlertidige rammebestemmelser.

Rettens bemærkninger

- **Formaliteten vedrørende annullationssøgsmålene**

Med hensyn til, om sagsøgerne havde kompetence til at kunne anfægte velbegrundetheden af den anfægtede afgørelse, bemærkede Retten, at i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person indbringe en klage med henblik på prøvelse af retsakter, der ikke er rettet til vedkommende, i to tilfælde, nemlig dels hvis den pågældende retsakt berører denne umiddelbart og individuelt, dels hvis der er tale om regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

Da den anfægtede afgørelse, som var rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, ikke udgjorde en regelfastsættende retsakt, efterprøvede Retten, om sagsøgerne var umiddelbart og individuelt berørt af denne afgørelse.

Hvad for det første angår spørgsmålet om at være individuelt berørt fremgår det af retspraksis, at denne betingelse kan være opfyldt, hvis sagsøgerne fremlægger oplysninger, der gør det muligt at godtgøre, at den pågældende foranstaltning i væsentlig grad kan skade deres stilling på det relevante marked. Ryanair og Condor fremhævede således deres egenskab af direkte konkurrenter til Lufthansa-koncernen på en lang række flyruter, som udgjorde lige så mange relevante markeder. Ryanair påpegede ligeledes sin egenskab af direkte konkurrent til Lufthansa-koncernen på det tyske, det belgiske og det østrigske marked.

---

441 I henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kan støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, på visse betingelser anses for at være forenelig med det indre marked.

442 Kommissionens meddelelse af 19.3.2020 om midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT 2020, C 91 I, s. 1, herefter »de midlertidige rammebestemmelser«), som blev ændret første gang den 3.4.2020 (EUT 2020, C 112 I, s. 1) og anden gang den 8.5.2020 (EUT 2020, C 164, s. 3).

Efter at have bemærket, at det på tidspunktet for undersøgelsen af sagens formalitet var tilstrækkeligt at konstatere, at den afgrænsning af det relevante marked, som sagsøgerne havde fremført, var sandsynlig, uden at dette berørte realitetsbehandlingen af dette spørgsmål, bekræftede Retten, at den omhandlede foranstaltning i væsentlig grad kunne påvirke sagsøgernes konkurrencemæssige stilling på markederne for passagerlufttransport.

Det fremgik nemlig af en analyse af relevante og troværdige oplysninger, som sagsøgerne havde fremlagt, sammenholdt med den anfægtede afgørelse, at den omhandlede foranstaltning ikke alene kunne gøre det muligt for Lufthansa-koncernen at imødegå en risiko for at udtræde af de markeder, hvor den konkurrerede direkte med sagsøgerne, men ligeledes at styrke sin konkurrencemæssige stilling. Tildelingen af den omhandlede foranstaltning var således umiddelbart egnet til at forårsage et indkomsttab eller en mindre gunstig udvikling end den, som sagsøgerne ellers ville have registreret uden en sådan foranstaltning.

Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerne var umiddelbart berørt, bemærkede Retten, at en konkurrent til støttemodtageren er umiddelbart berørt af en afgørelse fra Kommissionen, der giver en medlemsstat tilladelse til at udbetale støtten, når der ikke er nogen tvivl om denne stats vilje til at handle, hvilket var tilfældet i den foreliggende sag.

Henset til samtlige disse omstændigheder bekræftede Retten, at sagsøgerne med deres annullationssøgsmål kunne anfægte den anfægtede afgørelses velbegrundethed.

- **Spørgsmålet, om annullationspåstandene kunne tages til følge**

Inden Retten undersøgte, om sagsøgernes forskellige annullationsanbringender kunne tages til følge, bemærkede den, at Kommissionen er bundet af de rammebestemmelser og meddelelser, som den vedtager på det særlige område for statsstøtte, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser. Det tilkommer derfor Unionens retsinstanser at efterprøve, om Kommissionen har overholdt de regler, den har pålagt sig selv på dette område.

Retten påpegede endvidere, at den som led i sin kontrol af Kommissionens komplicerede økonomiske vurderinger på området for statsstøtte ganske vist ikke kunne sætte sit økonomiske skøn i stedet for Kommissionens. Unionens retsinstanser skal imidlertid ikke blot efterprøve den materielle nøjagtighed af de beviser, der påberåbes, deres troværdighed og sammenhæng, men også kontrollere, om disse oplysninger omfatter alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning for at kunne vurdere en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de konklusioner, der udledes heraf. Endvidere kan Unionens retsinstanser foretage en fuldstændig prøvelse for så vidt angår de vurderinger, som Kommissionen foretager, og som ikke indebærer komplekse økonomiske vurderinger, eller hvad angår spørgsmål, der er af strengt juridisk karakter.

A. DLH's berettigelse til den anmeldte støtte

Efter disse bemærkninger undersøgte Retten først de forskellige klagepunkter, hvorved det blev bestridt, at DLH var berettiget til den anmeldte støtte. Sagsøgerne påberåbte sig i denne forbindelse bl.a. en tilsidesættelse af punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser, hvorefter støttemodtageren for at være berettiget til en rekapitalisering skal være ude af stand til at finde finansiering på markedet til overkommelige vilkår.

Ifølge den anfægtede afgørelse var denne betingelse opfyldt, eftersom DLH ikke rådede over tilstrækkelige garantier til at kunne finansiere sig på markederne for det samlede støttebeløb.

Herom bemærkede Retten imidlertid, at der ikke var noget i den anfægtede afgørelse, der tydede på, at Kommissionen havde undersøgt den eventuelle adgang til sikkerhedsstillelse, såsom DLH's ubehæftede luftfartøjer, deres værdi og betingelserne for eventuelle lån, der kunne opnås på de finansielle markeder mod sådanne garantier. Den anførte, at de »garantier«, der ikke identificeredes i

den anfægtede afgørelse, ikke var tilstrækkelige til at dække det samlede beløb af de nødvendige midler, hvilede endvidere på en fejlagtig forudsætning om, at den finansiering, der kan opnås på markederne, nødvendigvis skulle dække alle støttemodtagerens behov. Hverken ordlyden af, formålet med eller den sammenhæng, hvori punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser indgår, støtter den opfattelse, at støttemodtageren skal være ude af stand til at finde finansiering på markedet til overkommelige vilkår til dækning af alle sine behov.

Eftersom Kommissionen således undlod at undersøge, om DLH kunne have mobiliseret en ikke ubetydelig del af den nødvendige finansiering på markederne, konkluderede Retten, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til alle de relevante forhold, der skulle tages i betragtning ved vurderingen af den omhandlede foranstaltnings forenelighed med punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser. Følgelig tiltrådte Retten Ryanairs klagepunkt om tilsidesættelse af det nævnte punkt, og så meget desto mere Condors klagepunkt om, at der forelå alvorlig tvivl i denne henseende.

B. Statens afkast og udtræden

Retten behandlede dernæst klagepunkterne om en tilsidesættelse af de betingelser, der er fastsat i de midlertidige rammebestemmelser, for så vidt angår statens afkast og udtræden.

I denne forbindelse kritiserede Ryanair bl.a. Kommissionen for ikke at have fastsat en »step up«-mekanisme for den tyske stat for så vidt angik dels deltagelsen i DLH's kapital, dels det passive kapitalindskud II efter dets eventuelle konvertering til egenkapital.

Hvad for det første angår afkastet af egenkapitalinstrumenter, såsom kapitaldeltagelse, fremgår det af punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, at en rekapitaliseringsforanstaltning skal omfatte en »step up«-mekanisme, der trinvist øger statens afkast, for at give støttemodtageren et incitament til at tilbagekøbe statens kapitaltilførsler. Rammebestemmelsernes punkt 62 bestemmer, at Kommissionen kan acceptere alternative mekanismer, forudsat at de samlet set dels har samme incitamentsvirkning med hensyn til at sikre statens udtræden, dels har en tilsvarende virkning på statens afkast.

Da den tyske stats deltagelse i DLH's kapital ikke var ledsaget af nogen »step up«-mekanisme som omhandlet i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, fandt Kommissionen, at den anmeldte støttes overordnede struktur udgjorde en alternativ »step up«-mekanisme som omhandlet i punkt 62, for så vidt som den omfattede tilstrækkeligt stærke incitamenter for statens udtræden af DLH's kapital. Til støtte for denne konklusion henviste Kommissionen navnlig til den kraftigt diskonterede pris, som Tyskland havde erhvervet aktierne i DLH til, og som gav staten en højere forrentning end den, der ville have været resultatet af anvendelsen af en »step up«-mekanisme.

Denne argumentation blev imidlertid forkastet af Retten, som bemærkede, at prisen på de aktier, der blev tegnet af staten ved dennes indtræden i støttemodtagerens kapital, var reguleret i punkt 60 i de midlertidige rammebestemmelser, hvorefter en kapitaltilførsel fra staten skal tage udgangspunkt i en pris, som ikke overstiger støttemodtagerens gennemsnitlige aktiekurs i løbet af de 15 dage, der går forud for anmodningen om kapitaltilførslen. Genstanden for og formålet med denne regel er imidlertid forskellige fra dem, der ligger til grund for »step up«-mekanismen. Mens sidstnævnte mekanisme har til formål at give den pågældende støttemodtager et incitament til at tilbagekøbe statens kapitaltilførsler så hurtigt som muligt, har reglen om aktiernes købspris i det væsentlige til formål at sikre, at den pris, til hvilken staten erhverver aktier, ikke overstiger markedsprisen. Da aktiekursen kan variere såvel i opadgående som i nedadgående retning, har købsprisen ikke nødvendigvis til formål med tiden at øge den pågældende støttemodtagers incitament til at tilbagekøbe statens deltagelse.

I modsætning til, hvad Kommissionen gjorde gældende, fulgte det heraf, at aktieprisniveauet ved den tyske stats indtræden i DLH's kapital ikke udgjorde en alternativ »step up«-mekanisme for denne stat.

Hvad for det andet angår det passive kapitalindskud II, som udgjorde et hybridt instrument, kræver punkt 68 i de midlertidige rammebestemmelser, at der efter konverteringen til egenkapital skal tilknyttes en »step up«-mekanisme, der øger statens afkast, for at give de pågældende støttemodtagere et incitament til at tilbagekøbe statens kapitaltilførsler. Ifølge Retten var det imidlertid ubestridt, at det passive kapitalindskud II i forbindelse med dets konvertering til egenkapital heller ikke var ledsaget af en »step up«-mekanisme eller lignende mekanisme.

Retten konkluderede derfor, at Kommissionen havde tilsidesat de midlertidige rammebestemmelser, for så vidt som den undlod at kræve medtagelse af en »step up«-mekanisme, der øgede statens afkast, eller en lignende mekanisme i forbindelse med afkastet af deltagelsen i kapitalen og den passive deltagelse II ved konverteringen af sidstnævnte til egenkapital.

C. Lufthansa-koncernens stærke markedsposition på de relevante markeder og de strukturelle tilsagn

Endelig undersøgte Retten klagepunkterne vedrørende en tilsidesættelse af punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser, hvoraf følger, at hvis modtageren af en rekapitalisering, der er foretaget som led i covid-19-pandemien, på over 250 mio. EUR er en virksomhed med en stærk markedsposition på mindst et af de relevante markeder, hvor den opererer, skal medlemsstaterne foreslå yderligere foranstaltninger for at bevare den effektive konkurrence på de pågældende markeder.

Sagsøgerne fremførte i denne forbindelse i det væsentlige tre grupper af klagepunkter vedrørende a) afgrænsningen af de relevante markeder, b) spørgsmålet om, hvorvidt Lufthansa-koncernen havde en stærk markedsposition på disse markeder, og c) effektiviteten og tilstrækkeligheden af de strukturelle tilsagn, som Kommissionen havde accepteret.

a. Afgrænsningen af de relevante markeder

Hvad for det første angår afgrænsningen af de relevante markeder fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at de markeder, hvori Lufthansa-koncernen udøvede sin virksomhed, var markederne for levering af passagerlufttransporttjenester fra og til de lufthavne, der beflyves af denne koncern. Kommissionen fastlagde således de pågældende markeder efter »lufthavn for lufthavn«-fremgangsmåden. Denne fremgangsmåde blev kritiseret af sagsøgerne, der gjorde gældende, at Kommissionen burde have fastlagt markederne for levering af passagerlufttransporttjenester ud fra bypar, mellem et afgangssted og et ankomststed (herefter »A & A-markederne«).

Da punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser ikke præciserer den metode, hvorefter de relevante markeder skal afgrænses, bemærkede Retten, at de rekapitaliseringsforanstaltninger, der var omfattet af de midlertidige rammebestemmelser, havde til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi ved navnlig at støtte levedygtigheden af de virksomheder, der var berørt af covid-19-pandemien, med henblik på at genoprette deres kapitalstruktur til det niveau, som det havde før denne. Disse støtteforanstaltninger tog således sigte på støttemodtagerens samlede finansielle situation og mere generelt den pågældende økonomiske sektors situation.

I denne forbindelse tilsigtede den omhandlede foranstaltning i det væsentlige at sikre, at selskaberne i Lufthansa-koncernen rådede over tilstrækkelige likvide midler, og at de forstyrrelser, der var forårsaget af covid-19-pandemien, ikke bragte deres levedygtighed i fare, og ikke at støtte den nævnte koncerns tilstedeværelse på den ene eller den anden flyforbindelse. Det var derfor med rette, at Kommissionen anførte, at den omhandlede foranstaltning tilsigtede at bevare Lufthansa-koncernens samlede kapacitet til at levere lufttransporttjenester, og at det følgelig ikke var hensigtsmæssigt at undersøge den omhandlede foranstaltnings indvirkning på hvert enkelt A & A-marked isoleret set.

Sagsøgernes argumenter om den fremgangsmåde, der blev fulgt på området for kontrollen med fusioner, hvor de relevante markeder afgrænses efter A & A-fremgangsmåden, var heller ikke overbevisende, for så vidt som denne analogi ikke tog tilstrækkeligt hensyn til de særlige kendetegn

ved de midlertidige rammebestemmelser og den omhandlede foranstaltning, som ikke havde nogen direkte forbindelse med visse A & A-markeder frem for andre.

Med henblik på anvendelsen af punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser kunne Kommissionen derfor uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn afgrænse de pågældende markeder efter »lufthavn for lufthavn«-fremgangsmåden.

Retten forkastede endvidere Ryanairs subsidiære klagepunkter om, at Kommissionen havde anvendt »lufthavn for lufthavn«-fremgangsmåden forkert ved at begrænse sin undersøgelse til alene at omfatte de lufthavne inden for EU, hvor Lufthansa-koncernen havde base. Herom bemærkede Retten, at eftersom Ryanair ikke havde ført tilstrækkeligt bevis for, at Lufthansa-koncernen havde en stærk markedsposition i de lufthavne, hvor koncernen ikke havde base, kunne Kommissionen med rette udelukke disse lufthavne fra sin analyse. På statsstøtteområdet har Kommissionen endvidere ikke kompetence til at undersøge, om Lufthansa-koncernen har en stærk markedsposition i en lufthavn uden for EU.

b. Spørgsmålet om, hvorvidt Lufthansa-koncernen havde en stærk markedsposition i de relevante lufthavne

Da samtlige sagsøgernes argumenter vedrørende afgrænsningen af de relevante markeder var blevet forkastet som ugrundede, analyserede Retten for det andet klagepunkterne vedrørende spørgsmålet om Lufthansa-koncernens stærke markedsposition i de lufthavne, som Kommissionen undersøgte.

Da begrebet stærk markedsposition hverken er defineret i de midlertidige rammebestemmelser eller mere generelt på statsstøtteområdet, bemærkede Retten indledningsvis, at dette begreb i det væsentlige skulle anses for at svare til begrebet dominerende stilling inden for konkurrenceretten. Ifølge fast retspraksis må en dominerede stilling defineres som en økonomisk magtposition, som sætter en virksomhed i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked, idet den kan anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for sine konkurrenter og kunder og i sidste instans over for forbrugerne.

I den anfægtede afgørelse, som berigtiget, baserede Kommissionen sin analyse af spørgsmålet om Lufthansa-koncernens stærke markedsposition i de ti undersøgte lufthavne [443] på denne koncerns andel af ankomst- og afgangstidspunkter (slots) i disse lufthavne, belastningsniveauet i lufthavnene og konkurrenternes andel af slots, idet den ligeledes tog hensyn til antallet af fly tilhørende den nævnte koncern og dennes konkurrenter, der havde base i bestemte lufthavne.

Retten fastslog i denne forbindelse, at disse kriterier, som i det væsentlige er knyttet til lufthavnskapaciteten og vedrører luftfartsselskabernes adgang til lufthavnsinfrastrukturen, ikke giver direkte oplysninger om Lufthansa-koncernens markedsandele på markedet for levering af passagerlufttransporttjenester i de undersøgte lufthavne. Eftersom forholdet mellem Lufthansa-koncernens og konkurrenternes markedsandele udgør et gyldigt indicium for, at der foreligger en stærk markedsposition, kunne Kommissionen imidlertid ikke se bort fra faktorer, der gav oplysninger herom, såsom antallet af flyvninger og sæder, der blev tilbudt fra og til de pågældende lufthavne. Det fulgte heraf, at Kommissionen ved at undlade at tage hensyn til alle de relevante faktorer for at vurdere Lufthansa-koncernens markedsposition i de pågældende lufthavne havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

---

443 Lufthavnene Berlin Tegel, Bruxelles, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München, Palma de Mallorca, Stuttgart, Wien og Hannover.

Endvidere anlagde Kommissionen under alle omstændigheder ligeledes et åbenbart urigtigt skøn ved alene på grundlag af de kriterier, som den undersøgte, at konkludere, at Lufthansa-koncernen havde en stærk markedsposition i lufthavnene i Frankfurt og München i sommersæsonen 2019 og vintersæsonen 2019/2020, men at dette ikke var tilfældet for så vidt angår de andre relevante lufthavne. Retten bemærkede i denne forbindelse, at den samlede vurdering af de kriterier, som Kommissionen havde analyseret for lufthavnene Düsseldorf og Wien i sommersæsonen 2019, godtgjorde, at Lufthansa-koncernen havde en meget stor andel af slotsene i Düsseldorf lufthavn og en stor andel af slotsene i Wien lufthavn, herunder i spidsbelastningsperioderne, idet de to lufthavne har et meget højt belastningsniveau, der er kendetegnet ved en næsten fuldstændig belastning i spidsbelastningsperioderne, og en svag stilling for den nævnte koncerns konkurrenter. Kommissionen kunne derfor ikke alene på grundlag af disse kriterier med rette konkludere, at Lufthansa-koncernen ikke havde en stærk markedsposition i lufthavnene Düsseldorf og Wien i det mindste i sommersæsonen 2019. Endvidere og under alle omstændigheder var de oplysninger, der foranledigede Kommissionen til at konkludere, at Lufthansa-koncernen havde en stærk markedsposition i lufthavnene Frankfurt og München, ikke materielt forskellige fra oplysningerne om lufthavnene Düsseldorf og Wien, i det mindste for så vidt angår sommersæsonen 2019. På dette grundlag tog Retten sagsøgernes klagepunkter til følge.

c. De strukturelle tilsagn

For det tredje og sidste undersøgte Retten de klagepunkter, der anfægtede flere aspekter af de strukturelle tilsagn, som Kommissionen havde accepteret i henhold til punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser med henblik på at sikre en effektiv konkurrence i lufthavnene Frankfurt og München.

Det følger af det nævnte punkt 72, at medlemsstaterne, når de foreslår sådanne foranstaltninger, kan give strukturelle eller adfærdsmæssige tilsagn som fastsat i meddelelsen om løsningsforslag [444]. I henhold til denne meddelelse skal de foreslåede tilsagn fuldstændigt fjerne konkurrenceproblemerne, i enhver henseende være komplette og effektive og desuden kunne implementeres effektivt på kort tid. I den forbindelse påhviler det navnlig Kommissionen at undersøge alle relevante faktorer i forbindelse med den foreslåede foranstaltning som sådan, såsom arten, omfanget og rækkevidden af den foreslåede foranstaltning, vurderet i forhold til strukturen og de konkrete forhold på det marked, hvor konkurrenceproblemerne vil opstå, herunder parternes og andre aktørers stilling på markedet.

Der bør også tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende inden for statsstøttereglerne, navnlig de midlertidige rammebestemmelser, som kravet om yderligere foranstaltninger indgår i. Eftersom den støtte, der ydes i henhold til disse rammebestemmelser, har til formål at sikre den operationelle kontinuitet for levedygtige virksomheder under covid-19-pandemien, skal de tilsagn, der er fastsat i punkt 72, udformes på en sådan måde, at de sikrer, at støttemodtageren efter tildelingen af støtten ikke vil have en stærkere markedsposition, end denne havde før covid-19-udbruddet, og at den effektive konkurrence bevares på de relevante markeder.

I den foreliggende sag foreskrev den anfægtede afgørelse som foranstaltninger foreslået af Tyskland i henhold til punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser bl.a. DLH's afståelse af 24 slots om dagen i hver af lufthavnene i Frankfurt og München samt yderligere aktiver som krævet af myndigheden for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter med henblik på at gøre det muligt at overføre slots.

---

444 Kommissionens meddelelse om løsningsforslag, der kan accepteres i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 (EUT 2008, C 267, s. 1).

I denne henseende anfægtede sagsøgerne bl.a. den procedure for afståelse af slots, der blev godkendt i den anfægtede afgørelse, og som skulle afvikles i to etaper. Under den første etape skulle slotsene kun tilbydes »nytilkomne«. Hvis slotsene efter en bestemt periode, der oversteg flere sæsoner, ikke blev overdraget til en nytilkommen, ville de i anden etape blive stillet til rådighed for de luftfartsselskaber, der allerede havde base i disse to lufthavne.

Under henvisning til Kommissionens forpligtelse til at undersøge alle relevante forhold vedrørende de foreslåede tilsagn, vurderet på grundlag af det pågældende markeds struktur og særlige kendetegn, herunder parternes og andre aktørers stilling på markedet, fastslog Retten, at Kommissionen havde undladt at undersøge, om det var hensigtsmæssigt at udelukke de konkurrenter, der allerede havde base i lufthavnene Frankfurt og München, fra procedurens første etape. I den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen nemlig ikke nogen grund, der kunne godtgøre, at denne udelukkelse var egnet til at bevare den effektive konkurrence på de pågældende markeder, og at den var nødvendig herfor.

I den foreliggende sag var en sådan undersøgelse så meget desto mere nødvendig, som markedsstrukturen i lufthavnene i Frankfurt og München ifølge selve den anfægtede afgørelse var kendetegnet ved Lufthansa-koncernens flere gange større vægt end de nærmeste konkurrenter, som allerede rådede over en base i disse lufthavne, således at udelukkelsen af disse sidstnævnte fra procedurens første etape risikerede at medføre en yderligere fragmentering af konkurrencen i disse lufthavne. Den omstændighed, at Lufthansa-koncernens nærmeste konkurrenter, som på grund af deres tilstedeværelse i lufthavnene i Frankfurt og München kunne være bedre i stand til at erhverve den omhandlede slotportefølje og øge konkurrencepresset, kunne blive berettigede til slots i anden etape af proceduren, rejste i øvrigt ikke tvivl om denne konklusion, eftersom deres berettigelse afhang af, at slotsene ikke kunne tildeles i første etape.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Retten, at Kommissionen ved at udelukke de konkurrenter, der allerede havde base i lufthavnene Frankfurt og München, fra den første etape af proceduren for afståelse af slots ikke havde undersøgt alle relevante forhold vedrørende det foreslåede tilsagn og således havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

Hvad angik afståelsen af DLH's slots i lufthavnene i Frankfurt og München påberåbte Condor sig desuden en tilsidesættelse af begrundelsespligten fra Kommissionens side, for så vidt som den ikke havde begrundet, hvorfor det i den anfægtede afgørelse fastsatte krav om at betale for afståelsen af slots i stedet for at kræve en vederlagsfri overførsel heraf dels var i overensstemmelse med de gældende regler, dels gjorde tilsagnene tilstrækkeligt attraktive for en eventuel aftager.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at kravet om, at afståelsen af slots skulle ske mod vederlag, havde en væsentlig betydning i opbygningen af den anfægtede afgørelse, således at Kommissionen var forpligtet til at redegøre for grundene til, at den fandt, at dette krav var i overensstemmelse med de gældende regler på området. I mangel af enhver angivelse af grundene til, at Kommissionen fandt, at afståelsen af slotsene skulle ske mod vederlag og ikke foretages gratis, og at dette krav ikke ville have til følge, at de nævnte slots blev mindre attraktive og dermed, at de dertil knyttede tilsagn blev mindre effektive, fastslog Retten, at Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at begrunde den anfægtede afgørelse.

På baggrund af det ovenstående konkluderede Retten, at den anfægtede afgørelse, som berigtiget, var behæftet med flere fejl og uregelmæssigheder, og annullerede den derfor.

Dom af 13. september 2023, ITD og Danske Fragtmænd mod Kommissionen (T-525/20, EU:T:2023:542)

»Statsstøtte – postsektoren og vejgodstransport – klage indgivet af en konkurrent – kapitaltilførsel ydet af en offentlig virksomhed til sit datterselskab – afgørelse, hvorved det ved afslutningen af den foreløbige undersøgelsesfase fastslås, at der ikke foreligger statsstøtte – koncerns moderselskab, som to medlemsstater kontrollerer sammen – koncernens moderselskabs godkendelse af kapitaltilførslen – tilregnelse til staten«

PostNord Logistics A/S er en vejgodstransportvirksomhed i Danmark, der er helejet af PostNord Group AB. Sidstnævnte er for sin del et datterselskab, der er helejet af PostNord AB, af hvis selskabskapital 40% ejes af Kongeriget Danmark og 60% af Kongeriget Sverige.

I slutningen af 2018 besluttede PostNord Group at foretage en kapitaltilførsel til fordel for PostNord Logistics på 115 mio. danske kroner (DKK) (ca. 15,4 mio. EUR), hvoraf den første rate blev udbetalt den 20. december 2018 (herefter »kapitaltilførslen«). Henset til beløbets størrelse forelagde PostNord Group kapitaltilførslen for PostNords bestyrelse med henblik på forudgående godkendelse.

På denne baggrund indgav ITD [445], som er en brancheorganisation for danske transport- og logistikvirksomheder, en klage til Europa-Kommissionen og gjorde bl.a. gældende, at kapitaltilførslen udgjorde ulovlig statsstøtte, som var uforenelig med det indre marked.

Kommissionen fandt bl.a., at kapitaltilførslen ikke udgjorde statsstøtte, eftersom den ikke kunne tilregnes den danske og den svenske stat, og den afviste klagen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, TEUF [446].

Som led i et søgsmål anlagt af ITD og et konkurrerende selskab til PostNord Logistics annullerede Retten delvist Kommissionens afgørelse med den begrundelse, at denne institution havde begået en retlig fejl ved ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, selv om der forelå alvorlige vanskeligheder ved bedømmelsen af kapitaltilførslen i lyset af artikel 107 TEUF.

Rettens bemærkninger

Indgivelsen af en klage, hvorved Kommissionen oplyses om en formodet ulovlig støtte, fører til indledning af den foreløbige undersøgelsesfase, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF. Konstaterer Kommissionen efter denne foreløbige undersøgelse, at den pågældende foranstaltning ganske vist er omfattet af artikel 107, stk. 1, TEUF, men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med det indre marked, vedtager den en afgørelse om ikke at gøre indsigelse. Såfremt der foreligger alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af den pågældende støtteforanstaltnings karakter eller dens forenelighed med det indre marked, skal den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF derimod indledes. I sidstnævnte henseende fremgår det af retspraksis, at den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af Kommissionens undersøgelse i forbindelse med den foreløbige undersøgelsesfase er et indicium for sådanne vanskeligheder.

Henset til disse principper gjorde sagsøgerne i det væsentlige gældende, at Kommissionens konklusion om, at kapitaltilførslen ikke kunne tilregnes den danske og den svenske stat, blev modsagt af omstændighederne i den foreliggende sag, hvilket godtgjorde alvorlige vanskeligheder, som nødvendiggjorde indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

---

445 ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (herefter »ITD«).

446 Kommissionens afgørelse C(2020) 3006 final af 12.5.2020 vedrørende statsstøtte SA.52489 (2018/FC) – Danmark og SA.52658 – Sverige (herefter »den anfægtede afgørelse«).

I denne henseende bemærkede Retten, at selv om kapitaltilførslens tilregnelse til den danske og den svenske stat ganske vist ikke kunne udledes af den omstændighed alene, at PostNord Group, som skulle godkende nævnte kapitaltilførsel, var en offentlig virksomhed, skulle Kommissionen dog også undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde måtte anses for at være impliceret i vedtagelsen af denne foranstaltning.

Idet Retten konstaterede, at Kommissionen havde undersøgt de danske og de svenske myndigheders involvering i kapitaltilførslen ud fra 12 forskellige elementer, fastslog den, at denne undersøgelse og Kommissionens konklusion om den manglende involvering afslørede alvorlige vanskeligheder, der medførte en forpligtelse til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

Herom fastslog Retten, at sagsøgernes argumenter om, at det forhold, at udnævnelsen af 8 af de 11 medlemmer af PostNords bestyrelse henhørte under den danske og den svenske minister, hvoraf to i øvrigt var højtstående embedsmand, godtgjorde, at PostNord på tidspunktet for kapitaltilførslen havde en begrænset uafhængighedsmargen i forhold til disse medlemsstater. Den omstændighed, at Kommissionen ikke havde taget behørigt hensyn til disse organisatoriske forhold, der kunne udgøre et ikke-ubetydeligt indicium for, at kapitaltilførslen kunne tilregnes den danske og den svenske stat, godtgjorde, at denne institutions undersøgelse var ufuldstændig og utilstrækkelig, og den var følgelig et første indicium for alvorlige vanskeligheder.

Eftersom de organisatoriske forbindelser mellem en offentlig virksomhed og den stat, den ejes af, principielt ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at staten kan tilregnes en foranstaltning, som denne virksomhed har truffet, foretog Retten ligeledes en grundig behandling af andre oplysninger om den danske og den svenske stats involvering, som Kommissionen kunne råde over, og som bekræftede, at denne institutions undersøgelse var ufuldstændig og utilstrækkelig.

I denne henseende bemærkede Retten indledningsvis, at Kommissionen havde undladt at undersøge, om den dialog om en omstrukturering af PostNords danske virksomhed, som fandt sted mellem denne virksomhed og den danske og den svenske stat, kunne vedrøre PostNord Logistics' virksomhed, selv om ITD havde anført dette forhold i sin klage som et indicium for den rolle med tilsyn og kontrol, som nævnte stater udøvede med den kapitaltilførsel, som PostNord havde godkendt.

Dernæst fremhævede Retten, at PostNord, som hovedsageligt leverede posttjenester på nationalt plan i Danmark og Sverige, og hvis datterselskaber i øvrigt var pålagt postbefordringspligten i disse medlemsstater, forfulgte formål af almen interesse, der henhørte under nævnte staters kompetence. Selv om dette forhold ifølge retspraksis skal godtgøre, at de danske og de svenske myndigheder var særligt opmærksomme på beslutninger truffet af PostNord, undlod Kommissionen at tage hensyn til dette forhold ved sin analyse af, om nævnte medlemsstater kunne tilregnes kapitaltilførslen som godkendt af PostNord.

Endelig fastslog Retten, at Kommissionens vurdering, hvorefter kapitaltilførslens størrelses absolutte værdi ikke kunne rejse mistanke om, at den danske og den svenske stat var impliceret i vedtagelsen af denne foranstaltning, ligeledes viste, at institutionens undersøgelse var ufuldstændig og utilstrækkelig, hvilket gælder så meget desto mere, eftersom et sådant beløb, ca. 15,4 mio. EUR, oversteg loftet for, hvornår koncerninterne kapitaltilførsler krævede PostNords godkendelse, hvilket selskabs bestyrelse var tæt knyttet til disse stater.

Eftersom sagsøgerne havde ført bevis for, at der forelå alvorlige vanskeligheder, som Kommissionen ikke havde overvundet ved sin undersøgelse af kapitaltilførslen i lyset af artikel 107 TEUF, gav Retten dem medhold i søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod den del af den anfægtede afgørelse, hvori Kommissionen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, der foreskrives i artikel 108, stk. 2, TEUF, konkluderede, at kapitaltilførslen ikke kunne tilregnes den danske og den svenske stat, og at den derfor ikke udgjorde statsstøtte.

Dom af 20. september 2023, Belgien mod Kommissionen (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561) [447]

»Statsstøtte – støtteordning gennemført af Belgien – afgørelse, hvorved en støtteordning erklæres uforenelig med det indre marked og ulovlig, og den udbetalte støtte anordnes tilbagesøgt – forhåndstilsagn (tax ruling) – skattepligtig fortjeneste – skattefritagelse for overskydende fortjeneste – fordel – selektiv karakter – konkurrencebegrænsning – tilbagesøgning«

Dom af 20. september 2023, Magnetrol International m.fl. mod Kommissionen (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 og T-832/16, EU:T:2023:565)

»Statsstøtte – støtteordning gennemført af Belgien – afgørelse, hvorved en støtteordning erklæres uforenelig med det indre marked og ulovlig, og den udbetalte støtte anordnes tilbagesøgt – forhåndstilsagn (tax ruling) – skattepligtig fortjeneste – skattefritagelse for overskydende fortjeneste – fordel – selektiv karakter – tilbagesøgning«

I perioden 2004-2014 vedtog de belgiske skattemyndigheder forhåndsafgørelser på skatteområdet (tax rulings) til fordel for belgiske enheder i multinationale koncerner. I medfør af disse forhåndsafgørelser kunne nævnte enheder nedsætte deres beskatningsgrundlag i Belgien ved at fratrække fortjeneste, der blev anset for »overskydende«, fra deres bogførte fortjeneste. Ifølge de belgiske skattemyndigheder svarede denne overskydende fortjeneste til de synergieffekter, stordriftsfordele eller andre fordele, som fulgte af at tilhøre en multinational koncern, og som dermed ikke kunne tilregnes de pågældende belgiske enheder.

Ved afgørelse af 11. januar 2016 [448] fastslog Kommissionen, at ordningen med skattefritagelse for overskydende fortjeneste, i henhold til hvilken Kongeriget Belgien havde truffet forhåndsafgørelser, udgjorde en statsstøtteordning som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, som var uforenelig med det indre marked. Idet Kommissionen fastslog, at den omhandlede ordning var blevet gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, anordnede den tilbagesøgning af den herved tildelte støtte fra støttemodtagerne, over hvilke Kongeriget Belgien efterfølgende skulle udarbejde en endelig liste.

Ved behandlingen af et annullationssøgsmål anlagt af Kongeriget Belgien og flere virksomheder, som var identificeret i Kommissionens afgørelse, eller som havde modtaget en forhåndsafgørelse på skatteområdet, annullerede Retten Kommissionens afgørelse ved dom af 14. februar 2019 [449] med den begrundelse, at denne institution med urette havde konstateret, at der forelå en støtteordning.

Efter appel iværksat af Kommissionen ophævede Domstolen Rettens dom og forkastede endvidere endeligt anbringenderne fremsat til anfægtelse af, at der forelå en støtteordning, og Kommissionens

---

447 Fælles resumé i sagerne Belgien mod Kommissionen (sag T-131/16 RENV) og Magnetrol International m.fl. mod Kommissionen (sagerne T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 og T-832/16).

448 Kommissionens afgørelse (EU) 2016/1699 af 11.1.2016 om skattefritagelse for overskydende fortjeneste, statsstøtteordning SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) iværksat af Kongeriget Belgien (EUT 2016, L 260, s. 61, herefter »den anfægtede afgørelse«).

449 Dom af 14.2.2019, ***Belgien og Magnetrol International mod Kommissionen*** (T-131/16 og T-263/16, EU:T:2019:91).

kompetence [450]. Eftersom tvisten ikke var moden til påkendelse med hensyn til de anbringender om annullation, som Retten endnu ikke havde undersøgt, hjemviste Domstolen sagen til Retten med henblik på, at denne skulle træffe afgørelse om disse anbringender.

I den hjemviste sag forkastede Retten samtlige annullationsanbringender, som den skulle efterprøve, og frifandt derfor Kommissionen i det hele i de af Kongeriget Belgien og de sagsøgende virksomheder anlagte søgsmål.

Rettens bemærkninger

Til støtte for deres annullationssøgsmål anfægtede Kongeriget Belgien og de sagsøgende virksomheder bl.a., at der forelå en fordel som følge af ordningen med skattefritagelse for overskydende fortjeneste, og at fordelen var selektiv.

Med hensyn til referenceordningen, dvs. det almindelige eller »normale« skattesystem, i forhold til hvilket de to ovenstående elementer skulle undersøges, foreholdt Kongeriget Belgien og sagsøgerne Kommissionen, at den med urette havde fundet, at selskabsskatteordningen i Belgien foreskrev, at selskabernes samlede bogførte fortjeneste blev beskattet, idet den havde set bort fra muligheden for at foretage reguleringer. Kommissionen havde endvidere med urette udelukket ordningen med overskydende fortjeneste fra nævnte referenceordning.

I denne henseende fremgik det imidlertid af de gældende bestemmelser i indkomstskatteloven, at den skattepligtige fortjeneste som udgangspunkt udgjordes af hele den bogførte fortjeneste for virksomheder, der var skattepligtige i Belgien. Denne bogførte fortjeneste udgjorde nemlig udgangspunktet for beregningen af nævnte skat, for hvilken fortjeneste der kunne foretages lovbestemte positive og negative reguleringer. Selv om den negative regulering i henhold til gældende lovgivning var underkastet en dobbelt betingelse, nemlig at den belgiske enheds fortjeneste, der skulle reguleres, var medtaget i et andet, forretningsmæssigt forbundet selskabs fortjeneste, og at sidstnævnte ville have opnået denne fortjeneste, såfremt vilkår svarende til dem, som ville have været aftalt mellem uafhængige selskaber, havde fundet anvendelse, var den skattefritagelse for overskydende fortjeneste, som de belgiske skattemyndigheder anvendte i deres forhåndsafgørelser på skatteområdet, ikke underlagt denne dobbelte betingelse. I lyset af denne konstatering fastslog Retten, at Kommissionen med føje havde fundet, at ordningen med skattefritagelse for overskydende fortjeneste, således som de belgiske skattemyndigheder anvendte denne, ikke indgik i den i det foreliggende tilfælde gældende referenceordning.

Retten forkastede ligeledes den af Kongeriget Belgien og de støttemodtagende virksomheder fremførte kritik af konstateringen i den anfægtede afgørelse om, at der forelå en fordel, som begunstigede forhåndsafgørelsernes modtagere.

For det første bekræftede Retten, at Kommissionen rent faktisk havde undersøgt kriteriet om en fordel og havde fremlagt de oplysninger, der blev taget hensyn til med henblik på at konstatere en fordel. Den omstændighed, at analysen af fordelen var indført i et afsnit, som ligeledes dækkede undersøgelsen af selektiviteten, havde ingen betydning i denne henseende. For det andet bemærkede Retten, at den gennemførelse af ordningen med overskydende fortjeneste, som var kendetegnet ved indrømmelsen af skattefritagelser i strid med de gældende lovbestemte betingelser, kunne føre til en lempelse af den skat, som de begunstigede enheder ellers skulle have betalt. På denne baggrund

---

450 Dom af 16.9.2021, ***Kommissionen mod Belgien og Magnetrol International*** (C-337/19 P, EU:C:2021:741).

kunne Kommissionen ikke foreholdes, at den havde konstateret, at denne ordning kunne favorisere de begunstigede.

Retten forkastede endvidere de forskellige klagepunkter fremført til anfægtelse af Kommissionens konstatering efter dens principale ræsonnement, hvorefter ordningen med overskydende fortjeneste afveg fra den almindelige selskabsskatteordning i Belgien, for så vidt som de belgiske skattemyndigheders praksis, som bestod i at foretage en ensidig negativ regulering, uden at det skulle godtgøres, at den fortjeneste, der skulle tilpasses, var medtaget i et andet selskabs fortjeneste, og at denne fortjeneste var fortjeneste, som det andet selskab ville have opnået, såfremt de pågældende transaktioner var blevet gennemført mellem uafhængige selskaber, ikke var fastsat i nævnte ordning. Retten forkastede desuden klagepunkterne fremført til anfægtelse af Kommissionens konklusion om, at fordelen efter de belgiske skattemyndigheders praksis under fravigelse af referenceordningen ikke var åben for alle enheder, der befandt sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

For det første fastslog Retten, at Kommissionen, henset til skattemyndighedernes administrative praksis, ikke havde begået fejl, da den fandt, at enheder, som indgik i en multinational koncern, og som var blevet indrømmet skattefritagelse for overskydende fortjeneste, havde modtaget en differentieret behandling i forhold til andre enheder i Belgien, som ikke havde modtaget denne, selv om disse enheder befandt sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, henset til formålet med de almindelige selskabsskatteregler, nemlig at beskatte hele den skattepligtige fortjeneste for alle selskaber, der var hjemmehørende eller drev virksomhed gennem et fast driftssted i Belgien.

For det andet fastslog Retten, at Kommissionen heller ikke havde anlagt et urigtigt skøn ved at lægge til grund, at den omhandlede ordning var selektiv, for så vidt som den udelukkede selskaber, der havde besluttet ikke at foretage investeringer i Belgien, ikke at centralisere aktiviteter i dette land og ikke at skabe arbejdspladser i landet. Det fremgik imidlertid af den stikprøve af forhåndsafgørelser, som Kommissionen havde undersøgt i den anfægtede afgørelse, at disse afgørelser rent faktisk blev indrømmet efter ansøgernes forslag om at gennemføre investeringer i Belgien, flytte visse opgaver til landet eller skabe et vist antal arbejdspladser i dette land.

For det tredje kunne Kommissionen heller ikke foreholdes, at den havde lagt til grund, at den omhandlede ordning var selektiv, idet den ikke var åben for virksomheder, der indgik i små koncerner, eftersom ingen af de forhåndsafgørelser på skatteområdet, som fremgik af stikprøven, vedrørte enheder, der tilhørte små koncerner.

På denne baggrund fastslog Retten, at det var ufornødent at undersøge klagepunkterne fremført til anfægtelse af Kommissionens subsidiære ræsonnement om selektiviteten, for så vidt som skattefritagelsen for overskydende fortjeneste afveg fra armslængdeprincippet.

Retten forkastede endvidere Kongeriget Belgiens argumentation om, at ordningen med overskydende fortjeneste ikke var finansieret ved hjælp af statsmidler, eftersom den overskydende fortjeneste ikke henhørte under landets skattemæssige kompetence.

Herom præciserede Retten, at i henhold til den almindelige ordning for beskatning af selskabers fortjeneste i Belgien var hele de hjemmehørende selskabers bogførte fortjeneste som udgangspunkt skattepligtig i Belgien. Kommissionen kunne således, under hensyntagen til den belgiske lovgivers valg under udøvelsen af dennes skattemæssige kompetence, konkludere, at den manglende beskatning af den overskydende fortjeneste for belgiske enheder i multinationale koncerner, selv om denne fortjeneste som udgangspunkt var skattepligtig fortjeneste, udgjorde et tab af midler, som tilhørte denne stat.

Kongeriget Belgiens argumentation om, at skattefritagelsen for overskydende fortjeneste, således som skattemyndighederne anvendte denne, var begrundet ved skattesystemets art og generelle opbygning, og nærmere bestemt formålet om at undgå dobbeltbeskatning, kunne heller ikke tiltrædes. I praksis var en sådan skattefritagelse nemlig hverken underlagt en betingelse om at bevise,

at den overskydende fortjeneste var medtaget i et forretningsmæssigt forbundet selskabs fortjeneste, eller at fortjenesten rent faktisk var blevet beskattet i et andet land. Kommissionen havde således med føje konkluderet, at den omhandlede ordning med skattefritagelse ikke nødvendigt og forholdsmæssigt imødekom situationer med dobbeltbeskatning.

Kommissionen havde heller ikke begået en fejl ved at konkludere, at ordningen med skattefritagelse for overskydende fortjeneste fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene og kunne påvirke samhandelen inden for Unionen.

I denne henseende bemærkede Retten, at den omhandlede ordning med skattefritagelse kunne ændre aktiviteterne i koncerner med en belgisk enhed, eftersom beslutninger om investeringer, placeringen af aktiviteter og skabelsen af arbejdspladser kunne træffes med henblik på, at den belgiske enhed opnåede fortjeneste, som dernæst blev fritaget i Belgien. På denne baggrund kunne Kommissionen ikke foreholdes, at den fandt, at den støtte, som blev indrømmet ved forhåndsafgørelser på skatteområdet, kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.

Retten forkastede endvidere de af Kongeriget Belgien og de sagsøgende virksomheder fremsatte anbringender om, at Kommissionen havde begået fejl, da den identificerede såvel de belgiske enheder, der havde opnået en forhåndsafgørelse, som de multinationale koncerner, som de tilhørte, som begunstigede af den omhandlede ordning.

I denne henseende anførte Retten, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse havde fremhævet de oplysninger, som gav den mulighed for at konkludere, at der principielt forelå kontrolforbindelser inden for de multinationale koncerner, som de belgiske enheder, der havde opnået forhåndsafgørelser, tilhørte. Henset til disse forhold havde Kommissionen ikke overskredet sin skønsmargen, da den fandt, at de nævnte koncerner udgjorde en økonomisk enhed med disse enheder, som var modtagere af statsstøtte i medfør af den omhandlede ordning som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. I lyset af disse betragtninger havde Kommissionen heller ikke tilsidesat retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet ved at anordne tilbagesøgning af den ulovlige støtte hos disse koncerner.

Det fremgik desuden af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen i overensstemmelse med retspraksis havde givet forklaringer, som gjorde det muligt for Kongeriget Belgien at kontrollere hver berørt virksomheds individuelle situation med hensyn til dels de modtagere, hvorfra støtten skulle tilbagesøges, dels det beløb, der skulle tilbagesøges.

I denne henseende forkastede Retten de sagsøgende virksomheders argumenter om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som tilbagesøgningen blev anordnet fra alle de begunstigede, uafhængigt af deres størrelse, midler og kompleksitet. Eftersom tilbagesøgningen af statsstøtte er den eneste følge af, at støtten er ulovlig og uforenelig med statsstøttereglerne, kan den nemlig ikke afhænge af støttemodtagernes situation.

Endelig forkastede Retten de sagsøgende virksomheders klagepunkt om, at den anfægtede afgørelse ved at anordne tilbagesøgning af et beløb svarende til den skat, som ville have hvilet på modtagernes indtægter uden forhåndsafgørelsen, uden hensyntagen til de eventuelle positive reguleringer, som kunne være foretaget af en anden skattemyndighed som følge af overskydende fortjeneste, havde pålagt tilbagesøgning af et beløb, som kunne være større end den fordel, som de begunstigede havde modtaget.

For det første bemærkede Retten i denne henseende, at Kommissionen ikke er forpligtet til at foretage en undersøgelse af den støtte, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er blevet tildelt i henhold til en støtteordning. Det er alene ved tilbagesøgningen af støtte, at det er nødvendigt at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation. For det andet havde den anfægtede afgørelse under alle omstændigheder ingen indvirkning på de rettigheder, som enhver skattepligtig person kan

påberåbe sig i medfør af dobbeltbeskatningsoverenskomsterne, bl.a. med henblik på at opnå en passende regulering af sin skattepligtige fortjeneste efter en positiv regulering foretaget af skattemyndighederne i andre jurisdiktioner.

Dom af 27. september 2023, Banco Santander m.fl. mod Kommissionen (T-12/15, T-158/15 og T-258/15, EU:T:2023:583)

»Statsstøtte – støtteordning gennemført af Spanien – fradrag af selskabsskat, der giver virksomheder, som har skattemæssigt hjemsted i Spanien, mulighed for at afskrive goodwill, der følger af indirekte erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder, ved direkte erhvervelse af kapitalandele i udenlandske holdingselskaber – afgørelse, der erklærer støtteordningen ulovlig og uforenelig med det indre marked og anordner tilbagesøgning af den udbetalte støtte – beslutning 2011/5/EF – afgørelse 2011/282/EU – anvendelsesområde – tilbagekaldelse af en retsakt – retssikkerhed – berettiget forventning«

Med henblik på at fremme spanske virksomheders udenlandske investeringer fastsætter artikel 12, stk. 5, i den spanske lov om selskabsskat (herefter »TRLIS«) [451] på visse betingelser en skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill ved erhvervelse af kapitalandele på mindst 5% i en udenlandsk virksomhed. Med henblik på denne bestemmelse defineres finansiel goodwill som den del af differencen mellem købsprisen på kapitalandelen og dens bogførte værdi på erhvervelsesdatoen, som ikke er blevet bogført under det ikke-hjemmehørende selskabs formuegoder.

I 2005 og 2006 var denne ordning om skattemæssig afskrivning (herefter »den omhandlede ordning«) genstand for flere spørgsmål fra medlemmer af Europa-Parlamentet [452]. I sine svar af 19. januar 2006 bekræftede Europa-Kommissionen, at den nævnte ordning ikke var omfattet af anvendelsesområdet for reglerne om statsstøtte.

Ved skrivelse af 26. marts 2007 anmodede Kommissionen ikke desto mindre de spanske myndigheder om oplysninger med henblik på at vurdere omfanget og virkningerne af den omhandlede ordning, bl.a. hvad angik, hvilke typer transaktioner der var omfattet. Som svar herpå præciserede de spanske myndigheder, at det kun var den finansielle goodwill, der fulgte af direkte erhvervelser af kapitalandele, der kunne fradrages i henhold til den omhandlede ordning.

Efter at Kommissionen havde indledt den formelle undersøgelsesprocedure ved en afgørelse, hvoraf et resumé blev offentliggjort den 21. december 2007, vedtog den beslutning 2011/5 [453] og afgørelse

---

451 Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (lov nr. 43/1995 om selskabsskat) af 27.12.1995 (BOE nr. 310 af 28.12.1995, s. 37072).

452 Denne ordning har ligeledes allerede givet anledning til dom af 21.12.2016, ***Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl.*** (C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981), af 6.10.2021, ***Sigma Alimentos Exterior mod Kommissionen*** (C-50/19 P, EU:C:2021:792), af 6.10.2021, ***World Duty Free Group og Spanien mod Kommissionen*** (C-51/19 P og C-64/19 P, EU:C:2021:793), af 6.10.2021, ***Banco Santander mod Kommissionen*** (C-52/19 P, EU:C:2021:794), af 6.10.2021, ***Banco Santander m.fl. mod Kommissionen*** (C-53/19 P og C-65/19 P, EU:C:2021:795), af 6.10.2021, ***Axa Mediterranean mod Kommissionen*** (C-54/19 P, EU:C:2021:796), af 6.10.2021, ***Prosegur Compañía de Seguridad mod Kommissionen*** (C-55/19 P, EU:C:2021:797), og af 15.11.2018, ***Deutsche Telekom mod Kommissionen*** (T-207/10, EU:T:2018:786).

453 Kommissionens beslutning 2011/5/EF af 28.10.2009 om skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07), som Spanien har gennemført (EUT 2011, L 7, s. 48).

2011/282 [454], hvorved den pågældende ordning blev erklæret uforenelig med det indre marked (herefter »de oprindelige afgørelser«). Henset til den berettigede forventning, der var skabt hos visse begunstigede virksomheder ved Kommissionens svar af 19. januar og 17. februar 2006, anerkendte denne institution imidlertid, at denne ordning fortsat kunne finde anvendelse i hele den afskrivningsperiode, som den havde fastsat, på erhvervelser af kapitalandele foretaget inden offentliggørelsen af afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure eller på visse betingelser før offentliggørelsen af afgørelse 2011/282.

I april 2012 meddelte de spanske myndigheder Kommissionen, at det spanske generaldirektorat for skatter og afgifter havde vedtaget en ny bindende udtalelse, hvorefter ikke blot finansiel goodwill, der opstår ved direkte erhvervelser, men også finansiel goodwill i forbindelse med indirekte erhvervelser af kapitalandele i ikke-hjemmehørende selskaber, var omfattet af den omhandlede ordning (herefter »den nye administrative fortolkning«).

Efter at have indledt en anden formel undersøgelsesprocedure fastslog Kommissionen ved afgørelse af 15. oktober 2014 [455], at den nye administrative fortolkning ikke var omfattet af de oprindelige afgørelser, og at den udgjorde ny støtte, der var uforenelig med det indre marked. Kommissionen nægtede endvidere at anerkende, at visse begunstigede virksomheder havde en berettiget forventning på de betingelser, der var fastsat herom i de oprindelige afgørelser. Kommissionen krævede derfor, at Kongeriget Spanien bragte den støtteordning, der fulgte af den nye administrative fortolkning, til ophør, og at det skulle tilbagesøge al støtte, der var tildelt i henhold til denne ordning.

På grundlag af behandlingen af flere annullationssøgsmål, som var anlagt af spanske virksomheder, der havde draget fordel af en skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill, der fulgte af indirekte erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder, annullerede Retten den anfægtede afgørelse på grund af tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Rettens bemærkninger

Til støtte for deres søgsmål anfægtede sagsøgerne for det første Kommissionens kvalificering af den nye administrative fortolkning som ny støtte. I denne sammenhæng gjorde de i det væsentlige gældende, at indirekte erhvervelser allerede var omfattet af de oprindelige afgørelser, og at Kommissionen derfor ikke længere var berettiget til at vedtage den anfægtede afgørelse, hvad specifikt angik denne type transaktioner.

Retten bemærkede i denne forbindelse for det første, at det fremgik af ordlyden af de oprindelige afgørelser, at Kommissionen på trods af de spanske myndigheders forsikringer under den administrative procedure om, at den omhandlede ordning kun vedrørte direkte erhvervelser af kapitalandele, undersøgte denne ordning som omfattende både direkte og indirekte erhvervelser af kapitalandele. Det kan endvidere ikke med føje udledes af de oplysninger, som Kommissionen fremførte i den anfægtede afgørelse, at den nye administrative fortolkning havde udvidet anvendelsesområdet for TRLIS' artikel 12, stk. 5.

---

454 Kommissionens afgørelse 2011/282/EF af 12.1.2011 om skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07), som Spanien har gennemført (EUT 2011, L 135, s. 1).

455 Kommissionens afgørelse (EU) 2015/314 af 15.10.2014 om statsstøtte SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) gennemført af Spanien – ordning for skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder (EUT 2015, L 56, s. 38, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Henset til disse betragtninger fastslog Retten, at i modsætning til, hvad Kommissionen havde konkluderet i den anfægtede afgørelse, omfattede de oprindelige afgørelser allerede indirekte erhvervelser af kapitalandele med henblik på anvendelsen af den omhandlede ordning.

Under disse omstændigheder undersøgte Retten for det andet, om Kommissionen var berettiget til at vedtage den anfægtede afgørelse, henset til anvendelsesområdet for de oprindelige afgørelser.

Retten fremhævede i denne forbindelse, at den anfægtede afgørelse krævede, at Kongeriget Spanien tilbagesøgte hele den støtte, der var tildelt i henhold til denne ordning, således som den anvendtes på indirekte erhvervelser, selv om en vis del af denne støtte ikke var omfattet af forpligtelsen til tilbagesøgning i henhold til de oprindelige afgørelser på grund af den berettigede forventning, som Kommissionen havde anerkendt. Et sådant resultat svarer til en tilbagekaldelse af de oprindelige afgørelser, for så vidt som disse allerede vedrørte indirekte erhvervelser af kapitalandele.

I henhold til artikel 9 i forordning nr. 659/1999 [456], sammenholdt med forordningens artikel 13, stk. 3, kan en afgørelse ganske vist ophæves, hvis den var baseret på urigtige oplysninger, som blev indsendt under proceduren, og som var af afgørende betydning for den. Der var imidlertid intet i sagsakterne, der godtgjorde, og Kommissionen påberåbte sig i øvrigt heller ikke, at den havde baseret sig på urigtige oplysninger, som var blevet indsendt under den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

Selv om de nævnte bestemmelser i forordning nr. 659/1999 blot er en konkret udformning af den almindelige retsgrundsætning, hvorefter tilbagekaldelse med tilbagevirkende kraft af en ulovlig forvaltningsakt, som har skabt individuelle rettigheder, er tilladt, gjorde Kommissionen aldrig gældende, at de oprindelige afgørelser var ulovlige, for så vidt som de vedrørte indirekte erhvervelser af kapitalandele. Faktisk er der i den foreliggende sag på ingen måde tale om tilbagekaldelse af en ulovlig retsakt, men om tilbagekaldelse af to lovlige afgørelser, for så vidt som de vedrørte indirekte erhvervelser af kapitalandele.

Ifølge retspraksis er det i strid med almindelige retsgrundsætninger at tilbagekalde en lovlig administrativ afgørelse, som giver subjektive rettigheder eller lignende fordele, med tilbagevirkende kraft.

Retten fastslog i denne forbindelse for det første, at de oprindelige afgørelser gav Kongeriget Spanien en subjektiv ret til at kunne gennemføre den omhandlede støtteordning med hensyn til visse erhvervelser af kapitalandele og, accessorisk, for de af ordningen omfattede virksomheder til ikke at skulle tilbagebetale visse former for ulovlig støtte, og at den anfægtede afgørelse for det andet efterfølgende fratog denne ret for så vidt angår indirekte erhvervelser af kapitalandele. Ud over at den anfægtede afgørelse var i strid med retssikkerhedsprincippet, rejste den således tvivl om den berettigede forventning, som de spanske myndigheder og de berørte virksomheder havde kunnet udlede af de oprindelige afgørelser, for så vidt angik anvendelsen af disse på indirekte erhvervelser af kapitalandele.

Henset til denne retlige fejl, som Kommissionen begik, annullerede Retten den anfægtede afgørelse i sin helhed.

---

456 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1).

For fuldstændighedens skyld tiltrådte Retten for det andet sagsøgernes klagepunkter om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, henset til Kommissionens svar på spørgsmål fra medlemmer af Europa-Parlamentet i 2006.

Ifølge Retten havde Kommissionen nemlig med disse erklæringer til Parlamentet givet præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer af en sådan art, at de begunstigede under den omhandlede ordning, hvad enten det var i forbindelse med deres direkte erhvervelser af kapitalandele eller indirekte erhvervelser af kapitalandele, havde anledning til at nære berettigede forventninger om, at den omhandlede støtteordning var lovlig i den forstand, at den ikke var omfattet af anvendelsesområdet for statsstøttereglerne, og at ingen af de fordele, der fulgte af den nævnte ordning, følgelig kunne gøres til genstand for en tilbagesøgningsprocedure.

Den omstændighed, at sagsøgerne havde kendskab til den oprindelige administrative fortolkning, som udelukkede indirekte erhvervelser af kapitalandele fra anvendelsesområdet for TRLIS' artikel 12, stk. 5, fratog ikke de forventninger, som sagsøgerne kunne udlede af Kommissionens erklæringer, deres berettigelse. Ifølge retspraksis skal der nemlig kun tages hensyn til Kommissionens erklæringer og adfærd med henblik på at vurdere den berettigede forventning hos de begunstigede under den omhandlede ordning.

Selv hvis det antages, at Kommissionen havde ret til at vedtage den anfægtede afgørelse, kunne den derfor ikke uden at begå en retlig fejl afvise i denne afgørelse at anerkende en berettiget forventning hos de begunstigede under den omhandlede støtteordning med hensyn til disses indirekte erhvervelser af kapitalandele foretaget før offentliggørelsen af afgørelsen om at indlede den første formelle undersøgelsesprocedure, eller under visse betingelser inden offentliggørelsen af afgørelse 2011/282, i de samme vendinger som i de oprindelige afgørelser.

Dom af 20. december 2023, Ryanair og Malta Air mod Kommissionen (Air France-KLM og Air France; covid-19) (T-494/21, EU:T:2023:831)

»Statsstøtte – støtte indrømmet af Frankrig til fordel for Air France og Air France-KLM i forbindelse med covid-19-pandemien – rekapitalisering – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – væsentlig påvirkning af sagsøgerens stilling på markedet – formaliteten – identifikation af støttemodtageren i forbindelse med en virksomhedskoncern«

I april 2020 anmeldte Den Franske Republik til Europa-Kommissionen en planlagt statsstøtte til fordel for luftfartsselskabet Air France, der er datterselskab af holdingselskabet Air France-KLM. Den anmeldte støtte bestod dels af en statsgaranti på 90% for et lån på 4 mia. EUR, der skulle ydes af et konsortium af banker, dels et aktionærlån på højst 3 mia. EUR.

Derefter anmeldte Den Franske Republik i marts 2021 til Kommissionen en planlagt støtte til fordel for Air France og holdingselskabet Air France-KLM med henblik på en rekapitalisering af disse to selskaber med et beløb på 4 mia. EUR gennem en kapitalforhøjelse og konvertering af det ovennævnte aktionærlån til et hybridt instrument svarende til holdingselskabets egenkapital.

Disse foranstaltninger, som indgik i en række andre støtteforanstaltninger, der havde til formål at støtte de selskaber, der indgik i Air France-KLM-koncernen, havde til formål at finansiere Air Frances og holdingselskabet Air France-KLM's umiddelbare likviditetsbehov for at hjælpe dem med at overleve de negative følger af covid-19-pandemien.

Ved afgørelse af 4. maj 2020 (herefter »Air France-afgørelsen«) [457], som berigtiget to gange i december 2020 og juli 2021, og ved afgørelse af 5. april 2021 (herefter »Air France-KLM og Air France-afgørelsen«) [458] konkluderede Kommissionen, at de anmeldte foranstaltninger udgjorde statsstøtte, der var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [459] og dens meddelelse af 19. marts 2020 med overskriften »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud« [460].

I Air France-afgørelsen fandt Kommissionen, at modtagerne af den anmeldte støtte var Air France og dets datterselskaber. Hverken holdingselskabet Air France-KLM eller dets øvrige datterselskaber, herunder KLM og de selskaber, som sidstnævnte kontrollerede, blev således anset for at være modtagere af denne foranstaltning. I Air France-KLM og Air France-afgørelsen identificerede Kommissionen såvel Air France og dets datterselskaber som holdingselskabet Air France-KLM og dets datterselskaber som modtagere af den anmeldte støtte, alene med undtagelse af KLM og sidstnævntes datterselskaber.

Luftfartsselskaberne Ryanair og Malta Air anlagde søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens ovennævnte afgørelser. Rettens Ottende Udvidede Afdeling gav sagsøgerne medhold i disse søgsmål, idet den fastslog, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved identificeringen af modtagerne af den anmeldte støtte og dermed havde tilsidesat artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Retten præciserede i denne forbindelse identificeringen af modtagerne af en støtteforanstaltning i forbindelse med en virksomhedskoncern.

Rettens bemærkninger

Til støtte for deres søgsmål anfægtede sagsøgerne navnlig udelukkelsen dels af Air France-KLM og KLM (Air France-afgørelsen), dels af KLM (Air France-KLM og Air France-afgørelsen) fra kredsen af modtagere af de anmeldte foranstaltninger.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at selv om Kommissionen råder over en vid skønsbeføjelse, når den skal identificere modtagerne af en anmeldt støtteforanstaltning, skal Unionens retsinstanser ikke blot efterprøve den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner.

---

457 Kommissionens afgørelse C(2020) 2983 final af 4.5.2020 om statsstøtte SA.57082 (2020/N) Frankrig – covid-19 – midlertidige rammebestemmelser, artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF – garanti og aktionærlån til fordel for Air France, som berigtiget ved afgørelse C(2020) 9384 final af 17.12.2020 og C(2021) 5701 final af 26.7.2021.

458 Kommissionens afgørelse C(2021) 2488 final af 5.4.2021 om statsstøtte SA.59913 – Frankrig – covid-19 – rekapitalisering af Air France og Air France-KLM, og Kommissionens afgørelse C(2020) 2983 final af 4.5.2020 om statsstøtte SA.57082 (2020/N) Frankrig – covid-19 – midlertidige rammebestemmelser, artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF – garanti og aktionærlån til fordel for Air France, som berigtiget ved afgørelse C(2020) 9384 final af 17.12.2020 og C(2021) 5701 final af 26.7.2021 (herefter »de anfægtede afgørelser«).

459 I henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kan støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, på visse betingelser anses for at være forenelig med det indre marked.

460 Kommissionens meddelelse af 20.3.2020 om midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT 2020, C 91 I, s. 1), som ændret den 4.4.2020 (EUT 2020, C 112 I, s. 1), den 13.5.2020 (EUT 2020, C 164, s. 3) og den 29.6.2020 (EUT 2020, C 218, s. 3) (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«).

Det fremgår desuden af retspraksis og af Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte [461], at flere forskellige retlige enheder kan anses for at udgøre en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne. Blandt de elementer, der tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en sådan økonomisk enhed, er bl.a. kapitalmæssige, organiske, funktionelle og økonomiske bånd mellem de pågældende enheder, kontrakterne om tildeling af den anmeldte støtte og den sammenhæng, hvori den indgår.

Henset til disse præciseringer bemærkede Retten indledningsvis, at de kapitalmæssige og organiske bånd inden for Air France-KLM-koncernen, som beskrevet i de anfægtede afgørelser, tilsigter at godtgøre, at de særskilte juridiske enheder inden for denne koncern udgør en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne. Retten fremhævede i denne forbindelse, at det følger af Kommissionens konstateringer, at holdingselskabet Air France-KLM reelt udøver kontrol med Air France og KLM ved direkte eller indirekte indblanding i disses drift og således deltager i den økonomiske virksomhed, som de udøver. Ifølge de nævnte konstateringer eksisterer der endvidere inden for Air France-KLM-koncernen en centraliseret beslutningsprocedure og en vis koordinering, der sikres gennem blandede organer, der omfatter højstående repræsentanter fra holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, i det mindste hvad angår vedtagelsen af visse vigtige beslutninger.

Kommissionens konklusion om, at holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM ikke udgør en økonomisk enhed med henblik på at identificere modtagerne af de anmeldte støtteforanstaltninger, afkræftes desuden af de funktionelle og økonomiske bånd mellem disse enheder. Beskrivelsen af de nævnte forbindelser i de anfægtede afgørelser og de forskellige eksempler, som Ryanair og Malta Air har påberåbt sig i denne forbindelse, vidner nemlig om en vis funktionel, kommerciel og finansiel integration og samarbejde mellem de nævnte enheder.

Dernæst bemærkede Retten, at den kontraktmæssige ramme, på grundlag af hvilken de anmeldte foranstaltninger blev tildelt, og de forpligtelser, som Den Franske Republik havde påtaget sig i forbindelse med Air France-KLM og Air France-afgørelsen, i modsætning til Kommissionens argumentation ikke var til hinder for kvalificeringen af holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM som en økonomisk enhed. Retten præciserede i denne forbindelse, at hverken de kontraktbestemmelser, som Kommissionen henviste til, eller de forpligtelser, som Den Franske Republik havde påtaget sig, gjorde det muligt at begrænse kredsen af modtagere af de foranstaltninger, der blev meddelt, til Air France henholdsvis til holdingselskabet Air France-KLM og Air France. I forhold til Air France-KLM og Air France-afgørelsen påpegede Retten i øvrigt, at forbedringen af holdingselskabet Air France-KLM's finansielle stilling efter den anmeldte foranstaltning under alle omstændigheder ville have til følge at udelukke selskabets – og dermed dets datterselskab KLM's og de selskaber, som sidstnævnte kontrolleredes – risiko for misligholdelse.

Henset til den kronologiske og strukturelle forbindelse mellem de foranstaltninger, der var genstand for de anfægtede afgørelser, og idet den fremhævede, at Air France-KLM og Air France-afgørelsen var blevet vedtaget inden vedtagelsen af den anden berigtigende afgørelse i forhold til Air France-afgørelsen, fastslog Retten endvidere, at Kommissionen burde have taget hensyn til hver af disse afgørelser ved sin undersøgelse af de anmeldte foranstaltninger. Kommissionen forklarede således ikke, hvorfor den definerede modtagerne af de anmeldte støtteforanstaltninger forskelligt i de anfægtede afgørelser.

---

461 Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2016, C 262, s. 1).

Endelig forkastede Retten Kommissionens argumentation om, at de anmeldte støtteforanstaltninger højst havde sekundære økonomiske virkninger i forhold til holdingselskabet Air France-KLM og dets øvrige datterselskaber (Air France-afgørelsen) og i forhold til KLM og dets datterselskaber (Air France-KLM og Air France-afgørelsen). Retten bemærkede i denne forbindelse, at de forudsigelige virkninger af de nævnte foranstaltninger ud fra et ex ante synspunkt tydede på, at den planlagte finansieringsløsning ville være til fordel for Air France-KLM-koncernen som helhed ved at forbedre dens samlede finansielle stilling. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte indikerer en sådan finansieringsløsning, at der i det mindste foreligger en indirekte fordel for Air France-KLM-koncernen, herunder KLM og sidstnævntes datterselskaber.

Henset til samtlige disse forhold konkluderede Retten, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at udelukke dels holdingselskabet Air France-KLM og dets øvrige datterselskaber, herunder KLM og sidstnævntes datterselskaber (Air France-afgørelsen), dels KLM og dets datterselskaber (Air France-KLM og Air France-afgørelsen), fra kredsen af modtagere af de anmeldte støtteforanstaltninger. Eftersom denne fejlagtige identificering af støttemodtagerne kan have en indvirkning på hele analysen af de anmeldte foranstaltningers forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og de midlertidige rammebestemmelser, annullerede Retten de anfægtede afgørelser.

IV. Design

Dom af 22. marts 2023, B&Bartoni mod EUIPO – Hypertherm (Elektrode til indsætning i brænder) (T-617/21, EU:T:2023:152)

»EF-design – ugyldighedssag – registreret EF-design, der gengiver en elektrode til indsætning i brænder – ugyldighedsgrund – artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 6/2002 – komponent af et sammensat produkt«

Hypertherm, Inc. er indehaver af et EF-design, der gengiver en elektrode til indsætning i en brænder, der indgår i et plasmaskæresystem. Selskabet B&Bartoni spol. s r.o. indgav en ugyldighedsbegæring til Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel Ejendomsret (EUIPO) vedrørende dette design og anførte til støtte herfor, at designet ikke opfyldte betingelserne for beskyttelse af EF-design, idet elektroden ikke var synlig under normal brug af brænderen [462]. Ugyldighedsbegæringen blev i første omgang taget til følge af annullationsafdelingen, men blev herefter afslået af appelkammeret, som fandt, at det produkt, der er gengivet ved det anfægtede EF-design, nemlig den omhandlede elektrode, ikke kunne anses for at være en komponent af et sammensat produkt.

Retten, der var sammensat i en udvidet afdeling, fortolkede begrebet »komponent af et sammensat produkt« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 6/2002. Det var første gang, Retten tog stilling til, om en forbrugsartikel, som den i sagen omhandlede elektrode, kan udgøre en komponent af et sammensat produkt.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Retten, at spørgsmålet om, hvorvidt et produkt er omfattet af begrebet »komponent af et sammensat produkt«, skal vurderes fra sag til sag under hensyn til en række relevante indicier. Med henblik på vurderingen af, om den omhandlede elektrode udgjorde en komponent af et sammensat produkt, undersøgte Retten derfor relevansen af de fire indicier, som appelkammeret havde taget i betragtning i den anfægtede afgørelse.

Retten fandt i første række, at elektrodens karakter af en forbrugsartikel var et relevant indicium ved vurderingen af, om den udgjorde en komponent af et sammensat produkt. Da begrebet »komponent af et sammensat produkt« ikke er defineret i forordning nr. 6/2002, var typiske karakteristika ved en forbrugsartikel, såsom fraværet af en fast og varig forbindelse med det sammensatte produkt og den regelmæssige udskiftning af elektroden på grund af dens korte levetid, nærmere bestemt relevante indicier ved identificeringen af, hvad der udgør en komponent af et sammensat produkt. I denne henseende bemærkede Retten, at komponenter af et sammensat produkt er bestanddele, der er bestemt til at blive samlet til en industrielt eller håndværksmæssigt fremstillet artikel, som kan udskiftes, således at en sådan artikel kan skilles ad og samles igen. Den omhandlede elektrode var som en forbrugsartikel til en brænder bestemt til nemt at kunne tilføjes brænderen, og den blev forbrugt eller brugt hurtigt og kunne nemt udskiftes af den endelige bruger, uden at brænderen i denne forbindelse skulle skilles ad og samles igen. Desuden var den endelige bruger, der jævnligt ville købe og udskifte den omhandlede elektrode, i stand til at opfatte og vurdere dens karakteristika, uanset om elektroden forblev synlig efter montering i brænderen.

---

462 I henhold til artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 6/2002 af 12.12.2001 om EF-design (EFT 2002, L 3, s. 1) anses et design, der finder anvendelse på eller indgår i et produkt, som udgør en komponent af et sammensat produkt, kun for at være nyt og have individuel karakter, hvis komponenten efter at være blevet inkorporeret i det sammensatte produkt fortsat er synlig under normal brug af dette produkt.

I anden række fandt Retten, at spørgsmålet om, hvorvidt udskiftning af et produkt kræver, at et sammensat produkt skilles ad og samles igen, også er en relevant faktor, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om et sådant produkt udgør en komponent af det sammensatte produkt. Hensyntagen til, om produktet skal »skilles ad« og »samles igen«, er nemlig baseret på forordning nr. 6/2002 [463] og Domstolens praksis [464]. Det er således mindre sandsynligt, at et produkt, som i forbindelse med udskiftning ikke kræver, at det produkt, hvori det indgår, skilles ad og samles igen, og som er specifikt designet til jævnligt og nemt at kunne udskiftes af de endelige brugere, udgør en komponent af et sammensat produkt, end et produkt, der normalt udskiftes af fagfolk med særlig ekspertise til at foretage en sådan udskiftning. I det foreliggende tilfælde var udskiftning af elektroden en enkel proces for den endelige bruger, der ikke kunne anses for at indebære, at brænderen skulle »skilles ad« og »samles igen« som omhandlet i forordning nr. 6/2002.

I tredje række fastslog Retten for det første, at produktets karakter af at være fuldstændigt uden den omhandlede elektrode var et relevant indicium ved vurderingen af begrebet »komponent af et sammensat produkt«. I denne henseende fremhævede Retten, at når den endelige bruger købte en brænder uden elektrode, eller når denne blev fjernet fra brænderen, ville vedkommende ikke opfatte brænderen som beskadiget eller ufuldstændig. Et sammensat produkt vil, uden dettes komponenter, derimod principielt ikke blive opfattet af den endelige bruger som et sammensat produkt, der kan bruges normalt, eller som et produkt i god stand. Selv om brænderen og plasmaskæresystemet ikke kunne opfylde deres funktion, nemlig at skære eller fuge metal, uden at der var monteret en elektrode herpå, indebar dette desuden ikke, at elektroden skulle anses for at være en komponent af et sammensat produkt. Såfremt det blev fastslået, at når et produkt ikke kan opfylde sin tilsigtede funktion uden et andet produkt, skal sidstnævnte produkt anses for at være en komponent af førstnævnte produkt, ville dette medføre, at mange forskellige produkter, bl.a. forbrugsartikler, uden hvilke sammensatte produkter ikke kan opfylde deres tilsigtede funktion, med urette ville blive anset for at være komponenter af de nævnte sammensatte produkter.

For det andet var det forhold, at brænderen kunne udbydes på markedet uden elektroden, og at denne normalt blev markedsført og solgt separat i forhold til brænderen, ligeledes et relevant indicium ved afgørelsen af, om den omhandlede elektrode udgjorde en komponent af et sammensat produkt. Enhver producent kunne ganske vist frit markedsføre det sammensatte produkt med dettes komponenter eller sælge disse separat, og en sådan forretningsmæssig beslutning var ikke et afgørende element ved vurderingen af, om et produkt udgør en komponent af et sammensat produkt. Det er imidlertid usædvanligt, at køb af et sammensat produkt ikke omfatter dets egentlige komponenter. I den foreliggende sag blev det omhandlede sammensatte produkt, nemlig brænderen, solgt enten med eller uden de omhandlede elektroder.

I fjerde og sidste række fandt Retten, at elektrodens karakter af en udskiftelig del var et relevant indicium ved denne analyse. Et produkt, der ikke kan erstattes af et andet, ikke-identisk produkt eller anvendes i forskellige sammensatte produkter, vil nemlig principielt med større sandsynlighed være varigt forbundet til og tilpasset det pågældende sammensatte produkt og således udgøre en komponent af dette. Følgelig kunne der tages hensyn til det forhold, at den omhandlede elektrode kunne erstattes af en anden elektrode, og at den omhandlede elektrode kunne anvendes i forskellige typer brændere, med henblik på at fastslå, at denne elektrode ikke udgjorde en komponent af et sammensat produkt.

---

463 Artikel 3, litra c), i forordning nr. 6/2002.

464 Dom af 20.12.2017, ***Acacia og D'Amato*** (C-397/16 og C-435/16, EU:C:2017:992, præmis 65).

Henset til disse betragtninger fandt Retten, at de indicier, som appelkammeret havde taget hensyn til, var relevante, og konkluderede, at det ikke havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at den omhandlede elektrode udgjorde et særskilt produkt og ikke en komponent af et sammensat produkt.

V. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger

1. Venezuela

Dom af 13. september 2023, Venezuela mod Rådet (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529)

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – forbud mod salg, levering, overførsel eller eksport af visse varer og tjenesteydelser – ret til at blive hørt – begrundelsespligt – materielt urigtige faktiske omstændigheder – åbenbart urigtigt skøn – folkeret«

I betragtning af den forværrede situation med hensyn til menneskerettigheder, retsstat og demokrati vedtog Rådet for Den Europæiske Union i 2017 restriktive foranstaltninger som følge af situationen i Den Bolivariske Republik Venezuela (herefter »Venezuela«). Artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 [465] fastsatte i det væsentlige et forbud mod at sælge, levere, overføre eller eksportere udstyr, der kunne anvendes til intern undertrykkelse, og tjenester i tilknytning til det nævnte udstyr og militært udstyr til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela.

I 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 [466] og gennemførelsesforordning 2018/1653 [467], som var retsakter, hvorved Rådet havde forlænget de vedtagne restriktive foranstaltninger. Ved dom af 20. september 2019 afviste Retten sagen med den begrundelse, at Venezuelas retsstilling ikke var umiddelbart berørt af de omtvistede bestemmelser [468]. Ved dom af 22. juni 2021 [469] ophævede Domstolen, ved hvilken der var blevet iværksat appel, Rettens dom og fastslog, at Venezuela havde søgsmålskompetence i forhold til artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 [470]. Domstolen hjemviste desuden sagen til Retten med henblik på realitetsbehandling.

I Rettens dom, der blev afsagt af Store Afdeling, og hvorved Retten frifandt Rådet, traf Retten afgørelse i en hidtil uset situation med hensyn til et søgsmål anlagt af en tredjestat på området for restriktive foranstaltninger om Venezuelas ret til at blive hørt og om de angivelige tilsidesættelser af folkeretten, som dette land havde påberåbt sig.

---

465 Rådets forordning (EU) 2017/2063 af 13.11.2017 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2017, L 295, s. 21, herefter »den anfægtede forordning«).

466 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).

467 Rådets forordning (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).

468 Dom af 20.9.2019, ***Venezuela mod Rådet*** (T-65/18, EU:T:2019:649).

469 Dom af 22.6.2021, ***Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland)*** (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

470 I denne dom fastslog Domstolen, at den oprindelige dom var blevet endelig for så vidt angår afvisningen af søgsmålet i forhold til gennemførelsesforordning 2018/1653 og afgørelse 2018/1656.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Retten, at de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, udgør foranstaltninger af almengyldig rækkevidde, der i overensstemmelse med artikel 215, stk. 1, TEUF afbryder eller indskrænker de økonomiske forbindelser med et tredjeland for så vidt angår visse varer og tjenesteydelser. Disse foranstaltninger er ikke rettet mod identificerede fysiske eller juridiske personer, men finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og på en kategori af personer, der er fastlagt generelt og abstrakt.

Hvad for det første angår anbringendet om tilsidesættelse af retten til at blive hørt bemærkede Retten indledningsvis, at retten til at blive hørt ikke kan overføres til vedtagelsen af almengyldige foranstaltninger som i det foreliggende tilfælde, og at der ikke er nogen bestemmelse, der forpligter Rådet til at underrette enhver person, der potentielt kan være omfattet af et nyt kriterium af almengyldig rækkevidde, om vedtagelsen af dette kriterium. Artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder finder desuden anvendelse på »individuel[le] foranstaltning[er]«, der træffes over for en person, således at denne bestemmelse ikke kan gøres gældende i forbindelse med vedtagelsen af almengyldige foranstaltninger. Retten tilføjede, at den anfægtede forordning i øvrigt afspejler et valg, som Unionen har foretaget på området for international politik. Afbrydelse eller indskrænkning af de økonomiske forbindelser med et tredjeland i henhold til artikel 215, stk. 1, TEUF indgår nemlig i selve fastlæggelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) [471] efter Unionens myndigheders skøn som reaktion på en særlig international situation med henblik på at udøve indflydelse på en sådan situation. En forudgående høring af det pågældende tredjeland ville ifølge Retten imidlertid svare til at forpligte Rådet til at føre drøftelser, der minder om internationale forhandlinger med dette land, hvilket således ville gøre den virkning, der søges opnået ved at pålægge det nævnte land de nævnte foranstaltninger, indholdsløs, nemlig at lægge pres på dette land med henblik på at bevirke en ændring af dets adfærd. Endelig kan den omstændighed, at Venezuela er umiddelbart berørt af den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, ikke i sig selv give Venezuela ret til at blive hørt. Henset til disse forskellige forhold konkluderede Retten, at Venezuela ikke kunne påberåbe sig denne ret med hensyn til de restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget i den anfægtede forordning.

Hvad for det andet angår anbringendet om, at de faktiske omstændigheder er materielt urigtige, og at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til den politiske situation i Venezuela, bemærkede Retten, at Rådet har en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der skal tages i betragtning ved vedtagelsen af restriktive foranstaltninger i medfør af artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF, og at den prøvelse, som Unionens retsinstanser udøver i denne henseende, er begrænset til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger en åbenbart fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og magtfordrejning. Denne begrænsede kontrol finder særligt anvendelse på de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne foranstaltninger er baseret på. Retten bemærkede i det foreliggende tilfælde, at den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7 i det væsentlige gengiver Unionens politiske holdning som udtrykt i afgørelse 2017/2074. Retten konstaterede i denne forbindelse, at det fremgår af første og ottende betragtning til denne afgørelse, at de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i de nævnte artikler, er baseret på den fortsatte svækkelse af demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne i Venezuela og bl.a. på voldshandlinger, hvilket skulle forhindres gennem de nævnte restriktive foranstaltninger.

---

471 Som omhandlet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Hvad indledningsvis angår de beviser, som Rådet havde fremført med henblik på at godtgøre den materielle rigtighed af de faktiske omstændigheder, der lå til grund for de nævnte foranstaltninger, bemærkede Retten, at disse hidrørte fra troværdige kilder og på detaljeret vis bl.a. viste regimets voldsomme undertrykkelse af dissidenter og modstandere af regimet og pres udøvet på Venezuelas øverste anklager, der efterforskede sikkerhedsstyrkernes handlinger.

Hvad dernæst angår de beviser, som Venezuela havde fremlagt som svar herpå, konkluderede Retten, at sidstnævnte ikke havde godtgjort, at de faktiske omstændigheder, som Rådet havde lagt til grund for vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, var behæftet med materielle unøjagtigheder, idet stort set ingen af disse beviser vedrørte Venezuela og var støttet på to af styrets interne rapporter, uden at disse var understøttet af andre beviser fra kilder uden for dette regime.

Hvad endelig angår Rådets vurdering af den politiske situation i Venezuela bemærkede Retten, at de beviser, som sagsøgeren havde fremlagt i denne henseende, reelt svarede til en anfægtelse af hensigtsmæssigheden af vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Det tilkommer imidlertid ikke Retten at sætte sin bedømmelse af dette spørgsmål i stedet for den bedømmelse, som Rådet har givet udtryk for, idet Rådet har et vidt politisk skøn med hensyn til fastlæggelsen af Unionens tilgang til et spørgsmål vedrørende FUSP i overensstemmelse med artikel 29 TEU.

Hvad endelig for det tredje angår anbringendet om pålæggelse af ulovlige modforanstaltninger og tilsidesættelse af folkeretten gengav Retten indledningsvis ordlyden af artikel 49 i udkastet til artikler om staternes ansvar for internationalt ulovlige handlinger, der vedrører formålet med og grænserne for modforanstaltninger, vedtaget af De Forenede Nationers Kommission for International Ret [472]. Retten fremhævede i denne henseende, at den anfægtede forordning blev vedtaget som en reaktion på den fortsatte svækkelse af situationen i Venezuela med henblik på bl.a. at forhindre yderligere voldshandlinger og krænkelser af menneskerettighederne i landet. Retten fastslog endvidere, at de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, ikke havde til formål at reagere på en internationalt ulovlig handling, som kunne tilskrives Venezuela, ved Unionens midlertidige manglende opfyldelse af sine internationale forpligtelser. Retten konkluderede på denne baggrund, at de ikke udgør modforanstaltninger som omhandlet i artikel 49 i udkastet til artikler udarbejdet af kommissionen for international ret, og forkastede følgelig Venezuelas argumenter om Rådets angivelige tilsidesættelse af princippet om ikke-indblanding i Venezuelas interne anliggender.

På samme måde forkastede Retten argumentet om vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger uden forudgående tilladelse fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Retten bemærkede, at traktaterne giver Rådet kompetence til at vedtage retsakter, der indeholder autonome restriktive foranstaltninger [473], som adskiller sig fra dem, der specifikt anbefales af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Retten bemærkede, at Venezuela ikke på dette punkt havde godtgjort, at der i overensstemmelse med artikel 38, stk. 1, litra b), i statutten for Den Internationale Domstol foreligger en »praksis, der er almindeligt anerkendt som lov«, som pålægger et krav om indhentelse af

---

472 Udkast vedtaget i 2001 af De Forenede Nationers Kommission for International Ret (herefter »kommissionen for international ret«). Artikel 49 fastsætter: »1. Den krænkede stat kan kun træffe modforanstaltninger over for den stat, der er ansvarlig for internationalt ulovlige handlinger, for at få denne stat til at opfylde sine forpligtelser i henhold til anden del. 2. Modforanstaltningerne er begrænset til midlertidig manglende opfyldelse af de internationale forpligtelser, som den stat, der træffer foranstaltninger, har over for den ansvarlige stat. 3. Modforanstaltninger skal så vidt muligt træffes på en sådan måde, at opfyldelsen af de pågældende forpligtelser kan genoptages.«

473 Artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF.

forudgående tilladelse fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, inden Rådet vedtager restriktive foranstaltninger.

Hvad desuden angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet konstaterede Retten, at der er en rimelig forbindelse mellem de omhandlede restriktive foranstaltninger og det forfulgte mål om at forebygge risikoen for yderligere vold, overdreven magtanvendelse og overtrædelser eller krænkelser af menneskerettighederne. Henset til den begrænsede karakter af de foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, samt til de undtagelser, der er fastsat i denne forordning, fandt Retten, at de nævnte foranstaltninger hverken er åbenbart uhensigtsmæssige eller går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, og at proportionalitetsprincippet derfor ikke var blevet tilsidesat.

Retten forkastede derfor Venezuelas argumenter om en tilsidesættelse af den folkeretlige sædvaneret med hensyn til den angivelige pålæggelse af ulovlige modforanstaltninger.

Hvad endelig angår Venezuelas argument om, at de af Rådet vedtagne foranstaltninger indebærer, at Unionen udøver en ekstraterritorial kompetence, og at de derfor er i strid med folkeretten, henviste Retten på ny til den kompetence, som Rådet er tillagt ved traktaterne [474] på området for vedtagelse af restriktive foranstaltninger, idet disse bl.a. fastsætter, at der kan vedtages »afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. Retten fremhævede, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er rettet mod personer og situationer, der henhører under medlemsstaternes jurisdiktion ratione loci eller ratione personae. Rådets beføjelse til at vedtage restriktive foranstaltninger indgår i de autonome EU-foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne af FUSP, i overensstemmelse med Unionens mål og værdier [475], dvs. bl.a. målet om i den øvrige verden at fremme demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, som udgør en fælles »retlig interesse« i, at de omhandlede rettigheder beskyttes i overensstemmelse med praksis fra Den Internationale Domstol [476].

På baggrund af det ovenstående frifandt Retten Rådet.

---

474 Artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF.

475 Artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21 TEU.

476 Den Internationale Domstols dom af 5.2.1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgien mod Spanien) (ICJ Reports 1970, s. 3, præmis 33 og 34), og af 20.7.2012, Spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at retsforfølge eller udlevere (Belgien mod Senegal) (ICJ Reports 2012, s. 422, præmis 68-70).

2. Ukraine

Dom af 15. november 2023, OT mod Rådet (T-193/22, EU:T:2023:716)

»Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af midler – liste over personer, enheder og organer, der er omfattet af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer – opførelse og opretholdelse af sagsøgerens navn på listerne – begrebet »fremtrædende erhvervsperson« – artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145/FUSP – ulovlighedsindsigelse – begrundelsespligt – urigtigt skøn – ret til at blive hørt – ejendomsret – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – proportionalitet – magtfordrejning«

Efter Den Russiske Føderations (herefter »Rusland«) militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 15. marts 2022 afgørelse (FUSP) 2022/429 [477] og forordning 2022/427 [478], hvorved sagsøgerens navn blev føjet til de lister over personer, enheder og organer, som Rådet har vedtaget siden 2014 [479] på grund af støtte til tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

Sagsøgeren, der er en russisk erhvervsmand, fik af Rådet indefrosset sine midler og bankindeståender i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, litra d) og g), i afgørelse 2014/145 med den begrundelse, at han, eftersom han var storaktionær i et stort russisk konglomerat, som var blandt de største skatteydere i Rusland, blev betragtet som en af de mest indflydelsesrige personer i Rusland, der havde forbindelser til den russiske præsident, som ikke havde undladt at belønne det nævnte konglomerat for dets loyalitet over for de russiske myndigheder. Disse foranstaltninger blev med samme begrundelse forlænget for så vidt angår sagsøgeren ved afgørelse (FUSP) 2022/1530 [480] og forordning 2022/1529 [481] af 14. september 2022.

Sagsøgeren anlagde sag ved Den Europæiske Unions Ret med påstand om annullation af Rådets retsakter.

Retten, der i det hele frifandt Rådet i annullationssøgsmålet anlagt af sagsøgeren, udtalte sig i forbindelse med behandlingen af en ulovlighedsindsigelse bl.a. om lovligheden af de opførelseskriterier, som Rådet havde vedtaget, og som bl.a. var baseret på den materielle og finansielle støtte, som sagsøgeren havde ydet Ruslands regering, og den fordel, som han til gengæld

---

477 Rådets afgørelse (FUSP) 2022/429 af 15.3.2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 871, s. 44).

478 Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/427 af 15.3.2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 871, s. 1).

479 Rådets afgørelse 2014/145/FUSP af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 78, s. 16).

480 Rådets afgørelse (FUSP) 2022/1530 af 14.9.2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 149-296).

481 Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1529 af 14.9.2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 1).

drog heraf, samt på hans egenskab af fremtrædende erhvervsmand, der var aktiv inden for økonomiske sektorer, som udgjorde en betydelig indtægtskilde for den russiske regering.

Rettens bemærkninger

Hvad for det første angår den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgeren havde rejst vedrørende artikel 1, litra d) og g), i forordning 2022/330 [482] [herefter »kriterium d)« og »kriterium g)«], som ifølge sagsøgeren bl.a. medfører en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og anvender kriterier, der er uegnede i forhold til formålene med de nævnte foranstaltninger, bemærkede Retten, at det utvetydigt fremgår af ordlyden heraf, at det nævnte kriterium d) målrettet og selektivt omfatter personer, der, selv om de ikke som sådan har nogen forbindelse med destabiliseringen af Ukraine, yder materiel eller finansiel støtte til russiske beslutningstagere, der er ansvarlige herfor, eller drager fordel af disse beslutningstagere. Desuden kræver dette kriterium ikke, at de pågældende personer eller enheder personligt drager fordel af annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine.

Hvad angår kriterium g) konstaterede Retten, at dets ordlyd tilstrækkeligt klart og præcist henviser til fremtrædende erhvervsfolk, der er involveret i sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for den russiske regering. Det følger heraf, at de omhandlede personer kan anses for at have indflydelse på grund af deres betydning i deres erhvervssektor og denne sektors betydning for den russiske økonomi. Der er desuden en logisk forbindelse mellem den omstændighed, at foranstaltningerne målrettes disse sidstnævnte, og formålet med de omhandlede restriktive foranstaltninger, som er at øge presset på Rusland og omkostningerne ved Ruslands handlinger, der underminerer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed. Retten fremhævede ligeledes, at de nævnte kriterier, således som de er blevet fortolket i lyset af den lovgivningsmæssige og historiske sammenhæng, hvori de blev vedtaget, ikke er åbenbart uhensigtsmæssige, henset til formålet med de restriktive foranstaltninger og den afgørende betydning af opretholdelsen af freden. Retten forkastede følgelig klagepunktet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og klagepunktet om, at de nævnte kriterier ikke var nødvendige og egnede, og følgelig den nævnte ulovlighedsindsigelse.

Hvad dernæst angår det åbenbart urigtige skøn, som sagsøgeren havde påberåbt sig, vedrørende for det første den hævdede manglende bevisværdi af de beviser, der var fremlagt til støtte for kriterium g), bemærkede Retten, at Unionens retsinstansers virksomhed er underlagt princippet om fri bevisbedømmelse. Disse skal vurderes i forhold til deres troværdighed ved at efterprøve sandsynligheden af informationen, henset til bl.a. hvem dokumentet hidrører fra, under hvilke omstændigheder det er blevet til, og dets adressat, og ved at undersøge, om dokumentet efter sit indhold virker fornuftigt og troværdigt. I mangel af undersøgelsesbeføjelser i tredjelande kan EU-myndighedernes vurdering i øvrigt baseres på offentligt tilgængelige informationskilder. Retten bemærkede i denne henseende, at den konfliktsituation, som Rusland og Ukraine var involveret i, kunne gøre det særligt vanskeligt at få adgang til visse oplysninger fra den primære kilde og at indsamle vidneudsagn fra personer, der indvilligede i at blive identificeret, og bemærkede, at de heraf

---

482 Rådets forordning (EU) 2022/330 af 25.2.2022 om ændring af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 51, s. 1). Artikel 1 bestemmer følgende:

»[…] 1. Bilag I omfatter: […]

d) fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, som materielt eller finansielt støtter eller drager fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine

[…]

g) fremtrædende erhvervsfolk eller juridiske personer, enheder eller organer, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine, og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem.«

følgende undersøgelsesvanskeligheder kan være til hinder for, at der fremlægges præcise beviser og objektive oplysninger. På baggrund af disse betragtninger konkluderede Retten i det foreliggende tilfælde, at bevisværdien af de af Rådet fremlagte bevisdokumenter ikke kunne forkastes.

Hvad for det andet angår anbringendets andet led præciserede Retten for det første, at dette anbringende skulle anses for at vedrøre en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder i forhold til kriterium g) og ikke en »åbenbart« urigtig bedømmelse af disse, idet Unionens retsinstanser skal sikre en principielt fuldstændig legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter. Retten anførte for det andet, at domstolsprøvelsen [483] skal være effektiv og bl.a. være baseret på en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der er anført i begrundelsen for den omhandlede afgørelse. I øvrigt skal vurderingen af, om den begrundelse, der foreholdes den berørte person, er velbegrundet, foretages ved at undersøge bevismaterialet og oplysningerne i den sammenhæng, hvori de indgår. Rådet har således løftet den bevisbyrde, der påhviler det, hvis det for Unionens retsinstanser fremlægger en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem den berørte person og det regime eller de situationer, der bekæmpes.

Hvad for det første angår den oprindelige opførelse af sagsøgeren på listerne på grundlag af kriterium g) bemærkede Retten, at dette kriterium anvender begrebet »fremtrædende erhvervsfolk« i forbindelse med udøvelsen af en aktivitet »i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for [den russiske regering], der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine«, uden andre betingelser vedrørende en direkte eller indirekte tilknytning til den nævnte regering. Herved er der en logisk forbindelse mellem den omstændighed, at foranstaltningerne er målrettet denne kategori af personer, og formålet med de pågældende restriktive foranstaltninger, som er at øge presset på Rusland og omkostningerne ved dets handlinger mod Ukraine. Retten fremhævede, at en modsat fortolkning ville være i strid med såvel ordlyden af kriterium g) som det tilsigtede formål. Henset til ordlyden skal de omhandlede personer nemlig anses for at have indflydelse som følge af deres betydning i deres erhvervssektor og denne sektors betydning for den russiske økonomi. Hvad angår formålet med de omhandlede restriktive foranstaltninger bemærkede Retten, at dette ikke er at sanktionere visse personer eller enheder på grund af deres tilknytning til situationen i Ukraine eller til den russiske regering, men at pålægge Rusland økonomiske sanktioner med henblik på at øge presset på Rusland og omkostningerne ved dets handlinger over for Ukraine. Retten udledte heraf, at kriterium g) ikke indebærer, at Rådet skal godtgøre, at der foreligger en tæt tilknytning eller et afhængighedsforhold til Ruslands regering, og heller ikke afhænger af, om sagsøgeren kan tilregnes beslutningerne om at forfølge konflikten i Ukraine eller en direkte eller indirekte forbindelse til destabiliseringen af dette land.

Retten fastslog i denne henseende, at Rådet ikke havde anlagt et urigtigt skøn ved at anse sagsøgeren for at være en fremtrædende erhvervsmand ved bl.a. at kvalificere ham som »storaktionær i konglomerat Alfa Group«, selv om sagsøgeren havde afhændet sine andele i dette selskab. Henset til kriterium g) henviser begrebet »fremtrædende erhvervsfolk« nemlig til faktiske omstændigheder, der både er fortidige og langsigtede, således at begrundelsen for at opføre sagsøgeren kan henvise til en faktisk situation, der forelå inden vedtagelsen af de oprindelige retsakter, og som er blevet ændret, uden nødvendigvis at indebære, at de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for ham på dette grundlag, er forældede.

Hvad for det andet angår opretholdelsen af sagsøgerens navn på listerne på grundlag af det samme kriterium præciserede Retten, at det tilkommer Rådet i forbindelse med den periodiske fornyede

---

483 Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

gennemgang af de restriktive foranstaltninger at foretage en ajourført vurdering af situationen og gøre status over virkningerne af de tidligere vedtagne foranstaltninger på grundlag af deres mål i forhold til de berørte personer. Med henblik på at begrunde denne opretholdelse kan Rådet støtte sig på de samme beviser, der begrundede den oprindelige opførelse, for så vidt som begrundelserne for opførelsen forbliver uændrede, og konteksten ikke har ændret sig på en sådan måde, at disse beviser er blevet forældede. I den foreliggende sag bemærkede Retten, at den angivelige afhændelse af sagsøgerens aktier i ABH Holdings ikke er godtgjort ved tilstrækkeligt overbevisende oplysninger. Rådet kunne følgelig med rette antage, at sagsøgerens individuelle situation ikke reelt havde ændret sig siden hans oprindelige opførelse på de omtvistede lister. Rådet anlagde derfor ikke et urigtigt skøn, da det opretholdt de omhandlede restriktive foranstaltninger.

Hvad endelig angår de af sagsøgeren fremførte tilsidesættelser af proportionalitetsprincippet, ejendomsretten, friheden til at oprette og drive egen virksomhed og retten til at udøve et erhverv fastslog Retten, at de ulemper, som sagsøgeren blev påført i denne henseende, ikke var uforholdsmæssige i forhold til betydningen af det formål, der forfølges med de anfægtede retsakter.

Følgelig frifandt Retten Rådet for Den Europæiske Union i det hele.

VI. Landbrug og fiskeri

Dom af 8. marts 2023, Bulgarien mod Kommissionen (T-235/21, EU:T:2023:105)

»EGFL og ELFUL – udgifter, der er udelukket fra finansiering – udgifter afholdt af Bulgarien – salgsfremstød – OLAF's undersøgelsesrapport – efterprøvende regnskabsafslutning – begrundelsespligt«

I 2017 indledte Europa-Kommissionen en efterprøvende regnskabsafslutningsprocedure vedrørende visse udgifter, som Republikken Bulgarien havde afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Det fremgik af meddelelsen om konstateringerne, der blev fremsendt til denne medlemsstat, at Kommissionen i henhold til artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 [484] og i lyset af oplysninger fra en undersøgelse foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) undersøgte muligheden for at udelukke en del af disse udgifter fra EU-finansiering.

Et første bilateralt møde mellem Kommissionen og de bulgarske myndigheder fandt sted i juli 2017. Kommissionen fremsendte derefter en første endelig rapport fra OLAF til Republikken Bulgarien, hvorefter den i maj 2018 indbød Republikken Bulgarien til endnu et bilateralt møde. I indkaldelsen blev der henvist til artikel 54 [485] i forordning nr. 1306/2013, og det anbefaledes heri at inddrive de betalinger, som den nævnte rapport vurderede var blevet udbetalt uretmæssigt. I sine bemærkninger til indkaldelsen meddelte Republikken Bulgarien udtrykkeligt Kommissionen, at medlemsstaten ikke havde til hensigt straks at foretage inddrivelsen, idet der endnu ikke var truffet en afgørelse i den indledende straffesag herom. I september 2018 fremsendte Kommissionen OLAF's anden endelige rapport vedrørende uregelmæssigheder med hensyn til de omhandlede udgifter.

I august 2020 meddelte Kommissionen i sin endelige udtalelse, at den fastholdt sit standpunkt, som bestod i at pålægge Republikken Bulgarien en finansiel korrektion i henhold til artikel 54, stk. 5, litra a) og c), i forordning nr. 1306/2013, fordi betalingsorganet ved ikke at anmode om tilbagebetaling af de omtvistede fordringer hos støttemodtagerne inden for den frist, der er fastsat i bestemmelserne, havde udvist forsømmelighed.

I februar 2021 udelukkede Kommissionen ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/261 [486] (herefter »den anfægtede afgørelse«) et beløb på 7 656 848,97 EUR fra EU-finansiering.

Republikken Bulgarien nedlagde påstand for Retten om annullation af denne afgørelse. De anbringender, som medlemsstaten fremsatte, vedrørte bl.a. en tilsidesættelse af dens processuelle rettigheder, den fejlagtige fastsættelse af begyndelsestidspunktet for den fastsatte frist for inddrivelse

---

484 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549). Artikel 52 fastlægger proceduren ved gennemførelsen af finansielle korrektioner inden for rammerne af regnskabsafslutningen i tilfælde af mangler i medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer.

485 Denne bestemmelse omhandler proceduren for inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb.

486 Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/261 af 17.2.2021 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2021, L 59, s. 10).

af uretmæssigt udbetalte beløb samt et urigtigt skøn vedrørende betalingsorganets forpligtelse til at udvise omhu i forhold til denne inddrivelse.

Retten frifandt Kommissionen og udtalte sig i denne forbindelse om et hidtil uafklaret spørgsmål for så vidt angår fortolkningen af artikel 52 og artikel 54, stk. 5, litra a) og c), i forordning nr. 1306/2013.

Rettens bemærkninger

Først forkastede Retten Republikken Bulgariens argument om, at medlemsstaten under regnskabsafslutningsproceduren ikke havde nydt godt af de processuelle garantier, der er fastsat i artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 og i artikel 34 i forordning nr. 908/2014 [487].

Den begrundelse for den finansielle korrektion, der er anført i den anfægtede afgørelse, svarer ganske vist kun delvist til den begrundelse, som Kommissionen havde anført i meddelelsen om konstateringerne med henblik på at retfærdiggøre indledningen af regnskabsafslutningsproceduren. Henset til indholdet af indkaldelsen til det andet bilaterale møde, og navnlig angivelsen af de uregelmæssigheder, der kunne begrunde en finansiel korrektion, og de korrigerende foranstaltninger, der skulle overvejes, såsom inddrivelse af udgifter, kunne denne indkaldelse imidlertid anses for i det væsentlige at have tilpasset meddelelsen af konstateringerne.

Republikken Bulgarien kunne derfor ikke med føje gøre gældende, at den ikke var i stand til at forstå, at den kunne pålægges en finansiel korrektion, hvis den ikke indledte en procedure til inddrivelse af de omtvistede udgifter i henhold til artikel 54 i forordning nr. 1306/2013. Desuden blev alle spørgsmål vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse drøftet i det videre forløb af regnskabsafslutningsproceduren.

Dernæst forkastede Retten Republikken Bulgariens argument om, at alene meddelelsen af den anfægtede afgørelse og ikke OLAF's endelige rapporter udgjorde tidspunktet for modtagelsen af en »kontrolrapport eller et tilsvarende dokument« og følgelig begyndelsestidspunktet for fristen på 18 måneder for inddrivelsen af de pågældende udbetalinger [488].

Retten bemærkede i denne henseende, at såfremt lovgiver havde haft til hensigt at fastsætte begyndelsestidspunktet for denne frist til tidspunktet for den formelle afslutning af regnskabsafslutningsproceduren som fastsat i artikel 52 i forordning nr. 1306/2013, ville lovgiver udtrykkeligt have henvist til gennemførelsesforanstaltninger som den anfægtede afgørelse. Desuden har EU-lovgiver ikke henvist til en kontrolrapport eller et tilsvarende dokument, idet anvendelsen af disse to begreber antyder, at der kan være tale om dokumenter af forskellig art, idet kun afgørelser kan afslutte regnskabsafslutningsproceduren.

Genstanden for en kontrolrapport eller et tilsvarende dokument er derudover at angive, at der foreligger en uregelmæssighed, og ikke at fastsætte størrelsen af de udgifter, der skal udelukkes fra EU-finansiering. I modsætning til, hvad Republikken Bulgarien gjorde gældende, berørte den

---

487 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 908/2014 af 6.8.2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, økonomisk forvaltning, regnskabsafslutning, regler om kontroller, sikkerhedsstillelse og åbenhed (EUT 2014, L 255, s. 59). I artikel 34 præciseres de forskellige trin i den efterprøvende regnskabsafslutningsprocedure.

488 Det fremgår af artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, at »[f]or enhver uretmæssig betaling som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelighed anmoder medlemsstaterne støttemodtageren om tilbagebetaling inden for 18 måneder efter, at det betalingsorgan, der er ansvarligt for inddrivelsen, har godkendt og i givet fald modtaget en kontrolrapport eller et tilsvarende dokument, hvoraf det fremgår, at en uregelmæssighed har fundet sted«.

omstændighed, at OLAF's endelige rapporter ikke gjorde det muligt endeligt at fastsætte størrelsen af de udgifter, der skulle udelukkes fra EU-finansiering, og ikke automatisk kunne føre til, at der indledtes en administrativ eller retslig procedure på nationalt plan, derfor ikke, at de kunne kvalificeres som kontrolrapporter eller tilsvarende dokumenter.

Endelig forkastede Retten anbringendet, hvorefter Kommissionen anlagde et urigtigt skøn ved at finde, at Republikken Bulgariens betalingsorgan ikke havde handlet med den omhu, der kræves, og havde udvist forsømmelighed ved ikke at anmode om tilbagebetaling af de omtvistede udgifter hos modtagerne inden for de frister, der er fastsat i artikel 54 i forordning nr. 1306/2013.

Ifølge retspraksis tilkommer det for det første medlemsstaterne at vælge de retsmidler, som er mest egnede til at sikre kontrollens effektivitet og den omgående inddrivelse af uretmæssigt udbetalte støttebeløb. Indledningen af en straffesag indebærer dog ikke nødvendigvis, at de kompetente myndigheder i øvrigt kan undlade at træffe enhver foranstaltning, der – hvis ikke den er med henblik på inddrivelse – så i det mindste tilsigter at sikre en fodring som følge af et uretmæssigt udbetalt beløb. For det andet kan varigheden af de administrative eller retslige procedurer, som betalingsorganet indleder, ikke begrunde en forsømmelse af den diligenspligt, der pålægger medlemsstaterne at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser og inddrive uretmæssigt udbetalte beløb.

På tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse havde Republikken Bulgarien ikke indledt nogen civil eller administrativ procedure med henblik på tilbagebetaling af de omtvistede udgifter. Den eneste procedure, der var indledt på dette tidspunkt, var af strafferetlig karakter og befandt sig på stadiet for den indledende efterforskning. Tidspunktet for dennes afslutning var ikke angivet.

I øvrigt havde betalingsorganets påbud, som Republikken Bulgarien havde gjort gældende var blevet annulleret af medlemsstatens egne nationale domstole, til formål at suspendere betalingerne i forbindelse med de programmer, der var omhandlet i OLAF's endelige rapporter, og ikke at inddrive de omtvistede udgifter. Republikken Bulgarien kunne derfor ikke begrunde de manglende inddrivelsesforanstaltninger med, at de foranstaltninger, som betalingsorganet havde truffet, kunne annulleres og dermed vise sig at være ineffektive og dyre. Derudover var der intet, der gjorde det muligt at hævde, at alle disse foranstaltninger, såfremt der var blevet truffet foranstaltninger til inddrivelse af de omtvistede udgifter, ville have været genstand for et annullationssøgsmål ved de nationale domstole eller kunne være blevet annulleret af disse domstole.

I denne sammenhæng påpegede Retten, at Republikken Bulgarien i henhold til artikel 54, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1306/2013, hvis den havde vedtaget administrative foranstaltninger med henblik på inddrivelse, og de nationale bulgarske domstole parallelt hermed havde konkluderet, at der ikke forelå uregelmæssigheder, således kunne have anmeldt den finansielle byrde, som den havde båret i denne henseende, til den omhandlede fond som en udgift.

Dom af 12. juli 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses m.fl. mod Kommissionen (T-34/22, EU:T:2023:386)

»Beskyttet geografisk betegnelse – beskyttet oprindelsesbetegnelse – ansøgninger om beskyttede geografiske betegnelser »Jambon sec de l'Île de Beauté«, »Lonzo de l'Île de Beauté« og »Coppa de l'Île de Beauté« – tidligere beskyttede oprindelsesbetegnelser »Jambon sec de Corse – Prisuttu«, »Lonzo de Corse – Lonzu« og »Coppa de Corse – Coppa di Corsica« – spørgsmålet, om betegnelserne kan registreres – antydning – artikel 7, stk. 1, litra a), og artikel 13, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 1151/2012 – omfanget af Kommissionens kontrol af ansøgningerne om registrering – artikel 50, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1151/2012 – urigtigt skøn«

Betegnelserne »Jambon sec de Corse«/»Jambon sec de Corse – Prisuttu«, »Lonzo de Corse«/»Lonzo de Corse – Lonzu« og »Coppa de Corse«/»Coppa de Corse – Coppa di Corsica« blev registreret som beskyttede oprindelsesbetegnelser (BOB'er) i 2014 [489].

I 2015 ansøgte Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses (herefter »konsortiet«) i henhold til forordning nr. 1151/2012 [490] de nationale franske myndigheder om registrering af betegnelserne »Jambon sec de l'Île de Beauté«, »Lonzo de l'Île de Beauté« og »Coppa de l'Île de Beauté« som beskyttede geografiske betegnelser (BGB'er).

I 2018 udstedte disse myndigheder bekendtgørelser om godkendelse af de tilsvarende varespecifikationer med henblik på fremsendelse til Europa-Kommissionen til godkendelse.

Den sammenslutning, der var indehaver af varespecifikationerne for BOB'erne »Jambon sec de Corse – Prisuttu«, »Lonzo de Corse – Lonzu« og »Coppa de Corse – Coppa di Corsica«, anlagde sag med påstand om annullation af disse bekendtgørelser ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig). De gjorde gældende, at ordene »Île de Beauté« efterlignede eller antydede ordet »Corse« og derfor skabte en forveksling med de betegnelser, der allerede var registreret som BOB'er. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forkastede dette søgsmål, bl.a. med den begrundelse, at anvendelsen af forskellige udtryk og forskellen i den beskyttelse, som en BOB på den ene side og en BGB på den anden side giver, kan fjerne risikoen for forveksling.

Ved gennemførelsesafgørelse 2021/1879 [491] afviste Kommissionen imidlertid registrering af betegnelserne »Jambon sec de l'Île de Beauté«, »Lonzo de l'Île de Beauté« og »Coppa de l'Île de Beauté« som BGB'er. Den fandt bl.a., at det er almindeligt kendt, at betegnelsen »Île de Beauté« er en almindelig perifrase, der entydigt henviser til Korsika i den franske forbrugers øjne. De foreslåede

---

489 Ved henholdsvis Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 581/2014 af 28.5.2014 om registrering af en betegnelse i registret over beskyttede oprindelsesbetegnelser og beskyttede geografiske betegnelser (Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse – Prisuttu (BOB)) (EUT 2014, L 160, s. 23), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 580/2014 af 28.5.2014 om registrering af en betegnelse i registret over beskyttede oprindelsesbetegnelser og beskyttede geografiske betegnelser (Lonzo de Corse/Lonzo de Corse – Lonzu (BOB)) (EUT 2014, L 160, s. 21) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 582/2014 af 28.5.2014 om registrering af en betegnelse i registret over beskyttede oprindelsesbetegnelser og beskyttede geografiske betegnelser (Coppa de Corse/Coppa de Corse – Coppa di Corsica (BOB)) (EUT 2014, L 160, s. 25).

490 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 af 21.11.2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer (EUT 2012, L 343, s. 1).

491 Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1879 af 26.10.2021 om afvisning af tre ansøgninger om beskyttelse af en betegnelse som en beskyttet geografisk betegnelse, jf. artikel 52, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 (»Jambon sec de l'Île de Beauté« (BGB), »Lonzo de l'Île de Beauté« (BGB), »Coppa de l'Île de Beauté« (BGB)) (EUT 2021, L 383, s. 1).

betegnelser udgjorde følgelig en tilsidesættelse af den beskyttelse, der var ydet de allerede registrerede BOB'er ved artikel 13, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1151/2012 [492]. Betegnelserne opfyldte derfor ikke betingelserne for registrering, nemlig artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1151/2012 [493].

Konsortiet og nogle af dets medlemmer anlagde sag ved Retten til prøvelse af denne afgørelse, men fik ikke medhold.

Selv om både Domstolen og Retten tidligere har haft lejlighed til at træffe afgørelse om omfanget af Kommissionens kontrol af registreringsansøgninger, foranledigede denne sag Retten til for første gang at udtale sig om, hvorvidt en betegnelse kan registreres, a fortiori efter at de nationale myndigheder og retter har fundet, at almindeligt oplyste, rimeligt opmærksomme og velunderrettede forbrugere, når de ser de ansøgte BGB'er, direkte, som referencebillede, tænker på de varer, som de allerede registrerede BOB'er gælder for. Det var desuden også første gang, at Retten udtalte sig om Kommissionens mulighed for at afslå registrering af en betegnelse på grundlag af artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1151/2012, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, litra b), heri.

Rettens bemærkninger

Retten forkastede anbringendet om, at Kommissionen havde overskredet sine beføjelser og tilsidesat en afgørelses retskraft.

Med hensyn til Kommissionens beføjelser fastslog Retten for det første, at artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1151/2012, sammenholdt med samme forordnings artikel 13, stk. 1, litra b), kan udgøre et gyldigt retsgrundlag for at afslå registrering af en betegnelse. Artikel 7, stk. 1, litra a), vedrører ganske vist specifikt »varespecifikationen« for den betegnelse, der er genstand for en ansøgning om beskyttelse. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en antydning som omhandlet i artikel 13, er imidlertid underliggende relateret til berettigelsen til registrering i henhold til denne bestemmelse. Kommissionen skal nemlig i overensstemmelse med artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1151/2012, sammenholdt med 58. betragtning hertil, efter en grundig gennemgang vurdere, om den varespecifikation, der ledsager ansøgningen om registrering, indeholder de elementer, der kræves i henhold til denne forordning, og kontrollere, at disse elementer ikke er behæftet med åbenlyse fejl.

Denne varespecifikation, hvis udarbejdelse udgør et nødvendigt stadium i registreringsproceduren, skal bl.a. omfatte den betegnelse, for hvilken der ansøges om registrering, således som den »anvendes både i handelssprog og i daglig sprogbrug«. Det følger heraf, at Kommissionen skal kontrollere, at denne anvendelse ikke tilsidesætter beskyttelsen mod antydning som fastsat i artikel 13, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1151/2012. Indrømmelse af mulighed for at registrere en BGB, selv om denne er en antydning af en BOB, der allerede er registreret, ville nemlig fratage den beskyttelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra b), sin effektive virkning, for når først den pågældende betegnelse er registreret som BGB, vil den betegnelse, der forud herfor er registreret som BOB, ikke længere nyde den beskyttelse herimod, der er fastsat i denne bestemmelse.

---

492 Artikel 13 i forordning nr. 1151/2012 om »[b]eskyttelse« fastsætter i stk. 1, litra b), at »[r]egistrerede betegnelser beskyttes mod: […] enhver uretmæssig anvendelse, efterligning eller antydning, selv om produkternes eller tjenesteydelsernes virkelige oprindelse er angivet, eller den beskyttede betegnelse er oversat eller er ledsaget af udtryk såsom »art«, »type«, »måde«, »som fremstillet i«, »efterligning« eller tilsvarende, herunder hvis produkterne anvendes som ingrediens […]«.

493 Artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1151/2012 med overskriften »Varespecifikation« bestemmer følgende: »1. En beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse skal overholde en varespecifikation, som mindst omfatter: a) den betegnelse, der skal beskyttes som oprindelsesbetegnelse eller geografisk betegnelse, således som den anvendes både i handelssprog og i daglig sprogbrug […].«

Kommissionen kan derfor ikke være forpligtet til at tillade registrering af en betegnelse, såfremt den anser anvendelsen af denne i handelen for ulovlig.

Retten præciserede for det andet omfanget af Kommissionens undersøgelse af, om betegnelserne er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i forordning nr. 1151/2012.

I denne henseende skal Kommissionen [494] med passende midler gennemgå ansøgningerne for at sikre, at de ikke indeholder åbenlyse fejl, og at der er taget hensyn til EU-retten og interesserne hos interessenter uden for ansøgningsmedlemsstaten.

For det tredje er Kommissionens skønsmargen forskellig, alt efter om der er tale om det første stadium af proceduren for registrering af en betegnelse, nemlig det, hvorunder de dokumenter, der udgør ansøgningsdossieret, og som de nationale myndigheder eventuelt fremsender til Kommissionen, indsamles, eller det andet stadium af denne procedure, nemlig Kommissionens egen gennemgang af registreringsansøgningerne.

Mens det fremgår af retspraksis [495], at Kommissionen med hensyn til det første af disse stadier kun har et »begrænset eller intet« skøn, har den et selvstændigt skøn hvad angår afgørelsen om at registrere en betegnelse som BOB eller BGB, henset til de betingelser for registrering, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1151/2012, sammenholdt med den nævnte forordnings artikel 13, stk. 1, litra b).

Med hensyn til en angivelig tilsidesættelse af en afgørelses retskraft tilføjede Retten, at en afgørelse fra en national ret, der har fået retskraft, og hvorved det fastslås, at der ikke – for almindeligt oplyste, rimeligt opmærksomme og velunderrettede forbrugere – var nogen risiko for antydning mellem de registrerede BOB'er og de ansøgte BGB'er, ikke kan påberåbes med henblik på at rejse tvivl om Kommissionens selvstændige vurdering af opfyldelsen af disse registreringsbetingelser.

---

494 I henhold til 58. betragtning til og artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1151/2012.

495 Dom af 29.1.2020, ***GAEC Jeanningros*** (C-785/18, EU:C:2020:46), og af 23.4.2018, ***CRM mod Kommissionen*** (T-43/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:208).

VII. Folkesundhed

Dom af 4. oktober 2023, Ascenza Agro og Industrias Afrasa mod Kommissionen (T-77/20, EU:T:2023:602)

»Plantebeskyttelsesmidler – forordning (EF) nr. 1107/2009 – gennemførelsesforordning (EU) 2020/17 – ikkefornyelse af godkendelsen af aktivstoffet chlorpyrifos-methyl – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – formaliteten – forpligtelse til at undersøge alle de betingelser og kriterier, der er fastsat i forordning nr. 1107/2009 – ingen konklusion fra EFSA – gennemsigtighedsforpligtelse – ret til at blive hørt – begrundelsespligt – uoverensstemmende risikovurderinger fra den rapporterende medlemsstat og EFSA – forpligtelse til at tage hensyn til alle de relevante forhold i sagen – foreløbig rapport om en igangværende undersøgelse – forsigtighedsprincippet – bevisbyrde og bevisgenstand – åbenbart urigtigt skøn – anvendelse af en analogislutning og af en »weight of evidence«-tilgang – mulighed for at påberåbe sig ECHA's og EFSA's retningslinjer«

Chlorpyrifos-methyl (herefter »CHP-methyl«) er et aktivstof, der anvendes i plantebeskyttelsesmidler til bekæmpelse af skadegørere og til at behandle korn, der oplagres, samt tomme lagre. CHP-methyl indgår i gruppen af organofosfater, til hvilken gruppe også et andet aktivstof benævnt chlorpyrifos hører.

Direktiv 91/414 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler [496] indførte den retlige ordning for godkendelse af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler i Den Europæiske Union. CHP-methyl og chlorpyrifos blev optaget i bilag I til det nævnte direktiv ved direktiv 2005/72 [497]. Kommissionens godkendelse af CHP-methyl blev forlænget tre gange og udløb den 31. januar 2020.

Ascenza Agro, SA [498] og Dow AgroSciences Ltd, to virksomheder, der fremstillede CHP-méthyl (herefter »ansøgerne«), indgav hver en ansøgning om fornyelse [499] af godkendelsen af CHP-methyl. I udkastet til vurderingsrapport vedrørende den nævnte fornyelse konkluderede Kongeriget Spanien som rapporterende medlemsstat ikke, at CHP-methyl havde skadelige virkninger på menneskers sundhed, og det foreslog derfor, at godkendelsen af dette aktivstof blev fornyet.

---

496 Rådets direktiv 91/414/EØF af 15.7.1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT 1991, L 230, s. 1).

497 Kommissionens direktiv 2005/72/EF af 21.10.2005 om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF for at optage chlorpyrifos, chlorpyrifos-methyl, mancozeb, maneb og metiram som aktive stoffer (EUT 2005, L 279, s. 63). Direktiv 91/414 er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21.10.2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414 (EUT 2009, L 309, s. 1), i henhold til hvilket aktivstofferne i bilag I til direktiv 91/414 blev betragtet som godkendt. Disse stoffer er nu opregnet i del A i bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 af 25.5.2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer (EUT 2011, L 153, s. 1).

498 På daværende tidspunkt benævnt Sapec Agro SA.

499 Godkendelsen af et aktivstof fornyes efter ansøgning herom, hvis det er godtgjort, at godkendelseskriterierne i artikel 4 i og bilag II til forordning nr. 1107/2009 er opfyldt, hvilke bestemmelser bl.a. vedrører de nævnte stoffers forventelige virkninger for menneskers sundhed. Gennemførelsen af fornyelsesproceduren for aktivstoffer reguleres af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 844/2012 af 18.9.2012 om fastsættelse af de fornødne bestemmelser til gennemførelse af fornyelsesproceduren for aktivstoffer, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EUT 2012, L 252, s. 26).

Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA) organiserede en første eksperthøring for at vurdere CHP-methyls risici for menneskers sundhed. Den aflagde rapport om disse vurderinger i en erklæring af 31. juli 2019, hvori den præciserede, at den tilgang, som eksperterne havde anvendt, i vidt omfang var støttet på de strukturelle ligheder mellem CHP-methyl og chlorpyrifos.

Eksperterne havde desuden påpeget, at der ikke fandtes tilgængelig offentlig litteratur om CHP-methyls genotoksiske potentiale, mens der var flere publikationer til rådighed vedrørende chlorpyrifos, med hensyn til hvilket stof der var blevet givet udtryk for betænkeligheder. De var derfor enige om, at der skulle tages hensyn til disse usikkerheder ved vurderingen af risikoen ved CHP-methyl, og at det derfor ikke kunne udelukkes, at der var en potentiel risiko for skader på DNA. Der kunne derfor ikke fastsættes nogen referenceværdi for hverken genotoksiciteten eller udviklingsneurotoksiciteten, hvilket gjorde det umuligt at foretage en risikovurdering for forbrugerne, operatørerne, arbejdstagerne, de tilstedeværende og beboerne.

Efter en anden eksperthøring vedtog EFSA den 8. november 2019 en ajourført version af sin erklæring af 31. juli 2019, hvori autoriteten konkluderede, at kriterierne vedrørende menneskers sundhed, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1107/2009, ikke var opfyldt for fornyelsen af godkendelsen af CHP-methyl. På dette grundlag vedtog Kommissionen den 10. januar 2020 gennemførelsesforordning 2020/17 om ikke at forny godkendelsen af aktivstoffet CHP-methyl, jf. forordning nr. 1107/2009 [500] (herefter »den anfægtede forordning«).

I den anfægtede forordning baserede Kommissionen afslaget på at forny godkendelsen af CHP-methyl på tre grunde: for det første den omstændighed, at »en potentiel genotoksicitet for [CHP]-methyl ikke kunne udelukkes«, for det andet, at der forelå »bekymringer for udviklingsneurotoksicitet«, og for det tredje det forhold, at det »kunne være hensigtsmæssigt at klassificere [CHP]-methyl som reproduktionstoksisk i kategori 1B«.

Sagsøgerne, Ascenza Agro og Industrias Afrasa, SA, nedlagde påstand om annullation af den anfægtede forordning.

Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, frifandt Kommissionen og udtalte sig ved denne lejlighed om en række nye spørgsmål vedrørende forordning nr. 1107/2009 og gennemførelsesforordning nr. 844/2012. På det processuelle plan præciserede den således udtrykket »konklusion« som omhandlet i artikel 13 i gennemførelsesforordning nr. 844/2012 og betydningen – for lovligheden af den anfægtede forordning – af begrundelsen for en stemme fra en medlemsstat afgivet i forbindelse med udtalelsen fra Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder (herefter »Den Stående Komité«), inden Kommissionen udtalte sig om fornyelsen af et aktivstof. Hvad angik realiteten gav Retten præciseringer vedrørende anvendelsen af gennemsigtighedsforpligtelsen og forsigtighedsprincippet på området for plantebeskyttelsesmidler. Den udtalte sig desuden om rækkevidden af analogislutninger og af en »weight of evidence«-tilgang inden for rammerne af anvendelsen af forordning nr. 1107/2009.

Rettens bemærkninger

---

500 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/17 om ikke at forny godkendelsen af aktivstoffet [CHP-methyl], jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, og om ændring af bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 (EUT 2020, L 7, s. 11). Den 10.1.2020 vedtog Kommissionen ligeledes gennemførelsesforordning (EU) 2020/18 om ikke at forny godkendelsen af aktivstoffet chlorpyrifos, jf. forordning nr. 1107/2009, og om ændring af bilaget til gennemførelsesforordning nr. 540/2011 (EUT 2020, L 7, s. 14).

- **Spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en »konklusion«**

Hvad angår sagsøgernes klagepunkt om, at der ikke forelå en konklusion vedtaget af EFSA, konstaterede Retten, at der ikke findes en definition af »konklusion« i gennemførelsesforordning nr. 844/2012 [501] og i forordning nr. 1107/2009 [502]. Det fremgår ikke desto mindre af disse retsakter, for det første, at konklusionen formelt skal vedtages af EFSA og meddeles ansøgeren, medlemsstaterne og Kommissionen.

For det andet er EFSA for så vidt angår indholdet af konklusionen bl.a. forpligtet til at præcisere, »hvorvidt aktivstoffet kan forventes at opfylde godkendelseskriterierne i artikel 4« i forordning nr. 1107/2009. Den afgørende faktor, der gør det muligt på at fastslå, om der foreligger en konklusion, er således meningstilkendegivelsen fra EFSA om, hvorvidt et aktivstof er egnet til at opfylde de betingelser og kriterier, der er opstillet i denne forordning.

Da EFSA i det foreliggende tilfælde i sine to erklæringer af 31. juli og 8. november 2019 havde fundet, at CHP-methyl ikke opfyldte de nævnte betingelser for så vidt angår menneskers sundhed, havde EFSA vedtaget en konklusion som omhandlet i artikel 13 i gennemførelsesforordning nr. 844/2012. Denne konstatering kan ikke drages i tvivl alene af det forhold, at de omhandlede dokumenter betegnes »erklæringer«, idet karakteriseringen af eksistensen af en konklusion i første række afhænger af disse dokumenters indhold.

- **Gennemsigtighedsforpligtelse**

Retten bemærkede, at det påhviler den berørte part, som påberåber sig en tilsidesættelse af en gennemsigtighedsforpligtelse til støtte for en påstand om annullation af en almengyldig EU-retsakt, at påberåbe sig en udtrykkelig bestemmelse, der tillægger denne en processuel ret, og som henhører under den retlige ramme, der gælder for vedtagelsen af den nævnte retsakt

Retten fandt for det første, at den anfægtede forordning udgør en almengyldig retsakt, uden at det forhold, at Ascenza Agro er individuelt berørt af denne retsakt, kan rejse tvivl om denne kvalifikation. Der skal nemlig sondres mellem på den ene side spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt er almengyldig eller individuel, hvilket afhænger af retsakten som sådan, og på den anden side spørgsmålet om, hvorvidt en almindelig sagsøger er individuelt berørt, hvilket afhænger af dennes situation i forhold til denne retsakt. Selv om visse retsakter, henset til kriterierne i artikel 263, stk. 4, TEUF, efter deres art og rækkevidde er almengyldige, idet de finder anvendelse på de pågældende erhvervsdrivende i al almindelighed, kan de således uden at miste deres regelfastsættende karakter under visse omstændigheder individuelt berøre visse erhvervsdrivende, der, hvis de også er umiddelbart berørt af disse retsakter, har kompetence til at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af dem.

For det andet er overholdelsen af gennemsigtighedsforpligtelsen på plantebeskyttelsesområdet sikret ved særlige bestemmelser, der er fastsat ved den retlige ramme, som regulerer vedtagelsen af den anfægtede forordning, dvs. forordning nr. 1107/2009, der omhandler de generelle bestemmelser vedrørende bl.a. proceduren for fornyelse af godkendelsen af et aktivstof, og gennemførelsesforordning nr. 844/2012, der fastsætter særlige bestemmelser vedrørende gennemførelsen af proceduren for fornyelse af godkendelsen af et sådant stof.

---

501 Jf. artikel 13, stk. 1, første afsnit 1, i gennemførelsesforordning nr. 844/2012.

502 Jf. artikel 12, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1107/2009.

Retten bemærkede imidlertid, at sagsøgerne i det foreliggende tilfælde ikke havde påberåbt sig nogen udtrykkelig bestemmelse, der tillagde Ascenza Agro en processuel ret, og som henhørte under den retlige ramme, der gjaldt for vedtagelsen af den anfægtede forordning

- **De nærmere bestemmelser for vedtagelsen af Den Stående Komités udtalelse**

Retten bemærkede, at det i det foreliggende tilfælde var ubestridt, at en positiv udtalelse fra Den Stående Komité vedrørende forslaget til den anfægtede forordning kunne opnås, hvis Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland også stemte for. Uanset det foranstående bemærkede Retten, at sagsøgerne i realiteten anfægtede begrundelserne for den anfægtede forordning og ikke proceduren for dens vedtagelse.

Det fremgik af begrundelsen for den anfægtede afgørelse, at vedtagelsen af denne ikke var støttet på forhold, som Det Forenede Kongerige tog hensyn til ved sit stemmevalg, således at dette klagepunkt, som sagsøgerne havde påberåbt sig, var uvirksomt.

- **Forsigtighedsprincippet**

Retten bemærkede, at forsigtighedsprincippet gør det muligt, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, at træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har. En korrekt anvendelse af forsigtighedsprincippet forudsætter bl.a. en fuldstændig evaluering af risikoen for sundheden på grundlag af de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påståede risiko foreligger, som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser er utilstrækkelige, ikke er overbevisende eller er upræcise, men at sandsynligheden for en reel skade på folkesundheden varer ved, dersom risikoen indtræder, begrunder forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger.

I det foreliggende tilfælde foretog eksperterne og EFSA en vurdering af sundhedsrisikoen ved den foreslåede anvendelse af CHP-methyl, der viste, at der var usikkerheder. En sådan tilgang er således i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, som indebærer, at de myndigheder, der er ansvarlige for risikovurderingen, såsom EFSA, meddeler Kommissionen ikke blot de sikre konklusioner, som de er nået frem til, men også de usikkerheder, der består, således at denne om nødvendigt kan vedtage restriktive foranstaltninger.

- **EFSA's og Kommissionens metoder til vurdering af risici**

Retten konstaterede i første omgang, at EFSA med rette kunne anvende en analogislutning og en »weight of evidence«-tilgang for at vurdere et aktivstof.

Hvad for det første angår disse to metoders indhold gør analogislutningen [503] det muligt at forudsige egenskaberne ved visse stoffer på grundlag af eksisterende data vedrørende andre referencestoffer, der har en strukturel lighed med de førstnævnte. Hvad angår »weight of evidence«-tilgangen gør

503 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), bilag XI, punkt 1.5.

denne det muligt at forudsige visse stoffers egenskaber på grundlag af data fra flere uafhængige informationskilder [504].

Hvad endelig angår formålet med de nævnte metoder fastsætter REACH-forordningen [505], at for så vidt angår toksicitet for mennesker skal oplysningerne om stoffers iboende egenskaber så vidt muligt fremskaffes på andre måder end ved forsøg med hvirveldyr. Anvendelsen af undersøgelser og forsøg kan således undgås ved anvendelse af forskellige metoder [506], herunder bl.a. en analogislutning og en »weight of evidence«-tilgang. Analogislutningen gør det således muligt at undgå at skulle teste hvert stof for hvert effektparameter, og den kan anvendes i mangel af data vedrørende de stoffer, der skal underkastes en risikovurdering. Hvad angår »weight of evidence«-tilgangen fører denne tilgang – når den gør det muligt at indsamle tilstrækkelig »weight of evidence« for, om en bestemt farlig egenskab er til stede eller ikke er til stede – til, at yderligere testning på dyr undlades. Retten konkluderede, at de to metoder navnlig tilsigter at begrænse anvendelsen af forsøg med hvirveldyr, og at de således begge to gør det muligt at undgå at skulle teste hvert stof for hvert effektparameter.

Hvad i øvrigt angår lovligheden af EFSA's anvendelse af de to metoder bemærkede Retten, at bestemmelserne i forordning nr. 1107/2009 [507] og i gennemførelsesforordning nr. 844/2012 overlader EFSA et vidt skøn med hensyn til valget af vurderingsmetoder, som autoriteten anvender, med det forbehold, at autoritetens vurdering er videnskabelig. Retten bemærkede endvidere, at Kommissionen også er indrømmet et vidt skøn, henset til de komplicerede videnskabelige vurderinger, der skal foretages på området. Eftersom Kommissionen således skal støtte sig på den risikovurdering, som EFSA har foretaget, skal Unionens retsinstansers kontrol af denne vurdering ligeledes begrænses til, om der har været tale om et åbenbart urigtigt skøn.

I denne henseende udtalte Retten, at for så vidt som anvendelsen af de to metoder er fastsat ved både forordning nr. 1272/2008 og REACH-forordningen, havde EU-lovgiver fundet, at disse metoder var tilstrækkeligt pålidelige ud fra et videnskabeligt synspunkt til at kunne anvendes til vurderingen af kemikalier på andre områder end området for plantebeskyttelsesmidler.

Endelig bidrager de to metoder, der gør det muligt at undgå at teste hvert stof for hvert effektparameter, begge to til at reducere dyreforsøg, og således til virkeliggørelsen af et af de mål, der forfølges med forordning nr. 1107/2009 og følgelig med gennemførelsesforordningen hertil, gennemførelsesforordning nr. 844/2012.

I anden omgang bemærkede Retten for så vidt angår de konkrete måder for anvendelse af de to metoder for så vidt angår analogislutningen, at det ikke var blevet bestridt, at CHP-methyl og chlorpyrifos tilhører den samme gruppe kemikalier, og at disse stoffer overordnet set har en lignende kemisk struktur.

Hvad angår »weight of evidence«-tilgangen bemærkede Retten, at EFSA havde begrænset sig til at konstatere, at de forsøg og de undersøgelser, som ansøgerne havde fremlagt, ikke gjorde det muligt at fastslå, at der forelå risici for menneskers sundhed, uden at henvise til den videnskabelige, peer-

---

504 Jf. bilag I, punkt 1.1.1.3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16.12.2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT 2008, L 353, s. 1).

505 REACH-forordningen, artikel 13, stk. 1.

506 Anført i afsnit 1 i bilag XI til REACH-forordningen.

507 Jf. artikel 4.

evaluerede alment tilgængelige litteratur som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra m), i gennemførelsesforordning nr. 844/2012. EFSA fandt således ikke, at de data, som ansøgerne havde fremlagt, var tilstrækkelige til, at der kunne formuleres passende og endelige konklusioner, og navnlig ikke til at konkludere, at CHP-methyl ikke frembød nogen genotoksisk risiko.

EFSA anførte tværtimod i erklæringerne af 31. juli og 8. november 2019, at eksperterne havde anført, at der ikke fandtes nogen offentligt tilgængelig litteratur om CHP-methyls genotoksiske potentiale, mens der var flere publikationer til rådighed vedrørende chlorpyrifos. Autoriteten tilføjede, at da der var blevet givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til chlorpyrifos for så vidt angår kromosomforandringer og skader på DNA, havde eksperterne konkluderet, at der var huller i datagrundlaget for CHP-methyl. EFSA havde herefter anført, at eksperterne var enige om, at der skulle tages hensyn til den deraf følgende usikkerhed ved risikovurderingen af CHP-methyl, og at det derfor ikke kunne udelukkes, at der var en potentiel risiko for skader på DNA. Eksperterne og EFSA fandt i øvrigt ikke, at de videnskabelige artikler om CHP-methyls genotoksicitet skulle have en større indvirkning på deres konklusioner end alle de øvrige oplysninger vedrørende CHP-methyls genotoksicitet. De tog ligeledes hensyn til al den relevante videnskabelige litteratur, der var tilgængelig, og lod ikke risikovurderingen vedrørende CHP-methyl hvile alene på de forsøg og undersøgelser, som lovgivningen pålagde ansøgeren at fremlægge.

VIII. Energi [508]

Dom af 15. februar 2023, Austrian Power Grid m.fl. mod ACER (T-606/20, EU:T:2023:64)

»Energi – det indre marked for elektricitet – ramme for gennemførelse af den europæiske platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med automatisk aktivering – proceduren for vedtagelse af vilkår, betingelser og metoder – afvisning af systemoperatørernes fælles bud – ACER's kompetence – retlig fejl – ret til forsvar – begrundelsespligt«

Dom af 15. februar 2023, Austrian Power Grid m.fl. mod ACER (T-607/20, EU:T:2023:65)

»Energi – det indre marked for elektricitet – ramme for gennemførelse af den europæiske platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med manuel aktivering – proceduren for vedtagelse af vilkår, betingelser og metoder – afvisning af systemoperatørernes fælles bud – ACER's kompetence – retlig fejl – ret til forsvar – begrundelsespligt«

Europa-Kommissionens forordning 2017/2195 om balancering af elektricitet [509] foreskriver, at der skal gennemføres flere europæiske platforme for udveksling af balanceringsenergi. Blandt disse platforme indgår dels den europæiske platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med automatisk aktivering (herefter »aFRR-platformen«), dels den europæiske platform for udveksling af balanceringsenergi fra frekvensgenoprettelsesreserver med manuel aktivering (herefter »mFRR-platformen«) [510].

I henhold til den procedure, der er fastsat i forordning 2017/2195 [511], har alle transmissionssystemoperatører (herefter »TSO'er«) til godkendelse af de nationale regulerende myndigheder (herefter »NRM'er«) [512] fremsendt fælles forslag til en metode til gennemførelse af aFRR-platformen og mFRR-platformen.

Efter en fælles anmodning fra NRM'erne traf Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (herefter »ACER«) i henhold til samme forordning [513] afgørelse om disse forslag, som ændret efter de udvekslinger og høringer, der havde fundet sted mellem ACER, NRM'erne og TSO'erne. ACER vedtog således to afgørelser, den ene vedrørende aFRR-metoden og den anden vedrørende mFRR-metoden (herefter »ACER's afgørelser«), hvortil som bilag var vedlagt de omhandlede metoder, som ændret og godkendt af dette agentur.

---

508 Fælles resumé for sagerne Austrian Power Grid m.fl. mod ACER (T-606/20) og Austrian Power Grid m.fl. mod ACER (T-607/20).

509 Kommissionens forordning (EU) 2017/2195 af 23.11.2017 om fastsættelse af retningslinjer for balancering af elektricitet (EUT 2017, L 312, s. 6).

510 Henholdsvis artikel 20 og 21 i forordning 2017/2195.

511 Artikel 20, stk. 1, og artikel 21, stk. 1, i forordning 2017/2195.

512 Artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning 2017/2195.

513 Artikel 5, stk. 7, i forordning 2017/2195.

Austrian Power Grid, ČEPS, a.s., Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., Red Eléctrica de España SA, RTE Réseau de transport d'électricité, Svenska kraftnät, TenneT TSO BV og TenneT TSO GmbH iværksatte klager [514] over disse afgørelser ved ACER's klagenævn (herefter »klagenævnet«). Da de ikke fik medhold i deres klager, anlagde de to søgsmål ved Retten med påstand om annullation af klagenævnets afgørelser, for så vidt som de vedrørte dem, af visse bestemmelser i ACER's afgørelser og af de hertil knyttede metoder.

ACER blev frifundet i disse søgsmål af Rettens Anden Udvidede Afdeling, som i denne forbindelse tog stilling til dels kompetencefordelingen mellem ACER og NRM'erne i forbindelse med vedtagelsen af aFRR- og mFRR-metoderne, dels de funktioner, der kræves for at drive aFRR- og mFRR-platformene i henhold til forordning 2017/2195.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis afviste Retten annullationssøgsmålene, for så vidt som de var rettet mod ACER's afgørelser og bilagene hertil. Retten bemærkede i denne henseende, at det fulgte af artikel 263, stk. 5, TEUF og af retsakten om oprettelse af ACER, dvs. forordning 2019/942 [515], at sagsøgerne som ikke-privilegerede parter [516] udelukkende kunne anlægge annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af klagenævnets afgørelser, men ikke af ACER's afgørelser og af bilagene hertil. Følgelig begrænsede Retten sig i det foreliggende tilfælde til at efterprøve lovligheden af klagenævnets afgørelser, navnlig for så vidt som de fuldt ud opretholdt ACER's afgørelser og de dertil knyttede aFRR- og mFRR-metoder.

Efter at have fastslået ovenstående fortsatte Retten i overensstemmelse hermed sin behandling af sagens realitet. For det første forkastede den sagsøgernes argumentation om, at klagenævnet havde begået en retlig fejl ved ikke at fastslå, at ACER havde overskredet grænserne for sin kompetence ved at vedtage de omhandlede afgørelser.

På dette punkt bemærkede Retten, at det fulgte af artikel 6, stk. 10, i forordning 2019/942 og af artikel 5, stk. 7, i forordning 2017/2195, således som gældende på tidspunktet for vedtagelse af klagenævnets afgørelser, at ACER har kompetence til at træffe konkrete afgørelser om reguleringsmæssige spørgsmål eller problemer, der påvirker den grænseoverskridende handel eller grænseoverskridende systemsikkerhed, såsom aFRR- og mFRR-metoder, når NRM'erne, som det var tilfældet i den foreliggende sag, har tilsendt ACER en fælles anmodning herom. Ifølge Retten fremgik det ikke af disse bestemmelser, at ACER's kompetence skulle være begrænset til de punkter alene, hvor der er uenighed mellem de pågældende myndigheder.

Denne ordlydsfortolkning understøttes af den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af. I denne henseende fremgår det af begrundelserne for forslagene til forordning 2019/942 og forordning nr. 713/2009 [517], som tidligere

---

514 I henhold til artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/942 af 5.6.2019 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (EUT 2019, L 158, s. 22).

515 34. betragtning til samt artikel 28, stk. 1, og artikel 29 i forordning 2019/942.

516 De privilegerede parter er de parter, der er omhandlet i artikel 19, stk. 1 og 2, i statutten for Domstolen, dvs. medlemsstaterne, EU-institutionerne, de stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, bortset fra medlemsstaterne, samt den i aftalen omhandlede EFTA-Tilsynsmyndighed.

517 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 713/2009 af 13.7.2009 om oprettelse af et agentur for samarbejde mellem energireguleringsmyndigheder (EUT 2009, L 211, s. 1).

fandt anvendelse, at det var EU-lovgivers klare hensigt at gøre beslutningstagningen om grænseoverskridende anliggender mere effektiv og hurtigere med en styrkelse af ACER's beføjelser til at træffe afgørelse i enkeltsager, samtidig med at NRM'ernes centrale rolle på energitilsynsområdet blev bevaret, og dette i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det fremgår ligeledes af præamblen til forordning 2019/942 [518], at ACER blev oprettet for at udfylde de reguleringsmæssige huller på EU-plan og for at medvirke til at sikre effektivt fungerende indre markeder for elektricitet og naturgas.

Formålet med og den sammenhæng, hvori de relevante bestemmelser i forordning 2019/942 og forordning 2017/2195 indgår, samt de særlige omstændigheder i den foreliggende sag bekræftede således, at ACER havde beføjelse til at træffe afgørelse om udformningen af aFRR- og mFRR-metoderne i tilfælde af NRM'ernes fælles anmodning herom. For så vidt som ACER er blevet tillagt egne beføjelser til at træffe afgørelser for uafhængigt og effektivt at kunne udføre sine reguleringsopgaver, er dette agentur ligeledes bemyndiget til at ændre TSO'ernes forslag for at sikre, at de er i overensstemmelse med EU's energilovgivning, uden at være bundet af eventuelle punkter, hvorom de kompetente NRM'er er enige.

Det fulgte heraf, at ACER's klagenævn ikke havde begået nogen retlig fejl ved at bekræfte ACER's kompetence til at træffe afgørelse om punkterne i de aFRR- og mFRR-metoder, der havde været genstand for en aftale mellem NRM'erne.

For det andet forkastede Retten sagsøgernes klagepunkter om, at klagenævnet havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at ACER ikke havde pålagt TSO'erne at medtage kapacitetsforvaltningsfunktionen blandt de funktioner, der kræves for at drive aFRR- og mFRR-platformene, men at denne medtagelse fulgte direkte af anvendelsen af forordning 2017/2195.

Retten præciserede indledningsvis, at denne medtagelse var afgørende for bedømmelsen af, om de af TSO'erne udarbejdede forslag skulle overholde de supplerende krav, der var fastsat i forordning 2017/2195 [519], når TSO'erne som i det foreliggende tilfælde påtænkte at udpege flere enheder til at varetage de forskellige påkrævede funktioner. Retten bemærkede i denne forbindelse, at de af TSO'erne fremsendte metodeforslag i medfør af den nævnte forordning skal indeholde en definition af de funktioner, der kræves for at drive aFRR- og mFRR-platformene [520]. Selv om det fremgår af forordning 2017/2195, at disse platforme som minimum skal bestå af funktionen vedrørende optimering af aktivering og funktionen vedrørende afregning mellem TSO'er [521], er det ikke udelukket, at en anden funktion, såsom kapacitetsforvaltning, ligeledes anses for at være påkrævet for at drive disse platforme, navnlig ikke hvis tilføjelsen af en sådan funktion forekommer nødvendig for at sikre et højniveaudesign af denne platform, som lever op til fælles forvaltningsprincipper og forretningsprocesser.

En fortolkning af begrebet den funktion, der kræves for at drive aFRR- og mFRR-platformene, giver – henset til sammenhængen og de formål, der forfølges med forordning 2017/2195 – anledning til at antage, at der er tale om en funktion, der såvel teknisk som retligt fremstår som nødvendig for en effektiv og sikker etablering og drift af de nævnte platforme.

---

518 Tiende betragtning til forordning 2019/942, tidligere femte betragtning til forordning nr. 713/2009.

519 Artikel 20, stk. 3, litra e), nr. i)-iii), og artikel 21, stk. 3, litra e), nr. i)-iii), i forordning 2017/2195.

520 Artikel 20, stk. 3, litra c), og artikel 21, stk. 3, litra c), i forordning 2017/2195.

521 Artikel 20, stk. 2, og artikel 21, stk. 2, i forordning 2017/2195.

Ifølge Retten opfylder kapacitetsforvaltningsfunktionen en sådan nødvendighedsbetingelse. På det retlige plan pålægger forordning 2017/2195 nemlig TSO'erne løbende at ajourføre den tilgængelige områdeoverskridende transmissionskapacitet med henblik på udveksling af balanceringsenergi eller til forvaltning af processen til udligning af modsatrettede ubalancer. På det tekniske plan er den løbende ajourføring af denne kapacitet, som ligger til grund for kapacitetsforvaltningsfunktionen – som det fremgår af de forslag til aFRR- og mFRR-metoder, der er udarbejdet i det foreliggende tilfælde – et væsentligt input til funktionen vedrørende optimering af aktivering. TSO'erne havde i øvrigt selv føjet kapacitetsforvaltningsfunktionen til platformene, for at disse platforme kunne opfylde de krav til et højniveaudesign med hensyn til effektivitet og sikkerhed, som kræves i forordning 2017/2195.

Henset til navnlig ovenstående betragtninger blev klagenævnets afgørelser stadfæstet.

IX. Fælles handelspolitik

1. Antidumping

Dom af 21. juni 2023, Guangdong Haomei New Materials og Guangdong King Metal Light Alloy Technology mod Kommissionen (T-326/21, EU:T:2023:347)

»Dumping – import af ekstruderet aluminium med oprindelse i Kina – gennemførelsesforordning (EU) 2021/546 – indførelse af en endelig antidumpingtold – artikel 1, stk. 4, i forordning (EU) 2016/1036 – definition af den pågældende vare – fastsættelse af den normale værdi – artikel 2, stk. 6a, i forordning 2016/1036 – rapport, hvori det konstateres, at der foreligger væsentlige fordrejninger i eksportlandet – bevisbyrde – anvendelse af et repræsentativt land – artikel 3, stk. 1, 2, 3, 5 og 6, i forordning 2016/1036 – skade – økonomiske faktorer og forhold, der har indflydelse på EU-erhvervsgrenens situation – ret til forsvar – princippet om god forvaltningsskik«

Efter at have modtaget en klage fra sammenslutningen European Aluminium vedtog Europa-Kommissionen gennemførelsesforordning 2021/546 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af ekstruderet aluminium med oprindelse i Kina [522].

Guangdong Haomei New Materials Co. Ltd og Guangdong King Metal Light Alloy Technology Co. Ltd, der er selskaber stiftet efter kinesisk ret, og som producerer og eksporterer ekstruderet aluminium til Den Europæiske Union, anlagde et søgsmål med påstand om navnlig annullation af den nævnte gennemførelsesforordning. Det italienske selskab Airoldi Metalli SpA (herefter »Airoldi«) intervenerede i sagen til støtte for sagsøgerne.

Retten frifandt Kommissionen og gav flere præciseringer vedrørende den nye metode til beregning af den normale værdi af den pågældende vare, der er omfattet af en antidumpingundersøgelse, når der foreligger væsentlige fordrejninger på markedet i eksportlandet, således som indført ved antidumpinggrundforordningens artikel 2, stk. 6a, litra a) [523].

Rettens bemærkninger

Til støtte for søgsmålet kritiserede sagsøgerne bl.a. Kommissionen for, at den havde begået en retlig fejl ved definitionen af »den pågældende vare«, der var omfattet af antidumpingundersøgelsen, dvs. ekstruderet aluminium med oprindelse i Kina. Sagsøgerne anførte i denne forbindelse, at de producerede tusindvis af typer af ekstruderet aluminium, således at Kommissionen burde have foretaget en række sondringer.

Retten fremhævede, at definitionen af den pågældende vare henhører under udøvelsen af de vide skønsbeføjelser, som EU-institutionerne er tillagt på området for handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger, og den fastslog, at Kommissionen i overensstemmelse med retspraksis

---

522 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).

523 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 af 8.6.2016 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT 2016, L 176, s. 21), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2321 af 12.12.2017 (EUT 2017, L 338, s. 1).

på området havde taget hensyn til flere relevante faktorer med henblik på denne definition, såsom de omhandlede varers fysiske, tekniske og kemiske egenskaber, deres anvendelse, substituerbarhed, kundernes efterspørgsel og fremstillingsprocessen.

Selv om bevisbyrden påhvilede sagsøgerne, havde de desuden ikke godtgjort, at Kommissionen havde foretaget en urigtig vurdering af de nævnte faktorer, eller hvilke andre og mere relevante faktorer der burde have været lagt vægt på.

Klagepunktet om et åbenbart urigtigt skøn ved definitionen af den pågældende vare blev derfor forkastet.

Dernæst behandlede Retten sagsøgernes kritikpunkter mod Kommissionens konstatering af, at der forelå væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked, samt de argumenter, hvormed Airoldi havde bestridt lovligheden af den »rapport om væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked« [524], som Kommissionen udarbejdede i 2017 og tog hensyn til i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesforordning 2021/546.

Hvad angik det af Airoldi fremsatte anbringende bemærkede Retten, at alene de af en intervenients argumenter, som ligger inden for rammerne af hovedparternes påstande og anbringender, kan realitetsbehandles. Eftersom sagsøgerne ikke havde rejst tvivl om lovligheden af rapporten om væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked, blev det anbringende, hvormed Airoldi havde anfægtet denne rapport, imidlertid afvist fra realitetsbehandling.

Hvad angik de klagepunkter, hvormed sagsøgerne havde kritiseret Kommissionens analyse af, om der forelå væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked, fremhævede Retten, at begrebet »væsentlige fordrejninger« i eksportlandet og metoden til beregning af den normale værdi af den pågældende vare, når der forekommer sådanne fordrejninger i eksportlandet, blev indført i antidumpinggrundforordningen ved ændringsforordning 2017/2321 [525].

I denne forbindelse fastsætter den nye artikel 2, stk. 6a, litra a), i antidumpinggrundforordningen, at hvis der foreligger væsentlige fordrejninger i eksportlandet, kan der ske fravigelse af princippet om, at den normale værdi i første række skal fastsættes på grundlag af den pris, der faktisk er betalt eller skal betales i normal handel i dette land. I henhold til antidumpinggrundforordningens artikel 2, stk. 6a, litra c), kan Kommissionen udarbejde en rapport, der beskriver markedsvilkårene i et bestemt land eller en særlig sektor, hvis den har velunderbyggede indicier for, at der eventuelt er væsentlige fordrejninger i dette land eller denne sektor. Sådanne rapporter og det bevismateriale, som de bygger på, skal indgå i sagsakterne til eventuelle undersøgelser vedrørende det pågældende land eller den pågældende sektor.

Efter at have påpeget dette fastslog Retten, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde konkluderet, at der forelå væsentlige fordrejninger i sektoren for ekstruderet aluminium i Kina, på grundlag af en analyse af de forskellige faktorer, der i henhold til antidumpinggrundforordningens artikel 2, stk. 6a, litra b), især skal tages hensyn til. Desuden havde Kommissionen langt fra blot foretaget en vag og hypotetisk analyse, som sagsøgerne havde gjort gældende, men havde ikke alene

---

524 Kommissionens arbejdsdokument af 20.12.2017 om væsentlige fordrejninger i Folkerepublikken Kinas økonomi i forbindelse med handelsbeskyttelsesundersøgelser (SWD(2017) 483 final/2).

525 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2321 af 12.12.2017 om ændring af grundforordningen og af forordning (EU) 2016/1037 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT 2017, L 338, s. 1).

taget hensyn til den rapport om væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked, der var udarbejdet i overensstemmelse med antidumpinggrundforordningens artikel 2, stk. 6a, litra c), men ligeledes til en række rapporter, dokumenter og data fra en lang række forskellige kilder, herunder kinesiske. I øvrigt havde Kommissionen heller ikke tilsidesat sin forpligtelse til at give sagsøgerne mulighed for effektivt at give deres mening til kende vedrørende rigtigheden og relevansen af de påberåbte faktiske omstændigheder samt vedrørende de beviser, hvorpå Kommissionen støttede sin konklusion om de væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked.

Retten forkastede således de forskellige klagepunkter, hvorved analysen af, om der forelå væsentlige fordrejninger på det kinesiske marked, blev anfægtet.

Ifølge Retten havde Kommissionen heller ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at vælge Tyrkiet som repræsentativt land ved beregningen af den normale værdi af den pågældende vare.

Såfremt det fastslås, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende priserne og omkostningerne på hjemmemarkedet i eksportlandet på grund af, at der foreligger væsentlige fordrejninger på dette marked, bestemmer antidumpinggrundforordningens artikel 2, stk. 6a, litra a), at den normale værdi skal beregnes på grundlag af produktions- og salgsomkostninger, der afspejler ikke-fordrejede priser eller referenceværdier. Med henblik herpå kan Kommissionen som informationskilder bl.a. anvende tilsvarende produktions- og salgsomkostninger i et passende repræsentativt land med et økonomisk udviklingsniveau svarende til eksportlandets.

Det kriterium, der nu skal overholdes ved udvælgelsen af det passende repræsentative land, er følgelig et økonomisk udviklingsniveau svarende til eksportlandets. Det er under overholdelse af dette nye kriterium, at hovedparten af retspraksis vedrørende de erstattede bestemmelser i antidumpinggrundforordningen fortsat finder anvendelse, dvs. at Kommissionen skal basere sig på et tredjeland, hvor priserne for en tilsvarende vare fastsættes under betingelser, der er så sammenlignelige som muligt med dem, der gælder i eksportlandet.

Henset til disse præciseringer forkastede Retten for det første sagsøgernes henvisninger til tidligere retspraksis, som ikke kunne overføres, og fastslog for det andet, at sagsøgerne ikke havde bestridt, at Tyrkiet havde et udviklingsniveau svarende til Kinas. Retten forkastede endvidere argumenterne om, at Kina har et højere indbyggerantal end Tyrkiet, og at den indenlandske efterspørgsel er anderledes, og den konkluderede, at sagsøgerne ikke havde godtgjort, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved valget af Tyrkiet som repræsentativt land.

Ifølge Retten anlagde Kommissionen heller ikke noget åbenbart urigtigt skøn, da den konkluderede, at EU-erhvervsgrenen havde lidt skade, og at der forelå en årsagsforbindelse mellem denne skade og importen af ekstruderet aluminium med oprindelse i Kina.

I denne forbindelse forkastede Retten sagsøgernes argument om, at EU-producenterne betydelige markedsandel udelukkede, at EU-erhvervsgrenen havde lidt en væsentlig skade. Retten forkastede endvidere klagepunkterne om, at Kommissionen havde set bort fra sammenhængen med en betydelig vækst i forbruget og i EU-erhvervsgrenens rentabilitet. På dette punkt påpegede Retten for det første, at for at fastslå, at EU-erhvervsgrenen lider en skade, der kan begrunde indførelsen af antidumpingtold, kræves det ikke, at alle relevante økonomiske faktorer og forhold godtgør en negativ tendens. For det andet fremhævede Kommissionen, at EU-erhvervsgrenen havde mistet markedsandele på trods af den stigende efterspørgsel, og at dens rentabilitet var faldet i den betragtede periode.

Kommissionen havde heller ikke begået nogen fejl ved sin hensyntagen til markedsandelen for importen fra Kina, som ifølge sagsøgerne var under 15% i absolutte tal. Selv om antidumpinggrundforordningens artikel 5, stk. 7, bestemmer, at der ikke indledes en procedure, når importen fra et land udgør en markedsandel på under 1%, er markedsandelen for importen af ekstruderet aluminium fra Kina nemlig langt højere end denne procentdel. Da

antidumpinggrundforordningen ikke fastsætter nogen anden tærskel for en markedsandel, for at det kan konkluderes, at importen fra et tredjeland ikke er af en sådan art, at den kan forvolde skade, konstaterede Retten, at sagsøgerne ikke havde fremført andre argumenter, der gav grundlag for at konkludere, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

Da de øvrige fremsatte anbringender ligeledes viste sig at måtte afvises fra realitetsbehandling eller at være ugrundede, frifandt Retten Kommissionen i det hele.

2. Eksterritorial anvendelse af et tredjelands lovgivning

Dom af 12. juli 2023, IFIC Holding mod Kommissionen (T-8/21, EU:T:2023:387)

»Handelspolitik – beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland – restriktive foranstaltninger truffet af De Forenede Stater over for Iran – sekundære sanktioner, der forhindrer fysiske eller juridiske personer i Unionen i at have forretningsforbindelser med de virksomheder, der er omfattet af de nævnte foranstaltninger – forbud mod efterlevelse af sådan lovgivning – artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 2271/96 – Kommissionens afgørelse om bemyndigelse til, at en juridisk person i Unionen efterlever denne lovgivning – begrundelsespligt – bemyndigelsens tilbagevirkende kraft – hensyntagen til interesserne for den virksomhed, der er omfattet af tredjelandets restriktive foranstaltninger – ret til at blive hørt«

I 2018 udtrådte Amerikas Forenede Stater af den atomaftale med Iran, der blev undertegnet i 2015, og som havde til formål at kontrollere Irans atomprogram og at ophæve de økonomiske sanktioner mod Iran. Som følge af denne udtrædelse genindførte De Forenede Stater på grundlag af »Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012« (lov af 2012 om frihed og bekæmpelse af spredning i Iran) sanktioner mod Iran og en liste over bestemte personer [526]. Siden da har det igen været forbudt for enhver person at have forretningsforbindelser med de personer, der er opført på SDN-listen, uden for De Forenede Staters område.

Efter denne afgørelse vedtog Unionen for at beskytte sine interesser delegeret forordning 2018/1100 [527] om ændring af bilaget til forordning nr. 2271/96 [528] for heri at nævne den nævnte amerikanske lov af 2012 om frihed og bekæmpelse af spredning i Iran. Sidstnævnte forordning, der tilsigter at yde beskyttelse mod den eksterritoriale anvendelse af de love, der er knyttet som bilag dertil, forbyder navnlig de berørte personer [529] at efterleve de pågældende love eller de

---

526 Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (liste over udtrykkeligt udpegede nationale statsborgere og personer, hvis aktiver blokeres, herefter »SDN-listen«).

527 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 eksterritoriale 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).

528 Rådets forordning (EF) nr. 2271/96 af 22.11.1996 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale 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), 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 delegeret forordning 2018/1100 (herefter »forordningen«).

529 De personer, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 2271/96, er bl.a. dels fysiske personer, der har bopæl i Unionen og er statsborgere i en medlemsstat, dels juridiske personer, der er registreret i Unionen [artikel 11, nr. 1) og 2)].

foranstaltninger, der følger heraf (artikel 5, stk. 1), medmindre Europa-Kommissionen giver bemyndigelse hertil, når ikke-efterlevelsen af disse udenlandske love ville være til væsentlig skade for interesserne hos de personer, der er omfattet af forordningen, eller Unionens interesser (artikel 5, stk. 2). Den vedtog også gennemførelsesforordning 2018/1101 om fastsættelse af kriterierne for anvendelse af den nævnte artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96 [530].

IFIC Holding AG (herefter »IFIC«) er et tysk selskab, hvis aktier indirekte ejes af den iranske stat, og som selv ejer kapitalandele i forskellige tyske virksomheder, for hvilke selskabet har ret til udbytte. Clearstream Banking AG er den eneste depotbank for værdipapirer, der er godkendt i Tyskland. Efter at IFIC i november 2018 blev opført på SDN-listen af De Forenede Stater, stoppede depotbanken med at udbetale udbytte til IFIC og blokerede udbyttet på en separat konto. Den 28. april 2020 vedtog Kommissionen – efter en ansøgning om bemyndigelse som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96 fra Clearstream Banking – gennemførelsesafgørelse C(2020) 2813 final, hvorved den gav denne bank bemyndigelse til at efterleve visse love i De Forenede Stater vedrørende sagsøgerens værdipapirer eller midler i en periode på 12 måneder (herefter »den omtvistede bemyndigelse«). Denne bemyndigelse blev efterfølgende fornyet i 2021 og 2022 ved gennemførelsesafgørelse C(2021) 3021 final og C(2022) 2775 final [531] (herefter »de anfægtede afgørelser«). I denne sammenhæng anlagde IFIC på grundlag af artikel 263 TEUF sag ved Retten med påstand om annullation af de afgørelser, som Kommissionen har vedtaget efter ansøgningen fra Clearstream Banking, og sidstnævnte intervenerede i sagen.

Retten frifandt Kommissionen i søgsmålet anlagt af IFIC og udtalte sig i denne anledning om nye retsspørgsmål vedrørende forordning nr. 2271/96. Den fastslog navnlig, at de anfægtede afgørelser ikke havde tilbagevirkende kraft, og at Kommissionen ikke havde anlagt et fejlskøn ved ikke at tage hensyn til sagsøgerens interesser eller ved ikke at undersøge, om der fandtes mindre indgribende alternativer. Den fastslog også, at begrænsningen af sagsøgerens ret til at blive hørt af Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af de nævnte afgørelser var nødvendig og forholdsmæssig, henset til de formål, der forfølges med forordning nr. 2271/96.

Rettens bemærkninger

Retten fandt først, at de anfægtede afgørelser ikke havde tilbagevirkende kraft, idet det var klart angivet i disse, at de var gyldige fra datoen for deres meddelelse og i en periode på 12 måneder [532]. Det fulgte heraf, at den omtvistede bemyndigelse ikke havde tilbagevirkende kraft og ikke omfattede adfærd, der havde fundet sted forud for de anfægtede afgørelsers gyldighedsdato, men udelukkende den adfærd, der havde fundet sted fra og med denne dato.

Hvad dernæst angik sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen havde anlagt et urigtigt skøn, idet den for det første ikke havde taget hensyn til sagsøgerens interesser, men kun til Clearstream Bankings interesser, fastslog Retten, at Kommissionen ikke var forpligtet til at gøre dette. Retten bemærkede således, at forordning nr. 2271/96 [533] bestemmer, at meddelelsen af en bemyndigelse til

---

530 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1101 af 3.8.2018 om fastlæggelse af kriterierne for anvendelse af artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2271/96 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale 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. 7).

531 Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2021) 3021 final af 27.4.2021 og Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2022) 2775 final af 26.4.2022.

532 Jf. artikel 3 i hver af de anfægtede afgørelser.

533 Jf. artikel 5 i forordning nr. 2271/96.

at efterleve de i bilaget omhandlede love er betinget af, at undladelse heraf ville være til væsentlig skade for interesserne hos den person, der ansøger om bemyndigelsen, eller Unionens interesser, men at denne bestemmelse ikke nævner interesserne hos en tredjepart, der er omfattet af tredjelandets restriktive foranstaltninger. Retten fastslog det samme for så vidt angik de ikkekumulative kriterier, der er fastsat i gennemførelsesforordning 2018/1101 [534], og som Kommissionen skal tage hensyn til ved vurderingen af en ansøgning om bemyndigelse. Desuden nævner ingen af de omhandlede kriterier en afvejning af tredjepartens interesser over for ansøgerens eller Unionens interesser. Selv om det er muligt, at den tredjepart, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, er omfattet af forordning nr. 2271/96 [535] og således falder ind under anvendelsesområdet for visse bestemmelser i denne forordning, kan en sådan omstændighed i øvrigt ikke føre til, at der i forbindelse med anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 5, stk. 2, tages hensyn til andre interesser end dem, der er fastsat i den nævnte bestemmelse. Hvad for det andet angår sagsøgerens argument om, at Kommissionen ikke tog hensyn til muligheden for at anvende mindre indgribende alternativer eller muligheden for, at sagsøgeren kunne påberåbe sig en ret til erstatning, bemærkede Retten, at gennemførelsesforordning 2018/1101 [536] ikke pålægger Kommissionen sådanne forpligtelser. Kommissionens undersøgelse består nemlig i at efterprøve, om de beviser, som ansøgeren har fremsendt, gør det muligt ud fra de kriterier, der er fastsat i gennemførelsesforordning 2018/1101 [537], at konkludere, at ansøgerens eller Unionens interesser i tilfælde af manglende efterlevelse af de i bilaget omhandlede love vil lide væsentlig skade som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96. Når Kommissionen konkluderer, at det er tilstrækkeligt godtgjort, at der vil indtræde en alvorlig skade på de nævnte interesser, er den derfor ikke forpligtet til at undersøge, om der findes alternativer til bemyndigelsen.

Hvad herefter angår anbringendet om en tilsidesættelse af retten til at blive hørt fandt Retten, at EU-lovgiver har valgt at fastsætte en ordning, hvor de interesser, som tredjeparter, der berøres af restriktive foranstaltninger, har, ikke tages i betragtning, og hvor disse tredjeparter ikke skal delagtiggøres i proceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96. Vedtagelsen af en afgørelse i henhold til den nævnte bestemmelse opfylder nemlig formål af almen interesse, der består i at beskytte Unionens interesser eller interesserne hos de personer, der udøver rettigheder i henhold til EUF-traktaten, mod de alvorlige skader, der kan følge af den manglende efterlevelse af de i bilaget omhandlede love.

Inden for denne ramme er udøvelsen af en ret til at blive hørt for berørte tredjeparter i den omhandlede procedure ikke alene ikke i overensstemmelse med de formål af almen interesse, der forfølges med den pågældende lovgivning; en sådan udøvelse ville også risikere at være til fare for opfyldelsen af disse formål gennem en ukontrolleret udbredelse af oplysninger, som myndighederne i det tredjeland, hvori de i bilaget omhandlede love har deres oprindelse, kunne få kendskab til. Disse myndigheder kunne således få kendskab til, at en person har ansøgt om bemyndigelse og derfor sandsynligvis ikke efterlever det pågældende tredjelands eksterritoriale lovgivning, hvilket ville medføre en række risici for undersøgelser og sanktioner over for denne person og dermed medføre skade for vedkommendes og i givet fald Unionens interesser.

---

534 Jf. artikel 4 i gennemførelsesforordning 2018/1101.

535 Jf. artikel 11 i forordning nr. 2271/96.

536 Jf. artikel 3 i gennemførelsesforordning 2018/1101.

537 Jf. artikel 4 i gennemførelsesforordning 2018/1101.

Der findes i øvrigt ikke noget forhold, der er uløseligt forbundet med de nævnte tredjeparters personlige situation, som er direkte nævnt blandt de forhold, der skal indgå i ansøgningen om bemyndigelse [538], eller blandt de kriterier, som Kommissionen tager hensyn til, når den vurderer en sådan ansøgning [539]. Inden for det system, der er indført ved forordning nr. 2271/96 på området, synes tredjeparter, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, ikke for Kommissionen at kunne gøre fejl eller forhold vedrørende deres personlige situation gældende. En begrænsning af retten til at blive hørt for tredjeparter, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i forbindelse med en sådan procedure, synes derfor ikke, under hensyntagen til den relevante retlige ramme og de formål, der forfølges med denne ramme, at være uforholdsmæssig og ikke at overholde det væsentlige indhold af denne ret. Det følger heraf, at under de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde er den nævnte begrænsning af retten til at blive hørt begrundet som omhandlet i retspraksis og nødvendig og forholdsmæssig, henset til de formål, der forfølges med forordning nr. 2271/96, og navnlig med denne forordnings artikel 5, stk. 2. Kommissionen var følgelig ikke forpligtet til at høre sagsøgeren i forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.

Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionen for at overholde sagsøgerens ret til at blive hørt i det mindste burde have offentliggjort de anfægtede afgørelsers dispositive del. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at der påhvilede Kommissionen en sådan forpligtelse til offentliggørelse. For det første har denne hævdede forpligtelse intet retsgrundlag i nogen relevant bestemmelse; for det andet kan offentliggørelsen af de anfægtede afgørelser efter deres vedtagelse ikke have nogen betydning for udøvelsen af sagsøgerens eventuelle ret til at blive hørt under den administrative procedure. Endelig forkastede Retten af de samme grunde sagsøgerens argument om, at Kommissionen alternativt burde have meddelt sagsøgeren de anfægtede afgørelser, efter at de var blevet vedtaget. Henset til det ovenstående kunne det derfor ikke fastslås, at Kommissionen havde tilsidesat sagsøgerens ret til at blive hørt, idet den havde undladt at offentliggøre eller meddele sagsøgeren de anfægtede afgørelser.

---

538 Artikel 3, stk. 2, i gennemførelsesforordning 2018/1101 lyder således: »Ansøgningerne skal indeholde ansøgernes navn og kontaktoplysninger, angive de præcise bestemmelser for den anførte eksterritoriale lovgivning eller den efterfølgende foranstaltning og indeholde en beskrivelse af omfanget af den tilladelse, der anmodes om, og skaden, der vil blive forårsaget ved manglende efterlevelse.«

539 I henhold til de kriterier, der er fastsat i artikel 4 i gennemførelsesforordning 2018/1101, som har til formål at vurdere, om der vil blive forvoldt alvorlig skade på de beskyttede interesser, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2271/96.

X. Økonomisk og monetær politik [540]

Dom af 22. november 2023, Del Valle Ruíz m.fl. mod Afviklingsinstansen (T-302/20, T-303/20 og T-307/20, EU:T:2023:735)

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afvikling af Banco Popular Español – Afviklingsinstansens afgørelse om afslag på at bevilge kompensation til aktionærerne og kreditorerne som følge af afviklingsforanstaltningerne – ejendomsret – ret til at blive hørt – adgang til effektive retsmidler – værdiansættelse af forskellen i behandling – valuarens uafhængighed«

Dom af 22. november 2023, Molina Fernández mod Afviklingsinstansen (T-304/20, EU:T:2023:734)

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afvikling af Banco Popular Español – Afviklingsinstansens afgørelse om afslag på at bevilge kompensation til aktionærerne og kreditorerne som følge af afviklingsforanstaltningerne – værdiansættelse af forskellen i behandling – valuarens uafhængighed«

Dom af 22. november 2023, ACMO m.fl. mod Afviklingsinstansen (T-330/20, EU:T:2023:733)

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afvikling af Banco Popular Español – Afviklingsinstansens afgørelse om ikke at bevilge de aktionærer og kreditorer, der er berørt af afviklingsforanstaltningerne, kompensation – værdiansættelse af forskel i behandlingen – valuarens uafhængighed«

I de forenede sager T-302/20, T-303/20 og T-307/20 og i sag T-304/20 er sagsøgerne fysiske og juridiske personer, som var aktionærer i Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«), inden der blev vedtaget en afviklingsordning for denne bank. I sag T-330/20 er der derimod tale om investeringsfonde, som inden vedtagelsen af den pågældende ordning var indehavere af kapitalinstrumenter, med undtagelse af den ene af disse, der var indtrådt i rettighederne efter en enhed, som var indehaver af obligationer i Banco Popular.

Den 7. juni 2017 vedtog Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen) på sit eksekutivmøde, på grundlag af forordning nr. 806/2014 [541], en afviklingsordning for Banco Popular [542], som Europa-Kommissionen godkendte samme dag [543].

---

540 Fælles resumé for sagerne Del Valle Ruíz m.fl. mod Afviklingsinstansen (sagerne T-302/20, T-303/20 og T-307/20), Molina Fernández mod Afviklingsinstansen (sag T-304/20) og ACMO m.fl. mod Afviklingsinstansen (sag T-330/20).

541 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).

542 Afgørelse SRB/EES/2017/08 om vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular (herefter »afviklingsordningen«).

Inden denne ordning blev vedtaget, havde Afviklingsinstansen antaget firmaet Deloitte Réviseurs d'Entreprises som valuar (herefter »valuarfirmaet«) til at foretage en værdiansættelse af Banco Popular forud for en eventuel afvikling samt en værdiansættelse af forskellen i behandling efter en potentiel afvikling. Den 6. juni 2017 fremsendte valuarfirmaet en værdiansættelse (herefter »værdiansættelse 2«) til Afviklingsinstansen, som havde til formål at tilvejebringe et skøn over værdien af Banco Populars aktiver og passiver og et skøn over den behandling, som aktionærerne og kreditorerne ville have modtaget, hvis Banco Popular havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, samt at indgå i afgørelsen om, hvilke aktier og ejerskabsinstrumenter der skulle overføres, og i Afviklingsinstansens forståelse af, hvad der i forbindelse med virksomhedssalgsværktøjet udgjorde kommercielle vilkår. I afviklingsordningen besluttede Afviklingsinstansen at bringe Banco Popular under afvikling, idet den fandt, at de nødvendige betingelser [544] var opfyldt. Efter en gennemsigtig og åben salgsproces, der blev gennemført af den spanske afviklingsmyndighed, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (omstruktureringsfond for banker, herefter »FROB«), blev de nye aktier i Banco Popular overført til Banco Santander SA.

Efter vedtagelsen af afviklingsordningen fremsendte valuarfirmaet værdiansættelsen af forskellen i behandling [545] (herefter »værdiansættelse 3«) til Afviklingsinstansen, som havde til formål at fastlægge, om de berørte aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular havde været genstand for almindelig insolvensbehandling, end den behandling, de modtog som følge af afviklingen. Denne værdiansættelse blev foretaget inden for rammerne af et likvidationsscenario i henhold til spansk lovgivning på det tidspunkt, hvor afviklingsordningen blev vedtaget. Valuarfirmaet vurderede, at det ville have ført til en ikke-planlagt likvidation, hvis der var blevet indledt en almindelig insolvensbehandling. Det konkluderede, at der ikke havde kunnet forventes nogen tilbagebetaling i forbindelse med en sådan behandling, og at der derfor ikke var nogen forskel i behandlingen sammenlignet med den, der fulgte af afviklingsforanstaltningen.

For at kunne træffe en endelig afgørelse om, hvorvidt det var nødvendigt at yde kompensation til berørte aktionærer og kreditorer gennem Den Fælles Afviklingsfond [546] , opfordrede Afviklingsinstansen efterfølgende disse til at tilkendegive deres interesse i at udøve deres ret til at

---

543 Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular (EUT 2017, L 178, s. 15).

544 I henhold til artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

545 I henhold til artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014.

546 I henhold til artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014.

blive hørt med hensyn til dens foreløbige afgørelse herom [547], hvori den, henset til værdiansættelse 3, konkluderede, at det ikke var nødvendigt at betale dem kompensation. Proceduren vedrørende retten til at blive hørt fandt sted i to på hinanden følgende faser, dvs. tilmeldingsfasen, i hvilken de berørte aktionærer og kreditorer blev opfordret til at tilkendegive deres interesse i at udøve deres ret til at blive hørt, efterfulgt af høringsfasen, i hvilken de berørte personer kunne fremsætte deres bemærkninger til den foreløbige afgørelse, som var vedlagt den ikke-fortrolige udgave af værdiansættelse 3.

Efter denne høringsfase gennemgik Afviklingsinstansen de relevante bemærkninger og modtog et uddybende dokument fra valuarfirmaet, hvori dette firma bekræftede, at strategien og de forskellige antagede likvidationsscenarier, der var beskrevet i værdiansættelse 3, samt de anvendte metoder og de udførte analyser fortsat var gyldige.

Den 17. marts 2020 vedtog Afviklingsinstansen afgørelse SRB/EES/2020/52 om, hvorvidt aktionærerne og kreditorerne skulle bevilges kompensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der var truffet vedrørende Banco Popular (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvori den fandt, at valuarfirmaet var uafhængigt, og at værdiansættelse 3 var i overensstemmelse med den gældende lovramme og var tilstrækkeligt begrundet og fyldestgørende. Den fremlagde ligeledes de bemærkninger, som de berørte aktionærer og kreditorer havde fremsendt, og vurderingen af disse og konkluderede, at der ikke var nogen forskel mellem den behandling, som de berørte aktionærer og kreditorer faktisk havde modtaget, og den behandling, som de ville have modtaget, hvis Banco Popular havde været underlagt almindelig insolvensbehandling på tidspunktet for afviklingen.

I sine domme, hvori Retten frifandt Afviklingsinstansen i de tre søgsmål, der var støttet på artikel 263 TEUF, tog den for første gang stilling til en påstand om annullation af en afgørelse truffet af Afviklingsinstansen vedrørende en eventuel kompensation til de aktionærer og kreditorer, som var berørt af en bankafvikling. Retten behandlede i denne forbindelse en række nye spørgsmål, der var rejst i de tre søgsmål, navnlig vedrørende vurderingen af den situation, som de berørte aktionærer og kreditorer ville have været i, såfremt Banco Popular havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, valuarfirmaets uafhængighed, retten til at blive hørt under proceduren, adgang til effektive retsmidler og ejendomsretten.

Rettens bemærkninger

I første række forkastede Retten klagepunkterne om, at den anfægtede afgørelse var ulovlig med hensyn til undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt de tidligere aktionærer i Banco Popular ville have modtaget en bedre behandling inden for rammerne af en almindelig insolvensbehandling.

For det første bemærkede Retten dels, at det klart fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 806/2014, at henvisningen [548] til den behandling, som enhedens aktionærer og kreditorer ville have modtaget, hvis den havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, vedrører den behandling, som disse antages at ville have modtaget i tilfælde af likvidation af enheden. Dels svarer den metode til værdiansættelse af denne behandling, som er defineret i delegeret forordning

---

547 Afviklingsinstansens foreløbige afgørelse om, hvorvidt aktionærerne og kreditorerne skal bevilges kompensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der er truffet vedrørende Banco Popular Español S.A., og vedrørende iværksættelsen af en procedure, så de berørte kan udøve deres ret til at blive hørt (SRB/EES/2018/132) (herefter »den foreløbige afgørelse«).

548 I henhold til artikel 20, stk. 16-18, i forordning nr. 806/2014.

2018/344 [549], til realiseringen af instituttets aktiver og dermed til en likvidation i overensstemmelse med definitionen i artikel 3, stk. 1, nr. 42), i forordning nr. 806/2014.

For det andet vedrører den sammenligning, der skal foretages for at fastslå forskellen i behandling, den faktiske behandling, som de berørte aktionærer og kreditorer har modtaget som følge af afviklingen, og vurderingen af, hvorledes deres situation havde været, såfremt afviklingsforanstaltningen ikke var blevet vedtaget, dvs. såfremt enheden var blevet likvideret.

For det tredje fastslog Retten, at spansk ret i forbindelse med vurderingen af forskellen i behandling efter en afvikling, som er besluttet af FROB, bestemmer, at det kontrafaktiske scenario er et scenario med likvidation af enheden, hvor der tages hensyn til den spanske lovgivnings bestemmelser vedrørende likvidation. Heraf udledte Retten, at forskellen i behandling skal fastlægges på grundlag af et likvidationsscenario, hvilket udelukker muligheden for et scenario, der er baseret på enheden som en going concern eller på en akkord med kreditorerne.

For det fjerde præciserede Retten, at det kontrafaktiske likvidationsscenario, der var anvendt i værdiansættelse 3, skulle defineres på baggrund af Banco Populars situation på tidspunktet for afviklingen. På dette tidspunkt var Banco Popular ikke i stand til at fortsætte sine aktiviteter på grund af bankens likviditetssituation, dens situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende og den mulige inddragelse af dens banktilladelse, og derfor kunne hverken en tvangsakkord eller et insolvensscenario, der forudsatte en going concern, komme på tale.

Retten forkastede ligeledes argumentet om, at valuarfirmaet i sin værdiansættelse af Banco Popular burde have overvejet salg af instituttet som helhed eller pr. produktionsenhed, eftersom det medfører en fortsættelse af virksomhedens aktiviteter. Valuarfirmaet begik derfor ikke en fejl ved at anvende en metode baseret på et likvidationsscenario og på salget af aktiverne enkeltvis eller i porteføljer.

For det femte er den anfægtede afgørelse ikke behæftet med et åbenbart urigtigt skøn hverken hvad angår hensyntagen til en maksimal varighed af likvidationsproceduren på syv år – navnlig henset til formålet om at gennemføre en likvidation inden for en rimelig frist og den usikkerhed, der følger af en langvarig likvidationsperiode – eller med hensyn til værdiansættelsen af porteføljerne af ikke-misligholdte og misligholdte lån, Banco Populars datterselskaber i ejendomssektoren og de juridiske risici.

I anden række forkastede Retten anbringendet om, at valuaren ikke var uafhængig.

For det første bemærkede den, at omstændighederne i den foreliggende sag dels ikke godtgør, at valuarfirmaet ved udarbejdelsen af værdiansættelse 3 var påvirket af, at det havde udarbejdet værdiansættelse 2, dels modsiger argumentet om, at det med rimelighed kunne anses for at savne objektivitet eller upartiskhed.

I værdiansættelse 3 er analysen af forskellen i behandling således baseret på den faktiske behandling, som de berørte aktionærer og kreditorer modtog, efter at afviklingen var afsluttet. Vurderingen af Banco Populars aktiver og passiver, som indgik i den første del af værdiansættelse 2, blev ikke taget i betragtning i værdiansættelse 3 og kunne derfor ikke påvirke valuarfirmaet, da det foretog denne.

---

549 Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/344 af 14.11.2017 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder, der præciserer kriterierne vedrørende metoderne til værdiansættelse af forskel i behandlingen i forbindelse med afvikling (EUT 2018, L 67, s. 3).

Desuden indeholdt værdiansættelse 2 adskillige forbehold med hensyn til pålideligheden af simuleringen af likvidationsscenariet. Retten forkastede derfor klagepunktet om, at valuarfirmaet for at beskytte sit faglige omdømme anså sig for at være bundet af konklusionerne i værdiansættelse 2, da det udarbejdede værdiansættelse 3.

Retten forkastede endvidere argumentet om, at valuarfirmaet var ansporet til at undgå enhver korrektion eller ændring af konklusionerne i værdiansættelse 2, med den begrundelse, at det modsiges af de omstændigheder, hvorunder værdiansættelse 2 og 3 blev udarbejdet. Værdiansættelse 3 var således baseret på mere nuancerede oplysninger end de oplysninger, som valuarfirmaet rådede over, da værdiansættelse 2 blev udarbejdet. I øvrigt blev Afviklingsinstansen allerede ved modtagelsen af værdiansættelse 2 informeret om, at valuarfirmaet ville være nødsaget til at basere værdiansættelse 3 på nye data og derfor ændre den vurdering, der blev foretaget i simuleringen af likvidationsscenariet. I værdiansættelse 3 nøjedes valuarfirmaet ikke med at bekræfte resultatet af simuleringen i værdiansættelse 2. I øvrigt er den omstændighed alene, at valuarfirmaet nåede frem til den samme konklusion, ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at det anså sig for at være bundet af sin vurdering i værdiansættelse 2, da det foretog værdiansættelse 3.

Endelig forkastede Retten klagepunktet om, at Afviklingsinstansen burde have anvendt en anden valuar til at foretage en værdiansættelse efter en anden metode, eftersom vurderingen af behandlingen af de berørte aktionærer og kreditorer burde have været foretaget ifølge et likvidationsscenario. På samme vis er der ikke nogen bestemmelser i forordning nr. 806/2014 eller i delegeret forordning 2016/1075, som er udtrykkeligt til hinder for, at værdiansættelse 2 og 3 foretages af den samme valuar.

For det andet forkastede Retten klagepunkterne om, at valuarfirmaet ikke var uafhængigt, da det angiveligt havde forbindelser til Banco Popular og Banco Santander.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at køberens identitet for det første var ukendt på det tidspunkt, hvor valuarfirmaet blev udpeget som uafhængig valuar, og at det derfor ikke var muligt at tage hensyn til forbindelserne mellem valuarfirmaet og Banco Santander, og at valuarfirmaet for det andet ikke længere leverede revisionstjenester til Banco Santander.

Retten fremhævede, at Afviklingsinstansen under hele proceduren vedrørende afviklingen af Banco Popular – således som den var forpligtet til – sikrede, at valuarfirmaet overholdt kravene om uafhængighed og navnlig kravene i delegeret forordning 2016/1075 om, at der ikke må være interessekonflikter [550].

Afviklingsinstansen begik således ikke en fejl, da den fandt, at de tjenester, som valuarfirmaet leverede til såvel Banco Popular som Banco Santander, ikke kunne påvirke dets vurdering i forbindelse med udarbejdelsen af værdiansættelse 3 og derfor ikke kunne godtgøre en eksisterende eller potentiel væsentlig fælles eller modstridende interesse.

Der er ligeledes heller ingen argumenter, der rejser tvivl om Afviklingsinstansens vurderinger vedrørende den manglende forbindelse mellem på den ene side revisionstjenesterne og de tjenester,

---

550 I henhold til artikel 41 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075 af 23.3.2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder om indholdet af genopretningsplaner, afviklingsplaner og koncernafviklingsplaner, de minimumskriterier, som den kompetente myndighed skal vurdere i forbindelse med genopretningsplaner og koncerngenopretningsplaner, betingelserne for koncernintern finansiel støtte, kravene vedrørende uafhængige valuarer, den kontraktmæssige anerkendelse af nedskrivnings- og konverteringsbeføjelser, procedurerne og indholdet i forbindelse med underretningskrav og meddelelsen om suspension samt afviklingskollegiernes virkemåde i praksis (EUT 2016, L 184, s. 1).

som valuarfirmaet leverede til Banco Santander i forbindelse med integrationen af Banco Popular, og på den anden side de forhold, der var relevante for værdiansættelse 3, som alene vedrørte vurderingen af Banco Popular og ikke af Banco Santander.

I øvrigt har sagsøgerne ikke forklaret, hvorledes disse tjenester, der blev udført af valuarfirmaet, kunne have eller med rimelighed kunne opfattes som havende indflydelse på dets vurdering i forbindelse med udarbejdelsen af værdiansættelse 3.

I øvrigt fandt Retten, at det, for at det kan konstateres, at Afviklingsinstansen burde have taget hensyn til en tilsyneladende manglende objektivitet eller upartiskhed hos valuarfirmaet på grund af dets forbindelser til Banco Santander, forudsætter, at det godtgøres, at det var valuarfirmaets hensigt at favorisere denne bank, da det i værdiansættelse 3 vurderede, at de berørte aktionærer og kreditorer ikke ville have modtaget en bedre behandling ved almindelig insolvensbehandling. Selv hvis det antages, at valuarfirmaet i værdiansættelse 3 konkluderede, at de berørte aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling i tilfælde af en likvidation af Banco Popular, ville den kompensation, der eventuelt ville følge heraf, blive udbetalt af Den Fælles Afviklingsfond og ikke af Banco Santander.

Retten fandt endvidere, at resultatet af værdiansættelse 3 ikke påvirker lovligheden og legitimiteten af afgørelsen om at bringe Banco Popular under afvikling og resultatet af denne afvikling, dvs. salget til Banco Santander, og at det ikke kan medføre, at de berørte aktionærer og kreditorer har ret til kompensation fra Banco Santander.

Retten konkluderede, at valuarfirmaet ikke var i stand til at favorisere Banco Santander, for så vidt som værdiansættelse 3, uanset resultatet heraf, ikke kunne påvirke denne banks situation. Deres forbindelser kunne derfor ikke give anledning til berettiget tvivl om, hvorvidt der forelå en eventuel forudindtagethed, eller medføre manglende objektivitet eller upartiskhed fra valuarfirmaets side. Disse forbindelser var ikke en omstændighed, der kunne rejse tvivl om dets uafhængighed i udarbejdelsen af værdiansættelse 3 og Afviklingsinstansens udpegelse af firmaet som uafhængig valuar.

I tredje række forkastede Retten anbringendet om en angivelig tilsidesættelse af aktionærernes og kreditorernes ret til at blive hørt, navnlig for så vidt som Afviklingsinstansen krævede, at de fremsatte deres bemærkninger i en formular.

Hvad dette angår gjorde Retten for det første opmærksom på, at det skal sikres, at retten til at blive hørt overholdes, selv i tilfælde, hvor der ikke er fastlagt en ordning, som udtrykkeligt foreskriver udøvelsen af denne ret, og at hverken forordning nr. 806/2014 eller Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) fastsætter en særlig procedure for gennemførelsen af retten til at blive hørt. Afviklingsinstansens valg af at anvende en formular til at indhente bemærkninger fra de berørte aktionærer og kreditorer var således omfattet af dens skønsmargen ved tilrettelæggelsen af denne procedure med henblik på at give de berørte aktionærer og kreditorer mulighed for at udøve deres ret til at blive hørt, forudsat at de kunne udøve denne ret på en effektiv og hensigtsmæssig måde.

For det andet bemærkede Retten, at Afviklingsinstansen i den foreliggende sag undersøgte alle de indkomne bemærkninger og i den anfægtede afgørelse redegjorde for grundene til, at visse af disse bemærkninger ikke var relevante i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og den forkastede argumentet om tilsidesættelse af retten til at blive hørt med den begrundelse, at Afviklingsinstansen havde forkastet irrelevante bemærkninger.

For det tredje konstaterede Retten, at spørgsmålene i formularen var affattet i neutrale vendinger i form af en kortfattet præsentation af det pågældende emne og en henvisning til de omhandlede dele af den foreløbige afgørelse eller værdiansættelse 3 efterfulgt af en opfordring til de berørte

aktionærer og kreditorer om at fremsætte deres bemærkninger eller synspunkter om det pågældende emne.

For det fjerde forkastede Retten argumentet vedrørende begrænsningen af længden af besvarelserne i formularen med den begrundelse, at det var rent teoretisk og ikke i tilstrækkelig grad kunne godtgøre, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis der ikke havde været en sådan begrænsning.

For det første var de bemærkninger, der som svar på formularen blev fremsat under proceduren vedrørende retten til at blive hørt, således genstand for en detaljeret analyse i den anfægtede afgørelse og foranledigede valuarfirmaet til at vedtage det uddybende dokument. Selv om bemærkningernes længde var begrænset, gav Afviklingsinstansen og valuarfirmaet således et udførligt svar på disse.

For det andet har sagsøgerne ikke anført, hvilke andre bemærkninger end dem, de havde fremsat, og som Afviklingsinstansen og valuarfirmaet havde besvaret, de var blevet forhindret i at gøre gældende, fordi formularen ikke gav plads hertil. De har heller ikke angivet nærmere, hvilke dokumenter de gerne ville have haft mulighed for at vedlægge formularen.

I fjerde række forkastede Retten anbringendet om, at værdiansættelse 3 var støttet på et fejlagtigt grundlag med hensyn til Banco Populars finansielle situation på tidspunktet for afviklingen af denne, som irrelevant.

Retten bemærkede således, at vurderingen af forskellen i behandling skulle foretages på det tidspunkt, hvor afviklingsordningen blev vedtaget. Banco de Españas sagkyndige erklæring af 8. april 2019, hvortil sagsøgerne har henvist, og som der var anmodet om fremlæggelse af ved bevisoptagelse, vedrører imidlertid begivenheder inden afviklingen af Banco Popular, som ikke var relevante for udarbejdelsen af værdiansættelse 3.

I femte række forkastede Retten anbringendet om, at Afviklingsinstansen på utilladelig måde uddelegerede sine beslutningsbeføjelser i henhold til forordning nr. 806/2014 til valuarfirmaet.

For det første fastslog Retten – efter at have konstateret, at sagsøgerne hverken havde fremsat en ulovlighedsindsigelse mod forordning nr. 806/2014, klagepunkter om Afviklingsinstansens udøvelse af en skønsbeføjelse eller manglende klarhed med hensyn til afgrænsningen af Afviklingsinstansens beføjelser i denne forordning, ej heller klagepunkter om Afviklingsinstansens tilsidesættelse af den nævnte forordning, for så vidt som denne havde handlet uden for de beføjelser, som den er tillagt ved forordningen – at de argumenter, hvorved Afviklingsinstansen blev foreholdt, at den havde tildelt valuarfirmaet en beslutningsbeføjelse, ikke kunne godtgøre, at principperne om delegation af beføjelser var blevet tilsidesat.

For det andet bemærkede Retten, at afgørelsen om ikke at bevilge kompensation til de berørte aktionærer og kreditorer blev truffet af Afviklingsinstansen og ikke af valuarfirmaet.

I henhold til forordning nr. 806/2014 skulle de økonomiske og tekniske aspekter af vurderingen af den behandling, som de berørte aktionærer og kreditorer ville have modtaget, hvis Banco Popular havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, i øvrigt vurderes af en uafhængig valuar og ikke af Afviklingsinstansen selv. Den omstændighed, at Afviklingsinstansen betroede valuarfirmaet at foretage værdiansættelse 3, kan således ikke fortolkes som en uddelegering af dens beføjelse til at vedtage afgørelsen.

For det tredje kan den omstændighed, at Afviklingsinstansen godkendte konklusionerne i værdiansættelse 3, henset til bestemmelserne i forordning nr. 806/2014, dels ikke fortolkes således, at Afviklingsinstansen ikke kontrollerede, at den uafhængige valuar overholdt de krav, som skal opfyldes ved udarbejdelsen af værdiansættelsen. Dels fremgår det af selve den anfægtede afgørelses

indhold, at Afviklingsinstansen ikke begrænsede sig til blot at sammenfatte værdiansættelse 3 og det uddybende dokument, men undersøgte deres gyldighed i lyset af de berørte aktionærers og kreditorers bemærkninger.

I sjette række forkastede Retten anbringendet om tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler.

Hvad angår den manglende videregivelse af visse oplysninger i den ikke-fortrolige version af værdiansættelse 3, der er knyttet som bilag til den foreløbige afgørelse, bemærkede Retten, at Afviklingsinstansens vurdering, hvorefter de overstregede oplysninger om hensættelser til dækning af juridiske risici i værdiansættelse 3 var omfattet af tavshedspligt og var fortrolige, ikke er bestridt, ligesom det heller ikke er bestridt, at Afviklingsinstansen har pligt til at beskytte de fortrolige oplysninger [551]. I øvrigt har sagsøgerne ikke anført, at disse overstregede oplysninger er nødvendige for forståelsen af den anfægtede afgørelse eller for udøvelsen af deres ret til en effektiv domstolsprøvelse.

I syvende række forkastede Retten anbringendet om tilsidesættelse af ejendomsretten.

Retten bemærkede, at der med forordning nr. 806/2014 indføres en ordning, som skal sikre aktionærerne og kreditorerne i en enhed under afvikling en rimelig erstatning i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 17, stk. 1.

Eftersom sagsøgerne ikke har godtgjort, at Afviklingsinstansen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved på grundlag af værdiansættelse 3 at konkludere, at de berørte aktionærer og kreditorer i Banco Popular ikke ville være blevet behandlet bedre ved almindelig insolvensbehandling, end de er blevet behandlet i forbindelse med afviklingen, har de i den foreliggende sag ikke påvist, at deres ejendomsret blev tilsidesat som følge af den anfægtede afgørelse.

Det kan i øvrigt ikke med rette gøres gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat chartrets artikel 17, for så vidt som værdien af kompensationen i henhold til princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere, blev beregnet på grundlag af det mest negative scenario for aktionærerne, dvs. en likvidation af Banco Popular. Anvendelsen af et kontrafaktisk likvidationsscenario er således i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

---

551 I henhold til artikel 88, stk. 5, i forordning nr. 806/2014.

XI. Offentlige kontrakter med EU-institutionerne

Dom af 26. april 2023, OHB System mod Kommissionen (T-54/21, EU:T:2023:210)

»Offentlige tjenesteydelseskontrakter – udbudsprocedure – konkurrencepræget dialog – levering af Galileoovergangssatellitter – afvisning af en tilbudsgivers bud – udelukkelseskriterier– en tilbudsgivers alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet – ingen endelig dom eller administrativ afgørelse – henvisning til det panel, der er omhandlet i finansforordningens artikel 143 – ligebehandling – unormalt lavt bud – åbenbart urigtigt skøn«

Ved udbudsbekendtgørelse af 15. maj 2018 [552] iværksatte Den Europæiske Rumorganisation (ESA) på Kommissionens vegne og for dennes regning en udbudsprocedure vedrørende levering af Galileoovergangssatellitter inden for rammerne af Galileoprogrammet, der har til formål at etablere og drive et europæisk system for satellitbaseret navigation og positionsbestemmelse, der er rettet specifikt mod civile formål. Denne procedure blev iværksat, eftersom Kommissionen allerede havde identificeret og defineret sine behov, men endnu ikke havde defineret de præcise midler, der var bedst egnede til at opfylde kravene. ESA havde til opgave at organisere udbudsproceduren, mens Kommissionen fortsat var den ordregivende myndighed [553]. Det blev besluttet, at to tilbudsgivere kunne vælges, og tildelingen af kontrakten var baseret på det økonomisk mest fordelagtige bud.

Efter den første fase af den omtvistede konkurrenceprægede dialog, hvorved der blev opfordret til at afgive et foreløbigt bud, udvalgte ESA tre tilbudsgivere, nemlig sagsøgeren, OHB System AG, Airbus Defence and Space GmbH (herefter »ADS«) og Thales Alenia Space Italia (herefter »TASI«). Efter den anden fase, som vedrørte identifikationen og fastlæggelsen af de midler, der bedst kunne opfylde den ordregivende myndigheds behov, og den tredje, hvorunder ESA opfordrede tilbudsgiverne til at afgive deres »endelige bud«, blev de endelige bud vurderet af et evalueringsudvalg, som fremlagde resultaterne i en evalueringsrapport. På grundlag af denne rapport vedtog Kommissionen en afgørelse om ikke at antage sagsøgerens bud og en afgørelse om at tildele kontrakten til TASI OG ADS (herefter »de anfægtede afgørelser«), som blev meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 19. januar 2021.

Forud for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser havde sagsøgeren ved skrivelse af 23. december 2020 underrettet Kommissionen og ESA om, at en af selskabets tidligere ansatte, driftsdirektøren, som havde haft vid adgang til oplysninger vedrørende projektet og havde deltaget i udarbejdelsen af sagsøgerens bud, var blevet ansat af ADS i december 2019. Sagsøgeren gjorde gældende, at der forelå indicier for, at den tidligere ansatte havde fået følsomme oplysninger, og at der var blevet indledt en national strafferetlig efterforskning i forlængelse af den klage, som sagsøgeren havde indgivet mod ham. Følgelig anmodede sagsøgeren Kommissionen om at suspendere den omtvistede konkurrenceprægede dialog, undersøge sagen og om fornødent udelukke ADS fra dialogen. Ved skrivelse af 20. januar 2021 underrettede Kommissionen sagsøgeren om, at der, idet udsagnene var genstand for en efterforskning fra de nationale myndigheders side og i mangel af en endelig dom

---

552 Udbudsbekendtgørelse, der blev offentliggjort i *Supplement til Den Europæiske Unions Tidende* af 15.5.2018 (EUT 2018/S 091-206089).

553 I henhold til artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1285/2013 af 11.12.2013 om etablering og drift af de europæiske satellitbaserede navigationssystemer og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 876/2002 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 683/2008 (EUT 2013, L 347, s. 1) havde Kommissionen indgået en uddelegeringsaftale med ESA for etablerings- og ibrugtagningsfasen for Galileoprogrammet.

eller en endelig administrativ afgørelse, ikke forelå en begrundelse for at udelukke ADS fra den konkurrenceprægede dialog.

I et søgsmål med påstand om annullation af de anfægtede afgørelser, hvori Kommissionen blev frifundet i det hele, foretog Retten bl.a. nogle præciseringer med hensyn til anvendelsen af kriterierne for udelukkelse af en tilbudsgiver og henvisning til panelet i henhold til finansforordningen af 2018 [554]. Den foretog også nogle præciseringer af pligten til kontrollen af sammensætningen af et bud, der anses for unormalt lavt og af selvstændigheden af en tildelingsafgørelse i de tilfælde, hvor den ordregivende myndighed begrænser sig til at tilslutte sig evalueringsudvalgets begrundelse.

Rettens bemærkninger

I første række forkastede Retten klagepunktet om en påstået tilsidesættelse af de kriterier for udelukkelse af en tilbudsgiver, der er fastsat i finansforordningen af 2018.

Indledningsvis bemærkede Retten, at en ordregivende myndighed skal udelukke en tilbudsgiver fra at deltage i en udbudsprocedure, når den pågældende tilbudsgiver befinder sig i en eller flere af de situationer, der svarer til de tre udelukkelseskriterier, som er fastsat i finansforordningen af 2018.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at da der på tidspunktet for den konkurrenceprægede dialog ikke forelå en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse, der fastslår, at den pågældende tilbudsgiver eller en fysisk eller juridisk person, som er medlem af denne tilbudsgivers administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, eller som har repræsentations-, beslutnings- eller kontrolbeføjelser, havde begået alvorlige forsømmelser, kan de to første kriterier ikke finde anvendelse. I henhold til det tredje udelukkelseskriterium, det eneste kriterium, der kunne anvendes i det foreliggende tilfælde, kan den ordregivende myndighed, når der ikke foreligger en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse, kun træffe en afgørelse om at udelukke en tilbudsgiver fra en udbudsprocedure på grundlag af en foreløbig vurdering [555] og kun efter at have modtaget en henstilling fra det panel, der er omhandlet i artikel 143 i finansforordningen af 2018, i henhold til hvilken det under hensyntagen til faktiske omstændigheder eller forhold fastslås, at tilbudsgiveren har begået alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet.

Først foretog Retten en undersøgelse af, om Kommissionen ved ikke at have henvist sagen til dette panel havde tilsidesat sine forpligtelser i strid med det tredje udelukkelseskriterium.

I denne forbindelse bemærkede Retten, at det underliggende formål med at henvise sagen til panelet er at beskytte Unionens finansielle interesser, og at den foreløbige vurdering, der udelukkende tilkommer panelet, nødvendigvis for det første vedrører tilbudsgivernes egen adfærd og for det andet faktiske omstændigheder eller forhold, der i det væsentlige er fastslået i forbindelse med revisioner eller undersøgelser, der er blevet foretaget af Unionens kompetente myndigheder eller i givet fald af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Retten konkluderede deraf, at den ordregivende myndighed kun skal henvise sagen til panelet, når de faktiske omstændigheder, som den råder over, udgør tilstrækkelige indicier og ikke den blotte mistanke til at støtte en formodning om tilbudsgiverens skyld. I det foreliggende tilfælde konstaterede Retten imidlertid for det første, at

---

554 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1) og nærmere bestemt denne forordnings artikel 136 og 145.

555 Som omhandlet i artikel 136, stk. 2, i finansforordningen af 2018.

skrivelsen af 23. december 2020 var den eneste oplysning, som Kommissionen rådede over vedrørende ADS' påståede ukorrekte adfærd. For det andet faldt de udsagn, som sagsøgeren fremsatte i denne skrivelse, ikke ind under de faktiske omstændigheder og forhold i forbindelse med revisioner eller undersøgelser, der er blevet foretaget af Unionens kompetente myndigheder eller af medlemsstaternes kompetente myndigheder. For det tredje var denne skrivelse ikke ledsaget af noget bevis, der kunne underbygge de heri nævnte udsagn. For det fjerde vedrørte de fremsatte klagepunkter ikke ADS' adfærd, men den påståede adfærd fra sagsøgerens tidligere ansattes side.

Retten konkluderede deraf, at disse udsagn ikke kunne anses for faktiske omstændigheder eller forhold, der kunne udgøre tilstrækkelige indicier til at støtte en formodning om ADS' skyld, som kunne begrunde, at sagen skulle henvises til panelet.

Efter at være kommet til denne konklusion efterprøvede Retten, om Kommissionen dog var forpligtet til at foretage en undersøgelse af disse udsagn. I denne forbindelse bemærkede den, at den eneste form for adfærd, der var blevet foreholdt ADS, var den omstændighed, at selskabet under den omhandlede udbudsprocedure havde ansat en af sagsøgerens tidligere ansatte. Denne omstændighed udgør imidlertid principielt ikke i sig selv i sig selv et indicium for, at denne adfærd kan udgøre alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet.

Tilsvarende hvad angår sagsøgerens klagepunkt om, at selskabets tidligere ansatte havde krænket forretningshemmeligheder, idet vedkommende ulovligt havde indhentet følsomme oplysninger fra sagsøgeren, som kunne give ADS en uretmæssig fordel i forbindelse med den omtvistede konkurrenceprægede dialog, fandt Retten, at en sådan krænkelse under alle omstændigheder ikke udgjorde et indicium for ADS' egen adfærd og derfor ikke kunne godtgøre en formodning for selskabets skyld. Idet sagsøgeren ikke havde fremført konkret argument i sin skrivelse af december 2020, fastslog Retten endvidere, at udsagnet om en indhentelse af følsomme oplysninger fra selskabet, som kunne give ADS en uberettiget fordel, var vagt og hypotetisk, således at det ikke kunne udgøre et indicium. I øvrigt bemærkede Retten, at den tidligere ansatte havde forladt sagsøgeren kort tid efter afgivelsen af det reviderede bud i forbindelse med den konkurrenceprægede dialogs anden fase, således at den tidligere ansatte under alle omstændigheder ikke var i stand til at få oplysninger om den dialog, der havde fundet sted mellem sagsøgeren og ESA under den tredje fase, eller om indholdet af sagsøgerens endelige bud.

Følgelig var Kommissionen, idet de udsagn, der var indeholdt i skrivelsen af 23. december 2020, ikke kunne udgøre tilstrækkelige indicier til at godtgøre en formodning om ADS' skyld, der kunne begrunde, at sagen skulle henvises til panelet, ikke forpligtet til at undersøge disse udsagn.

I anden række forkastede Retten klagepunktet om tilsidesættelse af forpligtelserne vedrørende undersøgelsen af de unormalt lave bud. Den bemærkede, at i henhold til bestemmelserne i finansforordningen af 2018 foretages den ordregivende myndigheds vurdering af forekomsten af unormalt lave bud, et begreb, der skal vurderes i forhold til buddets sammensætning og i forhold til den pågældende ydelse, i to faser [556]. I første omgang skal den ordregivende myndighed afgøre, om de indgivne bud indeholder holdepunkter, der kan vække mistanke om, at de kan være unormalt lave. Dette er bl.a. tilfældet, hvis det anses for usikkert for det første, om et bud overholder den gældende lovgivning, og for det andet, om de foreslåede priser medtager alle de udgifter, der følger af det antagne buds tekniske aspekter. Dette gælder også, når den pris, der foreslås i et tilbud, som indgives, er væsentligt lavere end andre indgivne tilbuds priser eller den sædvanlige markedspris. I anden omgang skal den ordregivende myndighed, hvis der foreligger sådanne holdepunkter, foretage

556 Punkt 23.1, første afsnit, og punkt 23.2 i kapitel 1, afdeling 2, i bilag I til finansforordningen af 2018.

en kontrol af det pågældende buds sammensætning og give tilbudsgiveren mulighed for at begrunde hans pris. Såfremt den ordregivende myndighed på trods af forklaringerne afgør, at det pågældende bud er unormalt lavt, er den forpligtet til at afvise det.

I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at forskellen mellem prisen på ADS' endelige bud og prisen på de øvrige afgivne bud ikke i sig selv kunne udgøre et indicium for, at ADS' bud var unormalt lavt, henset til de særlige forhold på det omhandlede marked. For det første blev udbudsproceduren iværksat i form af en konkurrencepræget dialog, eftersom Kommissionen endnu ikke havde defineret de præcise midler, der var bedst egnede til at opfylde dens behov. Priserne på tilbuddene afhang således i vidt omfang af de forskellige tekniske løsninger og midler, som hver tilbudsgiver havde foreslået. For det andet følger det af de omhandlede satellitters særlige karakteristika, at de ikke er varer, for hvilke der kan findes en standardpris eller en markedspris. Ud over prisforskellen har sagsøgeren ikke fremført noget konkret argument til støtte for sin påstand om, at ADS' bud forekom unormalt lavt.

Retten konkluderede, at det ikke var blevet godtgjort, at der forelå indicier, der kunne vække Kommissionens mistanke om, at ADS' bud kunne være unormalt lavt. Kommissionen var følgelig ikke forpligtet til at foretage en kontrol af sammensætningen af ADS' bud med henblik på at sikre sig, at buddet ikke var unormalt lavt.

I tredje række forkastede Retten klagepunktet om, at Kommissionen ved at begrænse sig til at bekræfte resultaterne i evalueringsrapporten tilsidesatte sin forpligtelse til at vedtage en selvstændig afgørelse om tildeling af kontrakten.

For det første påtager Kommissionen sig ganske vist det generelle ansvar for Galileoprogrammet og skal for vidt angår fasen for gennemførelsen af dette program indgå en uddelegeringsaftale med ESA, der præciserer denne sidstnævntes opgaver, navnlig for så vidt angår indgåelse af kontrakter vedrørende systemet. Det er netop inden for rammerne af den uddelegeringsaftale, der blev indgået mellem Kommissionen og ESA, at ESA, som handlede på Kommissionens vegne og for dennes regning, havde til opgave at organisere den omtvistede konkurrenceprægede dialog, mens Kommissionen fortsat var den ordregivende myndighed. Ansvaret for Galileoprogrammet kan imidlertid ikke ændre og heller ikke skærpe Kommissionens forpligtelser som ordregivende myndighed.

For det andet er det i tilfælde af, at der er blevet udpeget et evalueringsudvalg af den ordregivende myndighed i henhold til finansforordningen af 2018, dette udvalg, der skal foretage vurderingen af buddene. Selv om den ordregivende myndighed ikke er bundet af denne rapport, har vedkommende ret til at basere sig på den nævnte rapport ved tildelingen af den omhandlede kontrakt. Den omstændighed, at de anfægtede afgørelser er blevet begrundet med en henvisning til evalueringsrapporten, idet Kommissionen tilsluttede sig vurderingen fra det evalueringsudvalg, der har til opgave at bedømme de afgivne bud, ændrer derfor ikke ved den omstændighed, at de blev vedtaget selvstændigt.

Dom af 14. juni 2023, Instituto Cervantes mod Kommissionen (T-376/21, EU:T:2023:331)

»Offentlige tjenesteydelseskontrakter – udbudsprocedure – levering af tjenesteydelser i form af sprogundervisning til EU's institutioner, organer og agenturer – placering af en tilbudsgiver i en kaskadeprocedure – begrundelsespligt – elementer i buddet, som er tilgængelige via et hyperlink – åbenbart urigtige skøn – magtfordrejning«

Ved udbudsbekendtgørelse af 20. november 2020 iværksatte Europa-Kommissionen en offentlig udbudsprocedure om sprogundervisning for Den Europæiske Unions institutioner, organer og agenturer. Denne kontrakt var opdelt i otte partier, herunder parti nr. 3 med overskriften »Sprogundervisning i spansk (ES)«. Det var angivet i udbudsbetingelserne for det omtvistede udbud, at den ordregivende myndighed ved tildelingen af kontrakten ville basere sig på det økonomisk mest fordelagtige bud. For så vidt angik reglerne for afgivelse af et bud var det bl.a. fastsat i udbudsbetingelserne, at buddene skulle afgives ved hjælp af applikationen eSubmission.

Den 19. april 2021 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, som fulgte anbefalingerne fra bedømmelsesudvalget. Den tildelte således parti nr. 3 (spansk) af kontrakten i første række til sammenslutningen CLL Centre de Langues-Allingua (herefter »CLL-sammenslutningen«) og i anden række til sagsøgeren, Instituto Cervantes.

I udbudsproceduren indsendte sagsøgeren på platformen eSubmission visse oplysninger, der illustrerede det tekniske forslag, som var beskrevet i denne organisations bud, hvilke oplysninger udelukkende var tilgængelige via hyperlinks, der var integreret i buddet. I skemaet til evaluering af buddene oplyste Kommissionen sagsøgeren om, at den havde afvist disse oplysninger og ikke havde vurderet dem, da oplysningerne ikke var i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, og da der forelå en risiko for, at buddet ville blive ændret via de nævnte hyperlinks efter udløbet af fristen for afgivelse af bud. Kommissionen fandt således, at de dokumenter, der udelukkende var tilgængelige via de nævnte hyperlinks, manglede.

I forbindelse med, at der blev anlagt et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af den anfægtede afgørelse – som Retten i det hele frifandt Kommissionen i – tog Retten stilling til det hidtil ubehandlede spørgsmål om tilbudsgivernes anvendelse af hyperlinks til at afgive oplysninger i deres bud, selv om denne fremsendelsesmåde ikke var fastsat i udbudsbetingelserne, og til konsekvenserne af en sådan anvendelse på tidspunktet for evalueringen af buddene og tildelingen af point.

Rettens bemærkninger

I første række forkastede Retten anbringenderne om en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

For det første forkastede Retten argumentet om, at det var umuligt at få kendskab til de relative fordele ved det valgte bud. Retten fastslog nemlig, at selv om evalueringerne af visse af underkriterierne var kortfattede, var det indledningsvis muligt at forstå, at CLL-sammenslutningens bud havde flere egenskaber, der overgik egenskaberne ved sagsøgerens bud. Dernæst er det muligt at få kendskab til kvalitetsniveauet for sagsøgerens bud, som er lavere. Endelig kunne der ikke ses bort fra, at de manglende dokumenter, som vedrørte et vigtigt element i et sprogkursus, nemlig øvelserne, blev præsenteret som et svagt punkt i sagsøgerens bud, der medførte et tab af point. Da de manglende dokumenter ikke var den eneste mangel, der kunne begrunde tabet af point ved bedømmelsen af sagsøgerens bud, forkastede Retten ligeledes argumentet om, at der var anlagt et åbenbart urigtigt skøn på grund af den manglende sammenhæng mellem denne bedømmelse og den tildelte karakter.

For det andet forkastede Retten klagepunktet om, at det var umuligt at få kendskab til det præcise antal point, der blev fratrukket på grund af de manglende dokumenter. Retten konstaterede i denne forbindelse, at der ikke i udbudsbetingelserne var fastsat nogen vægtning mellem de forskellige elementer, der indgik i beskrivelsen af hvert underkriterium, fordi der ikke var tale om »underunderkriterier«, der skulle evalueres separat, men om en beskrivelse af indholdet af hvert underkriterium. Det var derfor ikke nødvendigt, at der blev knyttet en specifik vægt til hver positiv eller negativ kommentar i bedømmelsen, men snarere at sagsøgeren kunne forstå grundene til, at Kommissionen havde tildelt sagsøgerens bud den karakter, som dette bud havde modtaget for hvert underkriterium, hvilket sagsøgeren rent faktisk kunne. Retten konkluderede, at bedømmelsesudvalget havde angivet de relative fordele ved det valgte bud i forbindelse med hvert underkriterium, og at det ikke i det foreliggende tilfælde kunne kræves af Kommissionen, at den

knyttede en specifik vægt til hver positiv eller negativ kommentar til de forskellige elementer, som indgik i beskrivelsen af hvert underkriterium.

I anden række forkastede Retten anbringendet om et åbenbart urigtigt skøn som følge af den ulogiske, uforholdsmæssige og ugennemsigtige karakter af forbindelsen mellem evalueringen og det antal point, der blev tildelt inden for rammerne af visse underkriterier. Hvad angik den angivelige tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet, eftersom det ikke var angivet i udbudsdokumenterne, hvilken specifik vægt, der ville blive tillagt et element i kriteriet, der var påvirket af manglende dokumenter, mindede Retten således om, at de manglende dokumenter ikke var den eneste mangel, der kunne begrunde tabet af point. Den foretagne fratrækning af point kunne derfor ikke kvalificeres som værende åbenbart usammenhængende med de identificerede mangler.

Den specifikke betydning, der tillægges et element i et bud, og tildelingen af point for hvert underunderkriterium eller hvert element i et underkriterium henhører i øvrigt under Kommissionens vide skønsmargen. Retten kan således ikke som sådan kontrollere den betydning, der er tillagt visse elementer inden for rammerne af et underunderkriterium, men begrænser sig til at kontrollere, om det er påvist, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn. I det foreliggende tilfælde havde sagsøgeren imidlertid ikke godtgjort en sådan fejl, eftersom de af Kommissionen identificerede manglende dokumenter vedrørte et vigtigt element i et sprogkursus og med rette kunne medføre en fratrækning af point, uden at det var blevet påvist, at den nævnte fratrækning af point var åbenbart fejlagtig.

I tredje række forkastede Retten anbringendet om et åbenbart urigtigt skøn som følge af afvisningen af de elementer i buddet, der var tilgængelige via et hyperlink.

Henset til ordlyden af udbudsbetingelserne skulle »buddet« nemlig uploades direkte på platformen eSubmission, og kun de dokumenter, der havde fulgt denne procedure, indgik i det nævnte tilbud. I overensstemmelse med det formål, der forfølges med applikationen eSubmission, som er at gøre det lettere at afgive bud via en sikker applikation, kunne sagsøgeren derfor ikke afgive visse dele af sit bud ved hjælp af hyperlinks, som ledte til et dokument, der var tilgængeligt på et af tilbudsgiveren kontrolleret websted. Kommissionen kunne derfor ikke kritiseres for ikke at have taget hensyn til de dokumenter, der blev fremskaffet via de omhandlede hyperlinks.

Retten bemærkede endvidere, at afgivelsen via denne sikrede applikation gør det muligt at sikre overholdelsen af princippet om ligebehandling af tilbudsgiverne, eftersom den sikrer, at den ordregivende myndighed bevarer kontrollen med de dokumenter, der afgives til denne. Denne afgivelse imødegår således enhver risiko for ændring af dokumenter, som kun er tilgængelige via et hyperlink, og som derfor ikke er blevet uploadet direkte i applikationen eSubmission. Retten udledte heraf, at en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver i denne sammenhæng er i stand til at vide, at vedkommende er forpligtet til at afgive sit bud inden for den fastsatte frist, og at buddet efter udløbet af denne frist ikke længere kan ændres. Følgelig kunne en sådan tilbudsgiver ikke af de omhandlede udbudsbetingelser udlede, at det var muligt i buddet at medtage hyperlinks, som ledte til et dokument, der var tilgængeligt på et af tilbudsgiveren kontrolleret websted.

Da det ikke var tilladt at medtage hyperlinks i sagsøgerens bud, var Kommissionen i øvrigt hverken forpligtet til at efterprøve, om de omhandlede dokumenter var blevet ændret, eller til at acceptere dem. Under alle omstændigheder befandt disse dokumenter sig på et af tilbudsgiveren kontrolleret websted, og de af sagsøgeren fremlagte beviser havde til formål at godtgøre, at de omhandlede dokumenter ikke var blevet ændret, og ikke at de ikke kunne ændres.

Endelig kunne argumentet om en tilsidesættelse af retten til at blive hørt ikke tiltrædes, for selv om tilbudsgiveren skal have mulighed for på en hensigtsmæssig måde at tilkendegive sine synspunkter med hensyn til de forhold, som forvaltningen påtænker at lægge til grund for sin afgørelse, er denne ret sikret på tidspunktet for afgivelsen af tilbudsgiverens bud samt ved dennes mulighed for at anmode om afklaringer vedrørende bestemmelserne i udbudsbetingelserne. Den omstændighed, at

der ikke efter evalueringen af buddene er fastsat nogen senere fase til at fremkomme med supplerende forklaringer, kan derfor ikke udgøre en tilsidesættelse af retten til at blive hørt.

I fjerde række forkastede Retten det anbringende, hvormed det i det væsentlige blev gjort gældende, at Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at sammenligne CLL-sammenslutningens tekniske forslag med sagsøgerens. Der var således intet grundlag for at fastslå, at Kommissionen ikke skulle have overholdt kravet om at identificere det »økonomisk mest fordelagtige« bud på grundlag af objektive kriterier, der sikrede overholdelsen af gennemsigtighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet med henblik på at garantere en objektiv sammenligning af buddenes relative værdi. Evalueringen af CLL-sammenslutningens bud blev foretaget af udvalget ud fra de tekniske tildelingskriterier, der var anført i udbudsbetingelserne, ligesom evalueringen af sagsøgerens bud blev det.

I femte række forkastede Retten det anbringende, hvormed det i det væsentlige blev gjort gældende, at Kommissionen uretmæssigt havde benyttet en praksis, som førte den til at tilsidesætte det formål, der forfølges med bestemmelserne om offentlige udbud, og som er at åbne EU-institutionernes udbud for den bredeste konkurrence, ved at tildele alle partierne i kontrakten om sprogundervisning til en enkelt tjenesteudbyder, nemlig CLL-sammenslutningen.

En ordregivende myndighed kan nemlig ikke forhindres i at tildele alle partier i en offentlig kontrakt til den samme tilbudsgiver, forudsat at dennes bud har været de økonomisk mest fordelagtige i forhold til alle de øvrige tilbudsgivere, og at princippet om ligebehandling af tilbudsgiverne er blevet overholdt med henblik på at sikre en sund og effektiv konkurrence mellem deltagerne i det pågældende udbud.

Retten bemærkede i øvrigt, at kravet om upartiskhed omfatter to aspekter. Der er tale om dels en subjektiv upartiskhed hos medlemmerne af et organ i den forstand, at ingen af det omhandlede organs medlemmer må give udtryk for partiskhed eller en personlig forudfattet mening, idet der er en formodning for denne upartiskhed, indtil det modsatte er bevist, dels en objektiv upartiskhed i den forstand, at dette organ skal sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl herom kan udelukkes. I det foreliggende tilfælde var det imidlertid dels ikke blevet påberåbt, at der havde foreligget en subjektiv partiskhed hos udvalgets medlemmer, dels var det ikke blevet påvist, at den manglende forpligtelse til at foretage evalueringen af det tekniske tilbuds kvalitet forud for evalueringen af prisen bl.a. havde ført til en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

XII. Adgang til institutionernes dokumenter

Dom af 25. januar 2023, De Capitani mod Rådet (T-163/21, EU:T:2023:15)

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende en igangværende lovgivningsprocedure – Rådets arbejdsgrupper – dokumenter vedrørende et lovgivningsforslag om ændring af direktiv 2013/34/EU om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer – delvist afslag på aktindsigt – annullationssøgsmål – søgsmålsinteresse – formaliteten – artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 – undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen«

Sagsøgeren, Emilio De Capitani, havde indgivet en begæring om aktindsigt [557] i visse dokumenter, der var blevet udvekslet i Rådet for Den Europæiske Unions arbejdsgruppe »Selskabsret« inden for rammerne af en lovgivningsprocedure om ændring af direktiv 2013/34 om årsregnskaber [558]. Rådet havde givet afslag på aktindsigt i visse dokumenter med den begrundelse, at deres udbredelse ville være til alvorlig skade for Rådets beslutningsproces som omhandlet i forordning nr. 1049/2001 [559]. Efter at sagsøgeren havde genfremsat begæringen om aktindsigt i de ikke-udbredte dokumenter, vedtog Rådet den anfægtede afgørelse [560], hvorved det bekræftede sit afslag på aktindsigt.

Rådets arbejdsgrupper er interne organer i denne institution, som forbereder arbejdet i De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) og senere den ministerielle sammensætning i det kompetente råd.

I forbindelse med et annullationssøgsmål, som Retten gav medhold i, beskæftigede Retten sig med spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter vedrørende lovgivningsprocedurer, denne gang fra et hidtil uset perspektiv, nemlig forholdet mellem, på den ene side, princippet om offentlighed og princippet gennemsigtighed i lovgivningsproceduren, der følger af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [561], og, på den anden side, den i afledt ret omhandlede undtagelse fra udbredelsen af dokumenter, som vedrører beskyttelsen af en institutions beslutningsproces [562]. Retten undersøgte endvidere for første gang betingelserne for at give aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet i Rådets arbejdsgrupper inden for rammerne af en lovgivningsprocedure.

---

557 I henhold til 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).

558 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2013/34/EU af 26.6.2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/43/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF (EUT 2013, L 182, s. 19).

559 Artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

560 Rådet for Den Europæiske Unions afgørelse SGS 21/000067 af 14.1.2021.

561 Artikel 15 TEUF og artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

562 Som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis forkastede Retten sagsøgerens argumentation om, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen i forordning nr. 1049/2001 fortolket i lyset af EUF-traktaten og chartret ikke finder anvendelse på lovgivningsdokumenter.

Retten bemærkede, at princippet om åbenhed er af grundlæggende betydning for Unionens retsorden, og at princippet om offentlighed og princippet gennemsigtighed er uløseligt forbundet med EU's lovgivningsprocedurer [563]. Der skal derfor gives den videst mulige aktindsigt i lovgivningsdokumenter. Dette betyder imidlertid ikke, at den primære EU-ret fastsætter en ubetinget ret til aktindsigt i lovgivningsdokumenter. I overensstemmelse med EUF-traktaten [564] udøves retten til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter nemlig efter de generelle principper med de begrænsninger og på de betingelser, der fastsættes ved forordning. De bestemmelser i EUF-traktaten, der regulerer retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, udelukker imidlertid ikke lovgivningsdokumenter fra sit anvendelsesområde.

Retten bemærkede, at den lovgivningsmæssige sammenhæng, som retten til aktindsigt indgår i, underbygger denne konklusion. I henhold til primær ret er princippet om åbenhed nemlig ikke absolut [565]. Retten bemærkede endvidere, at EU-institutionerne er berettiget til på grundlag af forordning nr. 1049/2001 at give afslag på aktindsigt i visse lovgivningsdokumenter i behørigt begrundede tilfælde.

I modsætning til, hvad sagsøgeren havde gjort gældende, konstaterede Retten indledningsvis, at hvad angår retten til aktindsigt findes der kontinuitet mellem traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og EUF-traktaten, og fastslog, at den undtagelse fra forpligtelsen til at udlevere et ønsket dokument, der vedrører beskyttelsen af den berørte institutions beslutningsproces, og som er omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, efter EUF-traktatens og chartrets ikrafttræden fortsat finder anvendelse. Retten fastslog dernæst, at der intet var, der gjorde det muligt at konkludere, at bestemmelserne i EUF-traktaten og chartret principielt udelukker, at der kan gives afslag på aktindsigt i lovgivningsdokumenter, der er udarbejdet af Rådets arbejdsgrupper inden for rammerne af en lovgivningsprocedure, med den begrundelse, at deres udbredelse ville være til alvorlig skade for Rådets beslutningsproces. Endelig fastslog Retten, at selv om EUF-traktatens bestemmelser – hvorefter Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter [566] – knæsætter princippet om, at de lovgivningsmæssige drøftelser skal være offentlige under Rådets samlinger, omhandler disse bestemmelser hverken retten til aktindsigt eller begrænsningerne og betingelserne for udøvelsen af denne ret.

Retten fastslog endvidere, at ingen af de begrundelser, som Rådet havde anført i den anfægtede afgørelse, gjorde det muligt at fastslå, at udbredelsen af de omtvistede dokumenter på en konkret, faktisk og ikke-hypotetisk måde ville være til alvorlig skade for den pågældende lovgivningsprocedure.

Hvad indledningsvis angår den påståede følsomme karakter af de omtvistede dokumenters indhold konstaterede Retten, at disse dokumenter faktisk indeholdt bemærkninger og konkrete tekstmæssige ændringer, der indgår i den normale lovgivningsproces. Selv om disse dokumenter vedrørte emner af

---

563 Dom af 22.3.2018, ***De Capitani mod Parlamentet*** (T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 81).

564 Artikel 15, stk. 3, TEUF.

565 Artikel 1 TEU og artikel 10, stk. 3, TEU samt artikel 15, stk. 1, TEUF.

566 Artikel 15, stk. 2, TEUF.

en vis betydning, der muligvis var både politisk og juridisk vanskelige, og kunne indeholde oplysninger, som var resultatet af vanskelige forhandlinger, og afslørede vanskeligheder, der fortsat skulle løses, inden der kunne nås en aftale, havde Rådet ikke identificeret noget konkret og specifikt aspekt af disse dokumenter, der var særligt følsomt i den forstand, at en for Unionen eller medlemsstaterne grundlæggende interesse ville være blevet bragt i fare, hvis dokumentet var blevet offentliggjort. Rådet havde heller ikke forklaret, hvorledes aktindsigt i de omtvistede dokumenter konkret, faktisk og på en ikke-hypotetisk måde ville mindske chancerne for at nå til enighed om det omhandlede lovgivningsforslag.

Hvad dernæst angår den omstændighed, at drøftelserne i Rådets arbejdsgruppe om det omhandlede lovforslag befandt sig på et indledende stadium, bemærkede Retten, at dette ikke i sig selv kunne begrunde, at undtagelsen om beskyttelsen af beslutningsprocessen fandt anvendelse. Denne undtagelse sondrer nemlig ikke ud fra, hvor fremskredne drøftelserne er, men omhandler overordnet dokumenter, som vedrører et spørgsmål, hvorom den berørte institution »endnu ikke [har] truffet afgørelse«. Da et forslag efter dets natur fremsættes, for at det skal drøftes, vil ophavsmanden til en begæring om aktindsigt i lovgivningsdokumenter fra en igangværende procedure være fuldt ud bevidst om, at oplysningerne heri kan ændre sig under drøftelserne i forbindelse med det forberedende arbejde i arbejdsgruppen, indtil der er indgået en aftale om hele teksten. Det var netop dette formål, der blev forfulgt med sagsøgerens begæring om aktindsigt, idet sagsøgeren ønskede at få kendskab til de standpunkter, som medlemsstaterne havde givet udtryk for i Rådet netop med henblik på at indlede en debat i denne henseende, inden den pågældende institution fastlagde sin holdning i den omhandlede lovgivningsprocedure.

Retten konstaterede endvidere, at Rådet ikke havde fremlagt noget konkret bevis, der kunne godtgøre, at aktindsigt i de omtvistede dokumenter ville have skadet medlemsstaternes loyale samarbejde. Retten fremhævede, at medlemsstaterne inden for rammerne af Rådets arbejdsgrupper giver udtryk for deres respektive holdning til et givent lovforslag, og hvilke ændringer hertil de kan acceptere, og at den omstændighed, at disse oplysninger efterfølgende offentliggøres efter begæring, ikke i sig selv kan være til hinder for det loyale samarbejde [567]. I et system, der bygger på princippet om demokratisk legitimitet, skal medlovgiverne hæfte for deres handlinger over for offentligheden, og borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder forudsætter, at de i detaljer kan følge beslutningsprocessen i de institutioner, som deltager i lovgivningsprocedurer, og at de skal have adgang til alle relevante oplysninger. I den foreliggende sag var der imidlertid intet, som antydede, at Rådet med rimelighed kunne forvente en risiko for pres udefra og en reaktion ud over, hvad et hvilket som helst medlem af et lovgivende organ, der foreslår en ændring af et lovudkast, kan forvente fra offentligheden.

Retten bemærkede endvidere, at det kun er, hvis den berørte institution finder, at udbredelsen af et dokument konkret og faktisk vil være til skade for den omhandlede beslutningsproces, at det påhviler den at efterprøve, om en mere tungtvejende offentlig interesse alligevel kan begrunde udbredelsen af dokumentet. Den blotte omstændighed, at der er givet aktindsigt i visse dokumenter vedrørende den samme lovgivningsprocedure, kan nemlig ikke begrunde et afslag på aktindsigt i andre dokumenter.

Endelig kan aktindsigt i de dokumenter, der er udarbejdet af Rådets arbejdsgrupper, ikke begrænses, fordi de angiveligt er af »teknisk« art. Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument er af »teknisk« art, er nemlig ikke et relevant kriterium med henblik på anvendelsen af undtagelsen om beskyttelsen af beslutningsprocessen. Medlemmerne af Rådets arbejdsgrupper har nemlig et mandat for de medlemsstater, de repræsenterer, og de udtrykker under drøftelserne om et givent lovgivningsforslag

567 Artikel 4, stk. 3, TEU.

deres medlemsstats holdning i Rådet, når sidstnævnte handler i sin egenskab af medlovgiver. Den omstændighed, at arbejdsgrupperne ikke er beføjet til at vedtage Rådets endelige holdning, betyder hverken, at deres arbejde ikke indgår i den normale lovgivningsproces, eller at de dokumenter, som de udfærdiger, er af »teknisk« art.

XIII. Offentlig tjeneste

1. Børnepension

Dom af 7. juni 2023, OP mod Parlamentet (T-143/22, EU:T:2023:313)

»Personalesag – tjenestemænd – efterladtepension – afslag på tildeling – efterladt ægtefælle – betingelser for opnåelse – ægteskabets varighed – ulovlighedsindsigelse – vedtægtens artikel 80, stk. 1 – artikel 2 i bilag VII til vedtægten – børnepension – afslag på tildeling – begrebet »børn, over for hvem der består forsørgerpligt« – retlig fejl«

A, der er myndig søn af B, som var tidligere tjenestemand ved Europa-Parlamentet, lider af et handicap. Efter B's død indgav sagsøgeren, der er A's mor, en ansøgning til Parlamentet om at modtage børnepension til sin søn.

Parlamentet afslog denne ansøgning ved afgørelse (herefter »den omtvistede afgørelse«) med den begrundelse, at B på dødstidspunktet ikke havde noget barn, som denne institution havde anerkendt som et barn, over for hvem han havde forsørgerpligt. Parlamentet henviste til artikel 80 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) og fandt, at et barn ikke kunne anerkendes som et barn, over for hvem der bestod forsørgerpligt som omhandlet i artikel 2 i bilag VII til vedtægten, eller i denne henseende modtage børnepension, uden at der af den berørte tjenestemand var blevet indgivet en ansøgning herom til administrationen, og uden at administrationen havde efterprøvet overholdelsen af de betingelser, der var knyttet dertil.

Sagsøgeren indbragte sagen for Retten, som annullerede den omtvistede afgørelse og for første gang generelt behandlede de materielle og processuelle betingelser, der skal være opfyldt for at få tildelt børnepension i henhold til vedtægtens artikel 80.

Rettens bemærkninger

Retten konstaterede indledningsvis, at der er uoverensstemmelser mellem de forskellige sprogversioner af vedtægtens artikel 80, stk. 1. Mens visse af dem, herunder den franske, anvender formuleringen »børn, over for hvem det er anerkendt, at der består forsørgerpligt«, anvender de øvrige sprogversioner nemlig ikke udtrykket »anerkendt«. Retten fortolkede således denne artikel under hensyntagen til både formålet med denne bestemmelse og den kontekst, hvori den indgår.

Hvad angår definitionen af modtagerne af børnepension, dvs. børn, som den afdøde tjenestemand har forsørgerpligt over for, henviser vedtægtens artikel 80, stk. 1, til artikel 2 i bilag VII til vedtægten i sin helhed. Børn, over for hvem der består forsørgerpligt som omhandlet i artikel 2, stk. 2, uanset om der er tale om børn, der er født i ægteskab, uden for ægteskab eller er adopteret af tjenestemanden eller af dennes ægtefælle, giver ret til udbetaling af børnetilskud, for så vidt som barnet faktisk forsørges af tjenestemanden og desuden opfylder en af de betingelser, der er opregnet i den nævnte artikels stk. 3 og 5. Barnet skal således enten være under 18 år, være mellem 18 og 26 år og være under skole- eller erhvervsmæssig uddannelse eller være vedvarende svageligt eller lide af en alvorlig sygdom, der hindrer det i selv at sørge for sit underhold. I hvert af disse tre tilfælde tildeler vedtægten ikke administrationen nogen skønsmæssig beføjelse til at tage stilling til, om den pågældende børnepension skal udbetales eller ej, men tillægger den en bunden kompetence forstået på den måde, at administrationen er forpligtet til at tildele denne pension, når den har konstateret, at betingelserne er opfyldt, og i modsat fald ikke tildele den.

Retten til børnepension i en situation som den, sagsøgerens søn befinder sig i, er således betinget af, at tre betingelser er opfyldt. De to første betingelser er af materiel karakter i den forstand, at det berørte barn skal være vedvarende svageligt eller lide af en alvorlig sygdom, som hindrer det i selv at

sørge for sit underhold, og faktisk skal have været forsørget af den afdøde tjenestemand. Den tredje betingelse er af tidsmæssig karakter i den forstand, at den afdøde tjenestemand på tidspunktet for sin død skal have haft forsørgerpligt over det nævnte barn.

Ganske vist ydes børnetilskuddet uden ansøgning for børn under 18 år, men i de øvrige tilfælde ydes det efter ansøgning fra den pågældende tjenestemand. Denne ansøgnings funktion er imidlertid alene at gøre det muligt for administrationen at efterprøve, om de materielle og tidsmæssige betingelser, der er nævnt ovenfor, er opfyldt, og, såfremt dette er tilfældet, at yde børnetilskud. Det krav om, at administrationens anerkendelse skulle have fundet sted før dødsfaldet, som ikke er fastsat i vedtægtens artikel 80, sammenholdt med artikel 2 i bilag VII hertil, udgør en yderligere betingelse, som ikke kan anvendes til dette formål.

Kun en kombineret anvendelse af disse bestemmelser, som tager hensyn til den almindelige opbygning af ordningen om børnepension og til den særlige situation, som den berørte person, dvs. et barn, der er vedvarende svageligt eller lider af en alvorlig sygdom, befinder sig i, er i overensstemmelse med det sociale formål, der forfølges med udbetalingen af børnepension til et sådant barn, som er hindret i selv at sørge for sit underhold.

Udtrykket »på tidspunktet for dødsfaldet«, der er anvendt i vedtægtens artikel 80, stk. 1, skal følgelig forstås således, at det henviser til det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af, om den afdøde tjenestemands barn opfylder betingelserne i artikel 2 i bilag VII til vedtægten, og ikke det tidspunkt, hvor administrationen skal have truffet en afgørelse herom. Dette betyder, at det, for så vidt som de materielle betingelser for, at der er tale om et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, var opfyldt før tjenestemandens død, ikke er nødvendigt, at de administrative skridt for at modtage børnetilskud er gennemført før dødsfaldet.

2. Forældelsesfrist for tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte tillæg

Dom af 11. oktober 2023, QT mod EIB (T-529/22, EU:T:2023:618)

»Personalesag – ansatte ved EIB – løn – børnetilskud – uddannelsestillæg – tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb – manglende kompetence hos retsaktens ophavsmand – tilsidesættelse af forældelsesfristen«

Sagsøgeren, QT, der er ansat i Den Europæiske Investeringsbank (EIB), modtog børnetilskud og uddannelsestillæg fra juli 2014 til juni 2017.

Efter at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) var blevet informeret om eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med tildelingen af uddannelsestillæg og hermed tilknyttede rettigheder i EIB, indledte OLAF en undersøgelse vedrørende bl.a. sagsøgeren. Efter afslutningen af denne undersøgelse vedtog EIB afgørelsen af 28. september 2021 om tilbagesøgning af et beløb på 61 186,61 EUR, der i perioden fra juli 2014 til juni 2017 var blevet uretmæssigt udbetalt til sagsøgeren som uddannelsestillæg, børnetilskud og hermed tilknyttede fordele (herefter »tilbagesøgningsafgørelsen«).

I det søgsmål, der var anlagt af sagsøgeren, annullerede Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, denne afgørelse og tog i denne anledning navnlig stilling til spørgsmålet om, hvorvidt OLAF's indledning af en undersøgelse kan afbryde eller suspendere den forældelsesfrist, der er fastsat for tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte tillæg.

Rettens bemærkninger

Til støtte for sit annullationssøgsmål anfægtede sagsøgeren bl.a., at ophavsmanden til tilbagesøgningsafgørelsen skulle have kompetence, idet sagsøgeren gjorde gældende, at kontorchefen for enheden for »Individuelle rettigheder og betalinger« ikke forskriftsmæssigt havde fået videredelegeret beføjelser fra den myndighed inden for EIB, der har kompetence til at træffe afgørelser om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb, dvs. generaldirektøren for personale.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at en delegation af beføjelser ikke kan ske stiltiende, at selv om den delegerende myndighed er berettiget til at delegere sine beføjelser, skal den træffe en udtrykkelig beslutning om at overføre dem, og at delegationen alene kan omfatte gennemførelsesbeføjelser, der er nøjagtigt fastsat. Oplysningerne i sagsakterne gjorde det imidlertid ikke muligt at underbygge, at der forelå en sådan videredelegation. Angivelsen i tilbagesøgningsafgørelsen om, at generaldirektøren for personale var enig i tilbagesøgningsafgørelsen, kunne heller ikke sidestilles med en udtrykkelig afgørelse om at videredelegere beføjelsen til at gennemføre tilbagesøgningsprocedure til kontorchefen. Som følge heraf var tilbagesøgningsafgørelsen blevet truffet af en myndighed, der ikke havde kompetence.

Som led i annullationssøgsmålet gjorde sagsøgeren ligeledes gældende, at der var sket en tilsidesættelse af forældelsesfristen i artikel 16.3 i de administrative bestemmelser, der finder anvendelse på ansatte ved EIB.

Ifølge Retten fremgår det af den klare ordlyd af denne bestemmelse, at EIB skal tilbagesøge beløb, der er uretmæssigt udbetalt til en af dens ansatte, inden for en frist på fem år regnet fra udbetalingen heraf, medmindre det godtgøres, at den pågældende ansatte havde til hensigt at vildlede EIB med henblik på at opnå denne udbetaling. Fastsættelsen af en forældelsesfrist tilsigter at fremme retssikkerheden, idet den forhindrer, at der på ubestemt tid kan rejses tvivl om situationer, der med tiden har forankret sig, men kan tillige være med til at cementere situationer, der i hvert fald oprindeligt var i strid med lovgivningen. Valget af, at der i et vist omfang skal ske forældelse, er følgelig resultatet af en afvejning mellem kravene til retssikkerhed på den ene side og legalitet på den anden side, hvilken afvejning er foretaget ud fra de historiske og sociale samfundsforhold, der forelå i en given periode. Forældelsen er således alene baseret på lovgivers valg, og når først en forældelsesfrist er fastsat af lovgiver, kan en retsinstans ikke sætte en anden frist i stedet for denne i en bestemt sag.

Hvad angår EIB's argument om, at forældelsesfristen var blevet afbrudt i den periode, hvor OLAF's undersøgelse fandt sted, bemærkede Retten, at artikel 16.3 i de ovennævnte administrative bestemmelser ikke indeholder nogen henvisning til afbrydelse eller suspension af denne frist i tilfælde af, at OLAF indleder en undersøgelse. Selv om Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer i øvrigt skal afholde sig fra at indlede en parallel undersøgelse, så længe OLAF foretager en intern undersøgelse af de samme faktiske omstændigheder [568], kan vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb ikke sidestilles med en undersøgelse.

Under disse omstændigheder var der intet til hinder for, at EIB tilbagesøgte de beløb, som den fandt, at den uberettiget havde udbetalt til sagsøgeren inden OLAF's undersøgelse vedrørende sagsøgeren var afsluttet, men princippet om loyalt samarbejde og princippet om god forvaltningsskik, som EIB havde henvist til, kunne ikke begrunde tilbagesøgningen af de omtvistede tillæg efter udløbet af femårsfristen, idet retssikkerhedsprincippet ville blive tilsidesat.

---

568 I henhold til artikel 5, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11.9.2013 om undersøgelser, der foretages af OLAF, og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT 2013, L 248, s. 1).

På baggrund af det ovenfor anførte annullerede Retten tilbagesøgningsafgørelsen.

3. Sammensætningen af en intern udvælgelseskomité

Dom af 18. oktober 2023, NZ mod Kommissionen (T-535/22, EU:T:2023:653)

»Personalesag – tjenestemænd – ansættelse – intern udvælgelsesprøve COM/1/AD 10/18 – afgørelse om ikke at opføre sagsøgeren på reservelisten – ligebehandling – stabilitet i udvælgelseskomitéens sammensætning – fuld prøvelsesret – ikke-økonomisk skade«

I november 2018 indgav sagsøgeren, NZ, en ansøgning om deltagelse i den interne udvælgelsesprøve COM/1/AD 10/18, som havde til formål at oprette en reserveliste til ansættelse af administratorer i lønklasse AD 10 ved Europa-Kommissionen.

I februar 2020 traf udvælgelseskomitéen afgørelse om ikke at opføre sagsøgeren på reservelisten med den begrundelse, at hun havde opnået en samlet bedømmelse ved den mundtlige prøve, der var lavere end den tærskel, der skulle være opnået for at blive opført blandt de bedste ansøgere. Efter udvælgelseskomitéens afslag på anmodningen om fornyet gennemgang af denne afgørelse (herefter »anmodningen om fornyet gennemgang«) anlagde sagsøgeren et annullationssøgsmål ved Retten.

Ved dom af 6. oktober 2021, NZ mod Kommissionen [569], gav Retten sagsøgeren medhold og annullerede afgørelsen om afslag på anmodningen om fornyet gennemgang med den begrundelse, at den var behæftet med en utilstrækkelig begrundelse.

Til opfyldelse af den nævnte dom besluttede udvælgelseskomitéen i februar 2022 at afslå anmodningen om fornyet gennemgang med den begrundelse, at den karakter, som sagsøgeren havde opnået ved den mundtlige prøve, var lavere end den minimumskarakter, der kræves for at blive opført på reservelisten (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Sagsøgeren anlagde herefter på ny et annullationssøgsmål ved Retten.

Retten gav sagsøgeren medhold og gjorde brug af sin fulde prøvelsesret med henblik på at tilpligte Kommissionen at betale erstatning. Ved denne lejlighed supplerede Retten ved at tage stilling til stabiliteten i sammensætningen af en intern udvælgelseskomité retspraksis vedrørende de nærmere bestemmelser for afholdelsen af udvælgelsesprøver.

Rettens bemærkninger

Retten fastslog indledningsvis, at udvælgelseskomitéen ikke havde fungeret på en tilstrækkelig stabil måde under de mundtlige prøver. Denne omstændighed kan imidlertid ikke i sig selv medføre annullation af den anfægtede afgørelse.

Opretholdelsen af en stabil sammensætning af udvælgelseskomitéen under prøverne er ikke et krav i sig selv, men et middel til at sikre overholdelsen af ligebehandlingsprincippet, sammenhæng i pointtildelingen og objektivitet i bedømmelsen. Udvælgelseskomitéen kan således med andre midler sikre sammenhæng i pointtildelingen og objektivitet i bedømmelsen. Navnlig kan det med hensyn til

---

569 Dom af 6.10.2021, ***NZ mod Kommissionen*** (T-668/20, EU:T:2021:667).

afholdelsen af en udvælgelsesprøve og tilrettelæggelsen af udvælgelseskomitéens arbejde anses for tilstrækkeligt, at stabiliteten i juryens sammensætning kun opretholdes i visse nøglefaser af udvælgelsesprøven. Selv om udvælgelseskomitéens sammensætning ikke forbliver stabil under prøverne, kan ligebehandling af ansøgerne derfor sikres, hvis udvælgelseskomitéen etablerer den nødvendige koordinering for at sikre en konsekvent anvendelse af bedømmelseskriterierne.

I denne forbindelse skal den pågældende institution godtgøre, at de planlagte koordineringsmøder har fundet sted, og at samtlige medlemmer af udvælgelseskomitéen, dvs. formanden, formandssuppleanterne og bedømmerne, faktisk deltog i disse møder.

Det fremgår af de dokumenter, som Kommissionen havde fremlagt, og af tilstedeværelseslisterne på disse møder, at dette ikke var tilfældet i den foreliggende sag. Udvælgelseskomitéens medlemmer mødtes ikke i udvælgelseskomitéens fulde sammensætning for at drøfte de sammenlignende bedømmelser af ansøgerne og bekræfte deres endelige karakterer på grundlag af resultaterne af prøverne.

Retten gjorde dernæst brug af sin fulde prøvelsesret. Retten fastslog i denne henseende, at den kompetence, der er tillagt Den Europæiske Unions retsinstanser i henhold til artikel 91, stk. 1, i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, indebærer, at de tvister, der angår pengebeløb, som de behandler, skal finde en fuldstændig løsning. Formålet med denne kompetence er bl.a. at sætte Unionens retsinstanser i stand til at sikre, at de domme om annullation, som de afsiger i personalesager, rent faktisk får effektiv virkning, således at Unionens retsinstanser, såfremt annullation af en fejlbehæftet afgørelse, som administrationen har truffet, ikke er tilstrækkelig til at sikre den berørte tjenestemands rettigheder eller interesser på en effektiv måde, af egen drift kan tilkende ham en erstatning. Selv i mangel af behørige påstande herom kan der således ikke påberåbes afvisning på grund af forsinkelse af et spørgsmål, som Retten er forpligtet til i givet fald at tage op af egen drift.

Når en ansøger i det foreliggende tilfælde anfægter afslaget på dennes ansøgning til en udvælgelsesprocedure, hvis formål er at opstille en liste over bestående ansøgere, hvilket forhindrer ham i efterfølgende at besætte en stilling, der skal besættes i den pågældende institution, og i at nyde godt af de dertil knyttede økonomiske fordele, er tvisten af økonomisk karakter.

I det foreliggende tilfælde var udvælgelseskomitéen ikke i stand til at sikre ligebehandling af de ansøgere, der blev udspurgt under de mundtlige prøver, på grund af den ustabile sammensætning af udvælgelseskomitéen. Det var således den sammenlignende bedømmelse af samtlige ansøgeres kvalifikationer, der blev behæftet med en fejl som følge af den ændrede sammensætning af udvælgelseskomitéen. Denne ulovlighed berører følgelig ikke blot sagsøgerens karakter, men ligeledes tærsklen for de point, som gør opførelsen af en ansøgers navn på reservelisten betinget.

Hvad for det første angår det økonomiske tab fandt Retten, at betingelsen for, at der foreligger et faktisk og reelt tab, ikke var opfyldt.

Sagsøgeren kan nemlig ikke gøre noget økonomisk tab gældende som følge af den omstændighed, at hendes navn til opfyldelse af annullationsdommen skal opføres direkte på reservelisten. En sådan optagelse ville nemlig svare til at fritage ansøgeren fra den mundtlige prøve, der er fastsat i meddelelsen om udvælgelsesprøven, som gør optagelsen af en ansøger på reservelisten betinget af, at der opnås et af de bedste resultater ved denne mundtlige prøve samt det minimum, der kræves for den nævnte prøve. Under alle omstændigheder giver opførelsen af en ansøger på reservelisten ikke en ret til udnævnelse, men kun en mulighed for at blive udnævnt.

Sagsøgeren har endvidere heller ikke definitivt fortabt den reelle mulighed for at bestå den omhandlede interne udvælgelsesprøve og følgelig for at blive udnævnt til tjenestemand ved Unionen i lønklasse AD 10, eftersom afholdelsen af en ny mundtlig prøve, der gennemføres uafhængigt af resultaterne af den første mundtlige prøve, netop vil have til formål at give hende en sådan mulighed.

Hvad for det andet angår den ikke-økonomiske skade konstaterede Retten, at selv om genåbningen af udvælgelsesprøven i forhold til sagsøgeren og afholdelsen af en mundtlig prøve, der blev gennemført selvstændigt i forhold til den mundtlige prøve, der var behæftet med en ulovlighed, udgør en passende foranstaltning til opfyldelse af denne annullationsdom, er det umuligt for Kommissionen, såfremt samtlige resultater af udvælgelsesprøven ikke annulleres, at genskabe de betingelser, hvorunder udvælgelsesprøven skulle have været afholdt, for at sikre ligebehandling af alle ansøgere og objektivitet i bedømmelsen.

En annullation af den anfægtede afgørelse er derfor ikke tilstrækkelig til effektivt at beskytte sagsøgerens interesser. Denne annullation kan nemlig ikke i sig selv erstatte den reelle ikke-økonomiske skade, som sagsøgeren har lidt som følge af, at hun ikke har haft mulighed for at aflægge den oprindelige mundtlige prøve på lovlig vis. Under disse omstændigheder pålagde Retten Kommissionen at betale sagsøgeren et beløb på 4 000 EUR for den ikke-økonomiske skade, som den anfægtede afgørelse havde forvoldt.

XIV. Anmodninger om foreløbige forholdsregler

Kendelse af 2. februar 2023, Nicoventures Trading m.fl. mod Kommissionen (T-706/22 R, EU:T:2023:39)

»Særlige rettergangsformer – folkesundhed – tilbagetrækning af visse undtagelser vedrørende opvarmede tobaksvarer – anmodning om foreløbige forholdsregler – ingen uopsættelighed«

British American Tobacco-koncernen, som de sagsøgende selskaber tilhørte, er en global producent af bl.a. opvarmede tobaksvarer. Direktiv 2014/40 [570] regulerer bl.a. markedsføringen af tobaksvarer. Direktivet bestemte, at andre tobaksvarer end cigaretter og rulletobak skulle undtages [571] fra forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma eller aromastoffer i deres bestanddele [572].

Europa-Kommissionen har imidlertid ved delegeret direktiv 2022/2100 [573] ændret direktiv 2014/40, således at opvarmede tobaksvarer nu ikke længere er undtaget fra forbuddene vedrørende aromaer.

Samtidig med at der blev anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af delegeret direktiv 2022/2100, indgav sagsøgerne en anmodning om foreløbige forholdsregler, hvori de dels i det væsentlige anmodede om udsættelse af gennemførelsen af dette direktiv, dels anmodede om anordning af enhver anden passende foreløbig foranstaltning. Efter at have konkluderet, at der ikke forelå uopsættelighed, forkastede Rettens vicepræsident denne anmodning.

Rettens vicepræsidents bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Rettens vicepræsident, at uopsætteligheden generelt skal vurderes i forhold til, hvor nødvendigt det er, at der træffes en foreløbig afgørelse, med henblik på at undgå en alvorlig og uoprettelig skade for den part, der anmoder om den midlertidige beskyttelse. Det er denne part, som skal godtgøre, at denne ikke kan afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en alvorlig og uoprettelig skade.

Som svar på argumentet om, at direktiv 2022/2100 ville fratage sagsøgerne deres stilling på markedet og deres nuværende kundekreds, fremhævede Rettens vicepræsident som det første, at den foreløbige forholdsregel, der anmodes om, i tilfælde af et økonomisk tab kun er berettiget, hvis det fremgår, at den anmodende part, såfremt disse forholdsregler ikke anordnes, vil befinde sig i en situation, der kan bringe dennes eksistens i fare, inden der træffes afgørelse om afslutning af hovedsagen. I denne henseende påhviler det den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, navnlig når den pågældende har påberåbt sig, at der er indtrådt et økonomisk tab, med støtte i

---

570 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3.4.2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT 2014, L 127, s. 1).

571 I henhold til artikel 7, stk. 12, i direktiv 2014/40.

572 I henhold til artikel 7, stk. 1 og 7, i direktiv 2014/40.

573 Kommissionens delegerede direktiv (EU) 2022/2100 af 29.6.2022 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU for så vidt angår tilbagetrækning af visse undtagelser vedrørende opvarmede tobaksvarer (EUT 2022, L 283, s. 4).

beviser at skabe et retvisende og fuldstændigt billede af sin økonomiske situation. Endvidere skal de væsentlige faktiske og retlige elementer, der kan give dommeren i sager om foreløbige forholdsregler et sådant billede, fremgå af selve anmodningen om foreløbige forholdsregler, idet den i sig selv skal gøre det muligt for sagsøgte at forberede sine bemærkninger og for dommeren i sager om foreløbige forholdsregler at træffe afgørelse vedrørende anmodningen i givet fald uden at råde over andre oplysninger.

I det foreliggende tilfælde konstaterede Rettens vicepræsident, at sagsøgerne ikke havde gjort gældende, at de uden de foreløbige forholdsregler, der var anmodet om, ville befinde sig i en situation, der kunne bringe deres økonomiske levedygtighed i fare, inden der blev truffet afgørelse vedrørende sagens realitet. De havde højst anført, at delegeret direktiv 2022/2100 ville medføre et betydeligt indtægtstab. Desuden havde de ikke ført bevis for, at deres markedsandele, henset til bl.a. kendetegnene ved den koncern, som de tilhørte, ville blive ændret i væsentlig grad, så meget desto mere som det nævnte direktiv gav dem et betydelig tidsrum til at tilpasse deres salgstilbud til den nye lovgivning.

For fuldstændighedens skyld fremhævede Rettens vicepræsident, at det inden for rammerne af det stærkt regulerede marked for humanmedicinske lægemidler, som kan gøres til genstand for en hurtig indgriben fra de kompetente myndigheders side, når der opstår risici for den offentlige sundhed af grunde, som ikke altid kan forudses, påhviler de pågældende virksomheder at beskytte sig mod konsekvenserne heraf ved at vedtage en hensigtsmæssig politik, da de ellers selv må bære tabet som følge af et sådant indgreb.

Forud for ændringen ved delegeret direktiv 2022/2100 gav direktiv 2014/40 Kommissionen mulighed for at vedtage delegerede retsakter med henblik på at fjerne undtagelsen fra de omhandlede forbud for en særlig kategori af produkter i tilfælde af, at der var sket en væsentlig ændring af den situation, som var fastslået i den af Kommissionen udarbejdede rapport. Direktiv 2014/40 omhandlede således det tilfælde, hvor denne undtagelse kunne fjernes for andre produkter, der indeholder aromaer. Under alle omstændigheder offentliggjorde Kommissionen en rapport i henhold til direktiv 2014/40, hvorefter der var sket en væsentlig ændring af situationen for så vidt angår opvarmede tobaksvarer. Muligheden for at fjerne undtagelsen for opvarmede tobaksvarer havde således eksisteret siden direktiv 2014/40 og i det mindste siden offentliggørelsen af denne rapport.

Rettens vicepræsident bemærkede i øvrigt, at i tilfælde af en anmodning om udsættelse af gennemførelsen af en EU-retsakt er anordningen af den foreløbige forholdsregel, der er anmodet om, for det første kun begrundet, hvis den pågældende retsakt udgør den afgørende årsag til det påståede alvorlige og uoprettelige tab, og for det andet skal det nævnte tab følge af de virkninger, som den omtvistede retsakt alene fremkalder, og ikke af manglende omhu hos den part, der har anmodet om den foreløbige forholdsregel. Denne part skal, hvis denne ikke har udvist al den omhu, som en forsigtig og opmærksom virksomhed bør udvise, selv bære det tab, som denne påstår vil bringe dens eksistens i fare eller uopretteligt ændre dens stilling på markedet.

I det foreliggende tilfælde havde sagsøgerne imidlertid ikke henvist til nogen former for tiltag, som de havde iværksat for at beskytte sig mod de risici, der var forbundet med en eventuel fjernelse af den undtagelse, som opvarmede tobaksvarer var omfattet af indtil vedtagelsen af delegeret direktiv 2022/2100.

Kendelse af 1. marts 2023, Mazepin mod Rådet (T-743/22 R, EU:T:2023:102) [574]

»Særlige rettergangsformer – den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af pengemidler – anmodning om foreløbige forholdsregler – fumus boni juris – uopsættelighed – interesseafvejning«

Kendelse af 19. juli 2023, Mazepin mod Rådet (T-743/22 R II, EU:T:2023:406)

»Særlige rettergangsformer – den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af pengemidler – anmodning om foreløbige forholdsregler – fumus boni juris – uopsættelighed – interesseafvejning«

Efter Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 9. marts 2022 afgørelse (FUSP) 2022/397 [575] og forordning 2022/330 [576], hvorved Nikita Mazepin, der på daværende tidspunkt var racerkører for Haas F1 Team og sponsoreret af selskabet JSC UCC Uralchem, blev føjet til de lister over personer, enheder og organer, over for hvilke Rådet siden 2014 havde vedtaget restriktive foranstaltninger på grund af støtte til tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed. Da Nikita Mazepin er søn af Dmitry Arkadievich Mazepin, som er den tidligere generaldirektør for Uralchem, blev han optaget på de omtvistede lister i kraft af sin status som fysisk person med tilknytning til en indflydelsesrig forretningsmand, der er aktiv i økonomiske sektorer, som udgør en betydelig indtægtskilde for den russiske regering [577]. Ved afgørelse (FUSP) 2022/1530 [578] og gennemførelsesforordning 2022/1529 [579] og efterfølgende ved afgørelse (FUSP) 2023/572 [580] og gennemførelsesforordning 2023/571 [581] opretholdt Rådet hans optagelse på disse lister. Som følge af de vedtagne restriktive foranstaltninger blev Nikita Mazepins midler indefrosset, og han fik forbud mod at indrejse i Den Europæiske Union.

---

574 Fælles resumé for sagerne Mazepin mod Rådet (T-743/22 R og T-743/22 R II).

575 Rådets afgørelse (FUSP) 2022/397 af 9.3.2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 80, s. 31).

576 Rådets forordning (EU) 2022/330 af 25.2.2022 om ændring af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 51, s. 1).

577 Jf. artikel 1, stk. 1, litra e), og artikel 2, stk. 1, litra g), i Rådets afgørelse 2014/145/FUSP af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16), som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/329 af 25.2.2022 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 50, s. 1).

578 Rådets afgørelse (FUSP) 2022/1530 af 14.9.2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP (EUT 2022, L 239, s. 149).

579 Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1529 af 14.9.2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 1).

580 Rådets afgørelse (FUSP) 2023/572 af 13.3.2023 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP (EUT 2023, L 75 I, s. 134).

581 Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/571 af 13.3.2023 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 (EUT 2023, L 75 I, s. 1).

Nikita Mazepin anlagde sag ved Den Europæiske Unions Ret med påstand om annullation af Rådets retsakter, hvorved hans navn blev opretholdt på de omhandlede lister. Han indgav ligeledes anmodninger om foreløbige forholdsregler med henblik på at opnå udsættelse af gennemførelsen heraf og om iværksættelse af midlertidige foranstaltninger, bl.a. for at gøre det muligt for ham at indrejse i Den Europæiske Union med henblik på at forhandle og indgå aftaler med racerkørerhold og sponsorer, deltage i raceraktiviteter og åbne en bankkonto.

Ved kendelser af 1. marts og 19. juli 2023 tog Rettens præsident Nikita Mazepins anmodninger om foreløbige forholdsregler til følge og pålagde Rådet under visse betingelser at udsætte gennemførelsen af de nævnte retsakter.

Rettens præsidents bemærkninger

Rettens præsident undersøgte først betingelsen om fumus boni juris. I denne henseende fandt Rettens præsident, at det var hensigtsmæssigt at undersøge, om Rådet ud fra en umiddelbar betragtning havde anlagt et urigtigt skøn, da det fandt, at der i den foreliggende sag forelå et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag, der kunne begrunde, at sagsøgerens navn blev opretholdt på de pågældende lister.

Hvad angår sagsøgerens argument om, at Rådet ikke havde godtgjort, at han uberettiget havde opnået en fordel på grund af sin far, fastslog Rettens præsident for det første, at selv om Rådet havde godtgjort, at selskabet Uralkali, der var 80% ejet af Uralchem, havde indgået en sponsorkontrakt med Haas F1 Team, havde Rådet ikke godtgjort, at sagsøgeren ikke ville have opnået denne position som racerkører uden sponsoratet, og at indgåelsen af denne kontrakt var i strid med Uralkalis økonomiske interesser. I kendelse af 19. juli 2023, Mazepin mod Rådet (sag T-743/22 R II), tilføjede Rettens præsident, at der ligeledes var grund til at tvivle på, at »We compete As One«, som var en af sagsøgeren oprettet fond, faktisk blev finansieret af Uralkali eller af midler fra Uralkali, og at sagsøgeren, henset til disse hævdede nye økonomiske forbindelser med sin far, fortsat nød en uberettiget fordel på grund af sin far.

For det andet var Rettens præsident umiddelbart af den opfattelse, at Rådet ikke havde fremlagt beviser baseret på sagsøgerens adfærd, der gjorde det muligt at forklare grundene til, at han ud over den familiemæssige tilknytning skulle anses for fortsat at have forbindelse til sin far, som var en fremtrædende forretningsmand i Den Russiske Føderation, efter opsigelsen af den kontrakt, han havde indgået som racerkører for Haas F1 Team, og den sponsorkontrakt, der var indgået mellem Uralkali og Haas F1 Team.

Uden at foregribe Rettens afgørelse i hovedsagen fandt Rettens præsident således, at sagsøgerens argumenter umiddelbart syntes at have et seriøst grundlag og således fortjente en tilbundsgående undersøgelse, som ikke kunne foretages af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, men som skulle foretages i forbindelse med prøvelse af sagens realitet. Rettens præsident konkluderede derfor, at der forelå fumus boni juris.

Rettens præsident undersøgte dernæst betingelsen om uopsættelighed og fandt, at denne betingelse var opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet det var tilstrækkeligt godtgjort, at der var risiko for, at der ville indtræde en alvorlig og uoprettelig skade.

I denne henseende fremhævede Rettens præsident for det første, at uden anordning af de ønskede forholdsregler og i lyset af den potentielle varighed af proceduren i hovedsagen ville sagsøgerens mulighed for efter afslutningen af hovedsagen at genoptage sin karriere som racerkører inden for Formel 1, som meget ofte krævede regelmæssig tilstedeværelse på Unionens område, navnlig for at deltage i Grand Prix-konkurrencer, forekomme hypotetisk eller under alle omstændigheder stærkt begrænset.

For det andet fastslog Rettens præsident, at den skade, der bestod i, at han blev frataget muligheden for at forhandle om ansættelse som racerkører inden for Formel 1 eller som professionel racerkører i andre motorsportskonkurrencer, ville være uoprettelig, såfremt anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke blev taget til følge. I tilfælde af, at Retten måtte annullere de anfægtede retsakter i forbindelse med afgørelsen af tvisten i hovedsagen, ville denne ikke-økonomiske skade nemlig være endelig for så vidt angår den periode, hvori sagsøgeren potentielt kunne udøve sin aktiviteter, indtil tidspunktet for afgørelsen om sagens realitet.

Endelig udtalte Rettens præsident, at interesseafvejningen faldt ud til fordel for sagsøgeren. I denne forbindelse konstaterede Rettens præsident, at den skade, som sagsøgeren eventuelt måtte have lidt som følge af indgrebet i hans interesser, ikke kunne gøres til genstand for en vurdering med henblik på en efterfølgende erstatning eller kompensation. Rettens præsident bemærkede derefter, at sagsøgeren var en ung sportsudøver, der på ingen måde var involveret i aggressionen i Ukraine, og som ikke udøvede aktiviteter i de økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering. Endelig fastslog Rettens præsident, at sagsøgeren havde anmodet om udsættelse af anvendelsen af de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrørte ham, udelukkende i det omfang, der var nødvendigt, for at han kunne forhandle om sin ansættelse, deltage i kommende motorsportskonkurrencer og fortsætte sin professionelle karriere. Under disse omstændigheder ville udsættelsen af gennemførelsen af de anfægtede retsakter hverken foregribe den kommende afgørelse i hovedsagen eller bringe selve formålet med sagen om foreløbige forholdsregler, som er at sikre den fulde virkning af den kommende afgørelse i hovedsagen, i fare.

På baggrund af det ovenstående tog Rettens præsident anmodningen om udsættelse af gennemførelsen af de anfægtede retsakter til følge. Rettens præsident var imidlertid af den opfattelse, at udsættelsen af anvendelsen af de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrørte sagsøgeren, skulle begrænses til det strengt nødvendige for at gøre det muligt for ham at deltage i forhandlingen om sin ansættelse som professionel Formel 1-racerkører eller som racerkører i andre motorsportskonkurrencer, der ligeledes eller udelukkende fandt sted på Unionens område, samt at deltage i Grand Prix-konkurrencer, testkørsler, træninger og frie træninger i Formel 1 og i andre konkurrencer, løb, testkørsler, træninger og frie træninger inden for motorsport, der fandt sted på Unionens område.

Kendelse af 19. april 2023, UC mod Rådet (T-6/23 R, EU:T:2023:206)

»Særlige rettergangsformer – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Den Demokratiske Republik Congo – indefrysning af midler – anmodning om udsættelse af gennemførelse – ingen uopsættelighed«

I forbindelse med forværringen af den politiske situation i Den Demokratiske Republik Congo i 2016 som følge af den manglende udskrivelse af præsidentvalg og den efterfølgende forværring af sikkerhedssituationen vedtog Rådet for Den Europæiske Union restriktive foranstaltninger om indefrysning af midler og forbud mod indrejse på medlemsstaternes område over for personer, der bl.a. udnyttede den væbnede konflikt, ustabiliteten eller usikkerheden i landet, herunder ved at deltage i ulovlig udnyttelse af eller handel med naturressourcer [582]. Den 8. december 2022 opførte

[582] I overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, litra f), i Rådets afgørelse 2010/788/FUSP af 20.12.2010 om restriktive foranstaltninger over for Den Demokratiske Republik Congo og om ophævelse af fælles holdning 2008/369/FUSP (EUT 2010, L 336, s. 30), som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/2377 af 5.12.2022 (EUT 2022, L 314, s. 97).

Rådet ved afgørelse 2022/2398 [583] og forordning 2022/2397 [584] forretningsmanden UC, der er den tidligere direktør for og reelle ejer af African Gold Refinery Ltd., på de omtvistede lister med den begrundelse, at han siden 2016 bl.a. havde modtaget og handlet med ulovligt guld fra miner i Congo, der kontrolleredes af ikke-statslige væbnede grupper, som var involveret i destabiliserende aktiviteter.

UC anlagde et annullationssøgsmål mod Rådets retsakter ved Den Europæiske Unions Ret. Han indgav ligeledes en anmodning om foreløbige forholdsregler for at opnå udsættelse af disse retsakters gennemførelse.

Rettens præsident forkastede ved kendelse UC's anmodning om foreløbige forholdsregler med den begrundelse, at betingelserne vedrørende uopsættelighed ikke var opfyldt.

Rettens præsidents bemærkninger

Da betingelserne for udsættelse af gennemførelsen (fumus boni juris og uopsættelighed) er kumulative, undersøgte Rettens præsident først, om betingelsen om uopsættelighed var opfyldt, ved at undersøge de argumenter og beviser, som sagsøgeren havde fremført med henblik på at godtgøre, at der var risiko for, at der ville opstå en alvorlig og uoprettelig skade, hvis der ikke blev indrømmet foreløbig beskyttelse.

Rettens præsident undersøgte for det første sagsøgerens argument om, at der var lidt skade som følge af, at sagsøgerens mulighed for at tilgå sine midler var blevet begrænset, og som følge af de begrænsninger, han var blevet pålagt med hensyn til at udøve beskæftigelse som direktør og bestyrelsesmedlem i tre selskaber i Belgien, og bemærkede, at en foreløbig forholdsregel i tilfælde af en økonomisk skade er begrundet, hvis det viser sig, at den anmodende part uden denne forholdsregel ville befinde sig i en situation, der kan bringe vedkommendes økonomiske levedygtighed i fare. Desuden anses en økonomisk skade for uoprettelig, hvis den ikke kan opgøres i tal, og hvis et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF i praksis ikke giver mulighed for at erstatte denne skade. Da dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal råde over konkrete og præcise oplysninger, der underbygges af detaljerede og bekræftede dokumenter, skal den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, i princippet, når denne påberåber sig, at der er indtrådt en økonomisk skade, skabe et retvisende og fuldstændigt billede af sin økonomiske situation.

I det foreliggende tilfælde konkluderede Rettens præsident, at UC i mangel af oplysninger, der gjorde det muligt at vurdere skadens omfang, dens art og sandsynligheden for, at den ville indtræde, ikke havde godtgjort, at der var risiko for, at en alvorlig og uoprettelig økonomisk skade ville indtræde som følge af indefrysningen af vedkommendes midler.

Rettens præsident bemærkede dernæst, at UC's argumentation med hensyn til betingelsen om uopsættelighed havde til formål at få foretaget en vurdering af forhold, der reelt vedrørte fumus boni juris. Rettens præsident præciserede i denne forbindelse, at der imidlertid er tale om separate betingelser, som skal være opfyldt, for at en udsættelse af gennemførelsen kan opnås [585]. Således kan den blotte påvisning af, at der foreligger selv særlig alvorlig fumus boni juris, ikke i sig selv afhjælpe en

---

583 Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2022/2398 af 8.12.2022 om gennemførelse af afgørelse 2010/788/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2022, L 316 I, s. 7).

584 Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/2397 af 8.12.2022 om gennemførelse af forordning (EF) nr. 1183/2005 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2022, L 316 I, s. 1).

585 Jf. artikel 156, stk. 4, i Rettens procesreglement.

fuldstændig manglende påvisning af uopsættelighed, undtagen under helt særlige omstændigheder. Da sagsøgeren i det foreliggende tilfælde havde begrænset sig til at beskrive de særlige retsvirkninger af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 1183/2005 og afgørelse 2010/788 som ændret, uden på nogen måde at forklare, hvorledes og i hvilket omfang de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, som sagsøgeren havde påberåbt sig, var blevet tilsidesat, fandt Rettens præsident, at det ikke var muligt at vurdere, om den hævdede skade var alvorlig, og om den vanskeligt eller slet ikke kunne genoprettes.

Endelig bemærkede Rettens præsident, at eftersom de grundlæggende rettigheder, som sagsøgeren havde påberåbt sig, ikke nyder absolut beskyttelse, kan retten til fri erhvervsudøvelse og udøvelsen af ejendomsretten underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Unionen forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af disse rettigheder. Selv om restriktive foranstaltninger således pr. definition kan have virkninger, der berører disse grundlæggende rettigheder, og henset til, at betydningen af de mål, der forfulgtes med de anfægtede retsakter vedrørende den sikkerhedsmæssige og politiske situation i Congo, der indgår i det bredere formål om at bevare fred og international sikkerhed [586], var Rettens præsident for det første af den opfattelse, at forfølgelsen af disse mål kunne begrunde selv væsentlige negative konsekvenser for visse parter, som ikke havde noget ansvar for den situation, der førte til vedtagelsen af sanktionerne.

Hvad for det andet angår sagsøgerens argument om, at forbuddet mod indrejse i og transit gennem Unionens område, herunder den medlemsstats område, hvori sagsøgeren var statsborger, pr. definition begrunder, at der foreligger uopsættelighed, anførte Rettens præsident, at de anfægtede retsakter ikke krævede, at Kongeriget Belgien, som var den medlemsstat, hvori sagsøgeren var statsborger, skulle forbyde den pågældende at indrejse i eller foretage transit gennem sit område [587].

Hvad for det tredje angår sagsøgerens argument om, at Rådet ikke i tilstrækkelig grad havde begrundet opførelsen af hans navn på de omhandlede lister, ikke havde givet ham de oplysninger, der lå til grund for denne beslutning, og havde frataget ham de nødvendige processuelle garantier, fastslog Rettens præsident, at sagsøgeren havde udledt uopsætteligheden alene af den omstændighed, at de anfægtede retsakter angiveligt var behæftet med en ulovlighed, hvilket svarer til at sammenblande fumus boni juris med risikoen for en alvorlig og uoprettelig skade.

Rettens præsident tog derfor ikke anmodningen om foreløbige forholdsregler til følge, idet sagsøgeren ikke havde godtgjort, at den beskyttelsesforanstaltning, der var anmodet om, havde uopsættelig karakter, uden at det i øvrigt var nødvendigt at tage stilling til betingelsen om, at der skal foreligge fumus boni juris, eller at foretage en interesseafvejning.

Kendelse af 21. juli 2023, Arysta Lifescience mod EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417)

»Særlige rettergangsformer – aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende proceduren for fornyelse af godkendelsen af et aktivstof – dokumenter, der hidrører fra en tredjemand –

586 I overensstemmelse med målene for EU's optræden udadtil som fastsat i artikel 21 TEU.

587 Jf. artikel 4, stk. 2, i afgørelse 2010/788.

afgørelse om at give tredjemand aktindsigt i dokumenterne – anmodning om udsættelse af gennemførelse – fumus boni juris – uopsættelighed – afvejning«

Sagsøgeren, Arysta Lifescience, er et selskab, der sælger plantebeskyttelsesmidler, som indeholder aktivstoffet captan, nemlig Captan 80 WG. I september 2022 indgav en tredjepart en begæring om aktindsigt til Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA), bl.a. vedrørende listen over hjælpestoffer i formuleringen til repræsentative anvendelser af Captan 80 WG, der var blevet indgivet i forbindelse med fornyelsen af godkendelsen af aktivstoffet captan. Trods sagsøgerens indsigelse vedtog EFSA den 17. februar 2023 en afgørelse om at give fuldstændig indsigt i denne liste (herefter »den anfægtede afgørelse«).

I forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler, der var indbragt efter anlæggelsen af et søgsmål, i hvilken forbindelse der var nedlagt påstand om annullation af denne sidstnævnte afgørelse, konkluderede Rettens præsident, at betingelserne om fumus boni juris og uopsættelighed var opfyldt, og besluttede efter at have foretaget en afvejning af de involverede interesser at imødekomme anmodningen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

Rettens præsidents bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Rettens præsident, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan udsætte gennemførelsen og fastsætte foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og såfremt der foreligger uopsættelighed, for så vidt som det er nødvendigt for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for den part, der har anmodet herom, at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Disse betingelser er kumulative, således at der ikke kan anordnes foreløbige forholdsregler, hvis en af betingelserne ikke er opfyldt. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal i givet fald ligeledes foretage en interesseafvejning.

Hvad for det første angår betingelsen om fumus boni juris bemærkede Rettens præsident, at denne betingelse er opfyldt, når i det mindste et af de påberåbte anbringender umiddelbart forekommer ikke at være uden rimeligt grundlag. Det er tilfældet, når et af disse anbringender er udtryk for, at der foreligger en betydelig retlig eller faktisk tvist, hvis løsning ikke er umiddelbart indlysende og derfor fortjener en detaljeret undersøgelse i hovedsagen.

Med henblik på at godtgøre, at den anfægtede afgørelse umiddelbart måtte anses for behæftet med en ulovlighed, henviste sagsøgeren til, at der var sket tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 [588] og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 [589]. Sagsøgeren kritiserede navnlig EFSA for at have konkluderet, at listen over hjælpestoffer indeholdt oplysninger om emissioner til miljøet som omhandlet i denne sidstnævnte artikel.

I denne forbindelse bemærkede Rettens præsident, at afgrænsningen af rækkevidden af begrebet »oplysninger, der vedrører emissioner til miljøet« beror på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Rettens præsident fremhævede, at når der er tale om et produkt såsom et plantebeskyttelsesmiddel og de stoffer, som dette middel indeholder, der ved normal brug er

---

588 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).

589 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6.9.2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13).

bestemt til at frigives til miljøet som følge af selve deres funktion, er de emissioner, der forudsigeligt vil blive udledt til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug heraf, ikke hypotetiske og henhører under begrebet »emissioner til miljøet«.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Rettens præsident, at de oplysninger, der var omfattet af begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter, indgik i dossieret i forbindelse med fornyelsen af godkendelse af aktivstoffet captan, som faktisk var blevet anvendt i plantebeskyttelsesmidler og faktisk var til stede i miljøet. Dernæst vedrørte de omhandlede oplysninger ikke det aktive stofs potentielle virkninger, men en liste over hjælpestoffer, der var indgivet vedrørende den repræsentative anvendelse af Captan 80 WG, som sagsøgeren markedsførte. Endelig skulle der ved hjælpestoffer forstås stoffer eller præparater, der bruges eller er bestemt til brug i et plantebeskyttelsesmiddel eller adjuvant, men som hverken er aktivstoffer, safenere eller synergister.

Rettens præsident udledte heraf, at det ikke var muligt uden videre at besvare spørgsmålet om, hvorvidt de i den foreliggende sag omhandlede oplysninger var omfattet af begrebet »oplysninger, der vedrører emissioner til miljøet«. Rettens præsident konkluderede, at dette anbringende umiddelbart forekom relevant og ikke uden rimeligt grundlag og derfor fortjente, at der blev foretaget en dybere undersøgelse, som skulle foretages inden for rammerne af hovedsagen.

For det andet bemærkede Rettens præsident med hensyn til betingelsen om uopsættelighed, at denne betingelse generelt skal vurderes i forhold til, hvor nødvendigt det er, at der træffes en foreløbig afgørelse, med henblik på at undgå en alvorlig og uoprettelig skade for den part, der anmoder om den midlertidige beskyttelse. Det er denne part, som skal dokumentere ikke at kunne afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en alvorlig og uoprettelig skade.

Med henblik på at godtgøre, at de foreløbige forholdsregler, der var anmodet om, var uopsættelige, anførte sagsøgeren, at videregivelse af de omtvistede oplysninger ville påføre sagsøgeren alvorlig og uoprettelig skade, idet en sådan videregivelse ville gøre det muligt for sagsøgerens konkurrenter at foretage reverse engineering af Captan 80 WG. Når de omtvistede oplysninger først var blevet videregivet og dermed udbredt til offentligheden, ville det efter sagsøgerens opfattelse ikke længere være muligt at slette disse oplysninger og vende tilbage til en situation, hvor oplysningerne var fortrolige.

I denne forbindelse bemærkede Rettens præsident, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i en sag som den foreliggende, hvor sagsøgeren har påberåbt sig en skade som følge af videregivelsen af angiveligt fortrolige oplysninger, med henblik på at vurdere, om der foreligger en alvorlig og uoprettelig skade, nødvendigvis skal tage udgangspunkt i den forudsætning, at de omtvistede oplysninger har fortrolig karakter.

Hvad angår forudsigeligheden af den hævdede skade i det konkrete tilfælde fastslog Rettens præsident, at EFSA selv havde bekræftet, at det teknisk var muligt at foretage reverse engineering af Captan 80 WG ved at analysere sammensætningen af det produkt, der var på markedet, og at det ikke kunne udelukkes, at sammenholdningen af de omtvistede oplysninger med de oplysninger, der allerede var offentligt tilgængelige, kunne gøre denne proces hurtigere og nemmere. Rettens præsident konkluderede, at den økonomiske skade, som sagsøgeren ville lide på grund af sine konkurrenters fremtidige udnyttelse af de omtvistede oplysninger, ikke kunne anses for at være rent hypotetisk. Rettens præsident tilføjede, at eftersom videregivelsen af et dokument i henhold til forordning nr. 1049/2001 har virkning erga omnes, kunne det ikke udelukkes, at de personer, der indgav begæringen om aktindsigt, ville gøre dem offentligt tilgængelige ved at udbrede dem på internettet. Dette ville således bidrage til at svække sagsøgerens forretningsmæssige stilling og øge risikoen for, at der indtrådte en alvorlig og uoprettelig skade.

Hvad angår skadens alvorlighed, som Rettens præsident fandt godtgjort, fastslog denne, at markedsføringen af Captan 80 WG genererer en betydelig omsætning for sagsøgeren inden for

Unionen og på verdensplan. Hvad mere specifikt angår den skade, der er forbundet med videregivelsen af fortrolige oplysninger, kan en økonomisk skade, der objektivt set er betydelig eller endog ikke ubetydelig, anses for »alvorlig«, uden at det er nødvendigt systematisk at sætte den i forhold til omsætningen i den virksomhed, som frygter at blive ramt heraf. Udbredelsen af de omtvistede oplysninger kunne desuden gør det nemmere af foretage reverse engineering af Captan 80 WG.

Hvad angår skadens uoprettelige karakter kan den usikkerhed, der er forbundet med erstatning af en økonomisk skade i forbindelse med et eventuelt erstatningssøgsmål, ganske vist ikke i sig selv anses for en omstændighed, på grundlag af hvilken det kan godtgøres, at skaden er uoprettelig. Det er nemlig på tidspunktet for sagen om foreløbige forholdsregler nødvendigvis usikkert, om det senere er muligt at få erstatning for en økonomisk skade inden for rammerne af et erstatningssøgsmål, som kan anlægges efter en eventuel annullation af den anfægtede retsakt. Derimod forholder det sig anderledes, når det står klart, efter at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler har foretaget sin vurdering, at den påberåbte skade på grund af dens art og den måde, hvorpå den forudses at ville indtræde, ikke i tilstrækkelig grad kan identificeres eller opgøres i tal, hvis den indtræder, og derfor i praksis ikke vil kunne afhjælpes ved et erstatningssøgsmål.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Rettens præsident, at et ubestemt og i teorien ubegrænset antal aktuelle og potentielle konkurrenter til sagsøgeren i hele verden ville kunne få adgang til de omtvistede oplysninger efter udbredelsen. Ud fra dette synspunkt og i betragtning af, at det ikke var muligt at kontrollere de mange anvendelser af de pågældende oplysninger på globalt plan, var den overholdelse af ophavsretten, der er sikret ved forordning nr. 1049/2001, ikke af en sådan art, at den udelukkede, at den hævdede økonomiske skade kunne indtræde. Henset til de særlige kendetegn ved sager om beskyttelse af angiveligt fortrolige oplysninger er sagsøgeren desuden ikke forpligtet til at godtgøre, at denne befinder sig i en situation, der kan bringe dennes levedygtighed i fare, eller at dennes markedsandele vil blive alvorligt og uopretteligt påvirket, hvis de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om, ikke anordnes.

Eftersom betingelserne vedrørende fumus boni juris og uopsættelighed var opfyldt, foretog Rettens præsident for det tredje en afvejning af de foreliggende interesser med henblik på at afgøre, om sagsøgerens interesse i at opnå iværksættelse af foreløbige forholdsregler vejede tungere end interessen i den umiddelbare anvendelse af den omtvistede retsakt. Rettens præsident undersøgte nærmere bestemt, om en eventuel annullation af denne retsakt anordnet af den ret, der træffer afgørelse i hovedsagen, ville gøre det muligt at ændre den situation, som ville have været frembragt ved en omgående anvendelse af retsakten, og omvendt om en udsættelse af anvendelsen af retsakten ville kunne forhindre den i at få fuld virkning, såfremt hovedsagen måtte blive forkastet. Hvad angår betingelsen om, at den retsstilling, som en kendelse om foreløbige forholdsregler skaber, skal kunne ændres igen, bemærkede Rettens præsident, at formålet med en sag om foreløbige forholdsregler er begrænset til at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse. Følgelig har denne procedure en rent accessorisk karakter i forhold til hovedsagen.

I det foreliggende tilfælde var Rettens præsident imidlertid af den opfattelse, at sagsøgeren for at bevare den effektive virkning af en dom om annullation af den anfægtede afgørelse skulle være i stand til at forhindre, at der skete ulovlig udbredelse af de omtvistede oplysninger. En annullationsdom ville blive illusorisk og frataget sin effektive virkning, hvis anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke blev taget til følge, da dette ville medføre, at de omtvistede oplysninger umiddelbart kunne offentliggøres, og dermed de facto foregribe den fremtidige afgørelse i hovedsagen, nemlig at annullationssøgsmålet forkastes.

Rettens præsident konkluderede, at interessen i, at anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke blev taget til følge, måtte vige for sagsøgerens interesse, navnlig for så vidt som indrømmelsen af de foreløbige forholdsregler, der var anmodet om, blot ville opretholde status quo i en begrænset periode, og at EFSA ikke havde hævdet, at der forelå et presserende behov for at beskytte folkesundheden.

Endvidere konkluderede Rettens præsident, at selv om det er korrekt, at den part, der har anmodet om videregivelse af de omtvistede oplysninger, kan påberåbe sig ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer i henhold til artikel 15, stk. 3, TEUF, måtte det konstateres, at udøvelsen af denne ret blot ville blive forsinket, såfremt de foreløbige foranstaltninger, der var anmodet om, blev anordnet, mens sagsøgeren helt ville miste sin ret til beskyttelse af disse oplysningers fortrolige karakter, hvis anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke blev taget til følge. Sagsøgerens interesse vejede derfor tungere end interessen hos den, der havde begæret aktindsigt.

Kendelse af 9. august 2023, Next Media Project mod EFCA (T-338/23 R, EU:T:2023:467)

»Særlige rettergangsformer – offentlige tjenesteydelseskontrakter – kommunikationsmåder – anmodning om foreløbige forholdsregler – fumus boni juris foreligger ikke«

Inden for rammerne af en udbudsprocedure iværksat af Det Europæiske Fiskerikontrolagentur (EFCA) blev tilbudsgiverne opfordret til at afgive deres bud på platformen »e-Submission«. De tekniske tilbud indeholdt bl.a. to elektroniske eksempler, nemlig en animeret videofil på 10-15 sekunder i GIF- eller MP4-format og et forslag til et interaktivt kort i HTML-format. Efterfølgende underrettede EFCA ved en berigtigelse alle tilbudsgiverne om ikke at anvende MP4-formatet i forbindelse med det første elektroniske eksempel. I en anden berigtigelse, der ændrede udbudsbetingelserne, blev tilbudsgiverne opfordret til at fremsende de to elektroniske eksempler pr. e-mail til en oplyst e-mailadresse.

Sagsøgeren, Next Media Project, SLU, afgav et bud i forbindelse med denne udbudsprocedure. I stedet for at anvende den e-mail, som EFCA havde oplyst, besluttede sagsøgeren imidlertid at videresende disse elektroniske eksempler ved hjælp af linket »Dropbox«, der er en cloud-lagringstjeneste, som gør det muligt for brugerne at lagre filer online og dele filer og mapper med tredjeparter uden at sende omfattende vedhæftede bilag.

Efterfølgende besluttede EFCA, at sagsøgerens bud hverken var i overensstemmelse med gældende lovgivning [590] eller udbudsinstrukserne som angivet i den anden berigtigelse. EFCA tilføjede, at eftersom udvalget for åbning af buddene først havde modtaget de elektroniske eksempler på tidspunktet for downloadingen fra »Dropbox«, som havde fundet sted ved åbningen af buddene, dvs. efter fristen for afgivelse af bud, kunne EFCA hverken give sikkerhed for integriteten af de originale eksempler eller beviset for datoen og tidspunktet for modtagelsen heraf.

I forbindelse med en anmodning om foreløbige forholdsregler, som var blevet indgivet samme dato som anlæggelsen af et søgsmål med påstand om annullation af den sidstnævnte afgørelse, besluttede Rettens præsident efter at have konstateret, at der ikke forelå fumus boni juris, at anmodningen ikke kunne tages til følge.

---

590 Artikel 141, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1).

Rettens præsidents bemærkninger

Rettens præsident bemærkede indledningsvis, at når en udelukket tilbudsgiver i perioden forud for kontraktens indgåelse, for så vidt som standstill-perioden på ti dage, der er fastsat i lovgivningen, er overholdt [591], formår at godtgøre, at der foreligger et tilfælde af særlig alvorlig fumus boni juris, skal kriterierne for vurderingen af betingelsen om uopsættelighed lempes, således at det kun er risikoen for, at der indtræder en alvorlig skade, der skal godtgøres. Denne lempelse af betingelserne for at vurdere, om der foreligger uopsættelighed, er begrundet i de krav, der følger af den effektive beskyttelse, som skal sikres i forbindelse med offentlige kontrakter. Betingelsen om, at der skal foreligge et tilfælde af særlig alvorlig fumus boni juris, er opfyldt, når en sag om foreløbige forholdsregler viser, at sagsøgte har begået en ulovlighed, som umiddelbart forekommer tilstrækkelig åbenbar og alvorlig, og hvis virkninger eller forlængede virkninger skal forhindres så hurtigt som muligt af hensyn til sagsøgerens interesser.

Rettens præsident konstaterede indledningsvis, at EFCA havde meddelt, at agenturet havde besluttet at suspendere underskrivelsen af kontrakten, og at sagsøgeren havde indgivet sin anmodning om foreløbige forholdsregler inden indgåelsen af kontrakten. Rettens præsident undersøgte derfor, om sagsøgeren havde godtgjort, at der forelå fumus boni juris, og i givet fald at der forelå et særlig alvorligt tilfælde af fumus boni juris.

I denne forbindelse bemærkede Rettens præsident, at det af udbudsbetingelserne fremgik, at det var obligatorisk at fremsende de to elektroniske eksempler via e-mail, og at sagsøgeren ved at uploade de elektroniske eksempler via »Dropbox« ikke syntes at have overholdt den fremgangsmåde for fremsendelse af de oplysninger, der krævedes for at deltage i proceduren, hvilket indebar, at de pågældende oplysninger ikke var blevet »meddelt«. Den måde, hvorpå en tilbudsgiver fremsender de ønskede oplysninger, i det foreliggende tilfælde de elektroniske eksempler, til den ordregivende myndighed, udgør en integrerende del af den måde, hvorpå oplysningerne meddeles.

Dernæst bemærkede Rettens præsident, at indgivelse af tilbud via e-mail gør det muligt at sikre overholdelsen af princippet om ligebehandling af tilbudsgiverne. En accept af sagsøgerens synspunkt om, at meddelelsen af de elektroniske eksempler via »Dropbox« i stedet for via e-mail ikke burde have medført, at sagsøgeren blev udelukket, kunne imidlertid udgøre en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i forhold til de øvrige tilbudsgivere, der havde overholdt udbudsbetingelserne ved at anvende e-mail.

Endvidere var argumentet om, at sagsøgeren rådede over beviser for, at de elektroniske eksempler ikke var blevet ændret, ikke relevant. Hvis det ikke er tilladt at indsætte et link i et bud, er den ordregivende myndighed nemlig ikke forpligtet til at kontrollere, om de dokumenter, som dette link giver adgang til, er blevet ændret, eller til at acceptere disse dokumenter.

Endelig fandt Rettens præsident, at sagsøgeren ved at vælge at fremsende de to elektroniske eksempler ved hjælp af linket »Dropbox« den 13. februar 2023, dvs. den sidste dag inden for fristen for modtagelse, havde stillet EFCA over for en fuldbyrdet kendsgerning. EFCA havde nemlig ikke haft lejlighed til at udtale sig om anvendelsen af denne fremgangsmåde inden udløbet af den nævnte frist. I denne forbindelse var angivelsen af udtrykket »i orden« vedrørende resultatet af åbningen af sagsøgerens bud udtryk for, at sagsøgeren formelt havde overholdt den nævnte frist som sådan, og at buddet ikke allerede var blevet åbnet, men denne angivelse kunne ikke umiddelbart forstås som en

591 I henhold til artikel 175 i forordning 2018/1046.

godkendelse af den fremgangsmåde, som sagsøgeren havde anvendt til at fremsende de elektroniske eksempler.

Eftersom sagsøgeren ikke havde godtgjort, at der forelå et tilfælde af fumus boni juris, og, a fortiori, at der forelå et tilfælde af særlig alvorlig fumus boni juris, blev anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke taget til følge.

Kendelse af 25. september 2023, Terminal Ouest Provence mod CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581)

»Særlige rettergangsformer – Connecting Europe-faciliteten (CEF) – tilskudsaftale – voldgiftsbestemmelse – anmodning om foreløbige forholdsregler – ingen uopsættelighed«

I forbindelse med en indkaldelse af forslag iværksat af Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø (CINEA), der modtager finansiering fra Connecting Europe-faciliteten (CEF), indgav Terminal Ouest Provence (sagsøgeren) et forslag vedrørende udviklingen af en ny kombineret jernbane- og vejtransportterminal, »Terminal Ouest Provence«, der er beliggende i kommunerne Grans og Miramas i Métropole Aix-Marseille-Provence i Frankrig. Sagsøgeren var blevet oprettet i form af et *holdingselskab* af to aktionærselskaber for at kunne tilbyde de to forskellige, men uadskillelige aktiviteter, som gennemførelsen af projektet medførte, nemlig opførelsen af terminalen og dens drift.

Da sagsøgeren var gået videre fra udvælgelsesfasen, havde CINEA påbegyndt forberedelsen af tilskudsaftalen. CINEA meddelte imidlertid sagsøgeren og dennes hovedaktionær, at sidstnævnte efter CINEA's opfattelse ikke kunne kvalificeres som underleverandør, og at hovedaktionærens omkostninger derfor ikke kunne kvalificeres som »underleverandøromkostninger«. På trods af disse udvekslinger underskrev sagsøgeren senere tilskudsaftalen. Aftalen indeholdt en voldgiftsbestemmelse, der tillagde Den Europæiske Unions Domstol kompetence i henhold til artikel 272 TEUF.

Sagsøgeren anlagde sag ved Retten med påstand om, at det på grundlag af denne artikel blev fastslået, at alle de omkostninger, som hovedaktionæren havde faktureret til CINEA, var underleverandøromkostninger og derfor var tilskudsberettigede som følge heraf. I forbindelse med en anmodning om foreløbige forholdsregler, som samtidig var indgivet til Retten ved særskilt dokument, hvori der blev anmodet om dels en umiddelbar konstatering af, at samtlige de omkostninger, som hovedaktionæren havde faktureret til CINEA, udgjorde underleverandøromkostninger og derfor var tilskudsberettigede, dels at det skulle forbydes CINEA at træffe afgørelser om kvalificeringen af disse omkostninger og a fortiori om deres tilskudsberettigelse, inden Retten havde truffet afgørelse i hovedsagen, besluttede Rettens præsident efter at have fastslået, at der ikke forelå uopsættelighed, at forkaste denne anmodning.

Rettens præsidents bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Rettens præsident, at uopsætteligheden generelt skal vurderes i forhold til, hvor nødvendigt det er, at der træffes en foreløbig afgørelse, med henblik på at undgå en alvorlig og uoprettelig skade for den part, der anmoder om den midlertidige beskyttelse. Det er denne part, som skal dokumentere ikke at kunne afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en alvorlig og uoprettelig skade.

Hvad først og fremmest angår argumentet om, at det beløb, der skyldes som følge af det omtvistede tilskud, var absolut nødvendigt for at gennemføre projektet, bemærkede Rettens præsident, at en foreløbig forholdsregel kun er berettiget, hvis den pågældende retsakt udgør den afgørende årsag til den påståede alvorlige og uoprettelige skade. Rettens præsident bemærkede imidlertid, at

sagsøgeren ikke havde identificeret den handling eller adfærd fra CINEA's side, som udgjorde den afgørende årsag til den påståede skade. Uanset uenigheden om kvalificeringen af de omkostninger, som hovedaktionæren havde faktureret, havde sagsøgeren nemlig underskrevet tilskudsaftalen. CINEA's nægtelse af at anse de nævnte omkostninger for tilskudsberettigede havde desuden ikke forhindret sagsøgeren i at fremsende en anmodning om mellemliggende betaling til CINEA. Det standpunkt, som CINEA havde givet udtryk for, ville således kun få virkning, hvis det skulle tjene som grundlag for CINEA's formelle afgørelse om vurderingen af de tilskudsberettigede omkostninger som svar på anmodningen om mellemliggende betaling.

Endvidere fastslog Rettens præsident, at argumentet om, at der var indtrådt skade, kun havde en vag og hypotetisk karakter. I øvrigt havde sagsøgeren ikke fremlagt noget bevis for, at den angivelige skade var alvorlig og uoprettelig. Eftersom CINEA ikke havde truffet en formel afgørelse om, hvorvidt underleverandøromkostningerne var tilskudsberettigede, ville enhver konstatering af en skade, der kunne opstå som følge heraf, nemlig kun være hypotetisk eller i det mindste foretaget på et for tidligt tidspunkt.

Hvad angår argumentet om, at der ikke fandtes nogen levedygtig alternativ finansieringsmulighed for at opnå et beløb svarende til det i sagen omhandlede, forkastede Rettens præsident dette argument med den begrundelse, at den hævdede skade ikke udgjorde et reelt tab, der havde sin afgørende årsag i en handling eller adfærd, som kunne tilregnes CINEA.

Hvad angår argumentet om, at sagsøgeren ikke kunne afvente udfaldet af hovedsagen uden at blive erklæret konkurs på grund af manglende betaling, henviste præsidenten til, at en økonomisk skade ikke, bortset fra helt usædvanlige tilfælde, kan betragtes som uoprettelig eller selv vanskeligt afhjælpelig. I tilfælde af en sådan skade er den foreløbige forholdsregel, der anmodes om, kun begrundet, hvis det fremgår, at den part, der anmoder herom, uden en sådan forholdsregel, ville befinde sig i en situation, der kunne bringe den pågældendes eksistens i fare, inden der træffes afgørelse om afslutning af sagen i realiteten. I denne henseende påhviler det den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, navnlig når den pågældende har påberåbt sig, at der er indtrådt et økonomisk tab, med støtte i beviser at skabe et retvisende og fuldstændigt billede af sin økonomiske situation.

For det første fremgik det ganske vist af de dokumenter, som sagsøgeren havde fremlagt med henblik på at godtgøre, at anmodningen om foreløbige forholdsregler havde uopsættelig karakter, at sagsøgeren i mangel af tildeling af de omtvistede tilskud ville misligholde sine betalingsforpligtelser og dermed ikke ville være i stand til at fortsætte opførelsen af Terminal Ouest Provence fra oktober eller i bedste fald fra december 2023. Rettens præsident fastslog imidlertid, at sagsøgeren ikke havde fremlagt nogen oplysninger med henblik på at godtgøre, at dennes to aktionærer ikke kunne yde sagsøgeren økonomisk støtte med henblik på, at selskabet kunne klare eventuelle likviditetsproblemer.

Endvidere var den hævdede skade hypotetisk, for så vidt som den var baseret på den antagelse, at CINEA ville afvise alle de omkostninger, der var afholdt af hovedaktionæren i det sagsøgende selskab, selv om det ikke var udelukket, at størstedelen af disse omkostninger kunne anses for tilskudsberettigede.

Endelig ville anordningen af de forholdsregler, der var anmodet om, uanset udfaldet af anmodningen om foreløbige forholdsregler, ikke have nogen indvirkning på sagsøgerens økonomiske situation, idet sagsøgeren umiddelbart stod over for konkurs. Sagsøgeren havde nemlig ikke anmodet Rettens præsident om at pålægge CINEA at yde de omtvistede tilskud.

Hvad angår argumentet om, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ville blive tilsidesat, såfremt der ikke blev anordnet foreløbige forholdsregler, bemærkede Rettens præsident, at den blotte interesse for borgerne i hurtigst muligt at fastlægge omfanget af de rettigheder, som de udleder af EU-retten, ikke kan godtgøre, at der foreligger en alvorlig og uoprettelig hastesituation. Ud over

afvejningen af de foreliggende interesser havde sagsøgeren i øvrigt ikke godtgjort, at selskabet ikke kunne afvente udfaldet af hovedsagen uden at lide en alvorlig og uoprettelig skade.

Kendelse af 27. september 2023, Amazon Services Europe mod Kommissionen (T-367/23 R, EU:T:2023:589)

»Særlige rettergangsformer – digitale tjenester – forordning (EU) 2022/2065 – meget store onlineplatforme – anmodning om udsættelse af gennemførelse – uopsættelighed – fumus boni juris – interesseafvejning«

Sagsøgeren, Amazon Services Europe, tilhører Amazon-koncernen, som er en multinational koncern af selskaber. Sagsøgerens forretningsaktiviteter omfatter detailhandel online og andre tjenester såsom cloudcomputing og digital streaming. Selskabet leverer markedspladstjenester til eksterne tredjepartssælgere, der giver dem mulighed for at udbyde varer til salg i Amazon Store, og understøtter disse sælgere på forskellige måder.

Det fremgår af forordning 2022/2065 [592], at Europa-Kommissionen ved afgørelse udpeger den onlineplatform og eller den onlinesøgemaskine, der pr. måned har et gennemsnitligt antal aktive tjenestemodtagere i Den Europæiske Union på 45 mio. eller derover, som en meget stor onlineplatform eller en meget stor onlinesøgemaskine. I henhold til denne forordning skal udbydere af sådanne onlineplatforme, der anvender anbefalingssystemer, sørge for mindst én mulighed for hvert af deres anbefalingssystemer, som ikke er baseret på profilering [593], og udbydere, der viser reklamer på deres onlinegrænseflader, skal oprette en database med visse oplysninger, som gøres tilgængelig i hele den periode, hvor de præsenterer en reklame, og i ét år efter, at reklamen blev vist for sidste gang på deres onlinegrænseflader [594].

Den 25. april 2023 udpegede Kommissionen Amazon Store som en meget stor onlineplatform (herefter »den anfægtede afgørelse«) [595].

I forbindelse med en anmodning om foreløbige forholdsregler, der blev indgivet samme dag som anlæggelsen af et søgsmål, hvori der var nedlagt påstand om annullation af denne sidstnævnte afgørelse, fastslog Rettens præsident, at betingelserne om fumus boni juris og uopsættelighed var opfyldt, og besluttede efter at have foretaget en afvejning af de foreliggende interesser at tage anmodningen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse delvist til følge, for så vidt som denne afgørelse forpligtede Amazon Store til at stille en reklamedatabase til rådighed for offentligheden, uden at dette berørte sagsøgerens forpligtelse til at opretholde den nævnte database.

Rettens præsidents bemærkninger

I første omgang undersøgte Rettens præsident den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse, hvorefter annullationssøgsmålet for en stor dels vedkommende åbenbart ikke kunne antages til

---

592 Artikel 33, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19.10.2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EUT 2022, L 277, s. 1).

593 Artikel 38 i forordning 2022/2065.

594 Artikel 39, stk. 1, i forordning 2022/2065.

595 Kommissionens afgørelse C(2023) 2746 final af 25.4.2023, hvori Amazon Store udpeges som en meget stor onlineplatform i henhold til forordning (EU) 2022/2065.

realitetsbehandling med den begrundelse, at sagsøgeren bestred lovligheden af bestemmelser i forordning 2022/2065, som ikke udgjorde retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, og som ikke havde nogen direkte retlig forbindelse med denne. Indledningsvis bemærkede Rettens præsident, at når det gøres gældende, at søgsmålet i hovedsagen skal afvises, skal den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, påvise, at der foreligger oplysninger, på grundlag af hvilke det umiddelbart kan antages, at det søgsmål, som anmodningen om foreløbige forholdsregler er knyttet til, kan antages til realitetsbehandling, således at det undgås, at denne part ved hjælp af en anmodning om foreløbige forholdsregler kan opnå udsættelse af gennemførelsen af en retsakt, som vedkommende efterfølgende ikke opnår annullation af, idet den pågældendes søgsmål bliver afvist i forbindelse med behandlingen af hovedsagen. Inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler kan spørgsmålet om, hvorvidt hovedsagen kan antages til realitetsbehandling, således kun vurderes umiddelbart, og dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal kun afvise denne anmodning, hvis det helt kan udelukkes, at hovedsagen kan antages til realitetsbehandling.

Den generelle retsakt, hvis lovlighed anfægtes, skal i øvrigt direkte eller indirekte finde anvendelse på det tilfælde, som er genstand for sagen, og der skal være en direkte retlig forbindelse mellem den anfægtede individuelle beslutning og den pågældende generelle retsakt. Artikel 277 TEUF skal imidlertid fortolkes tilstrækkeligt bredt til at sikre en effektiv legalitetskontrol af institutionernes generelle retsakter til fordel for de personer, der er udelukket fra at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af sådanne retsakter. Anvendelsesområdet for denne artikel skal således udvides til at omfatte de retsakter fra institutionerne, som har været relevante for vedtagelsen af den afgørelse, der er genstand for annullationssøgsmålet. Med henblik på undersøgelsen af en ulovlighedsindsigelse kan reglerne for én og samme ordning desuden ikke opdeles kunstigt.

I det foreliggende tilfælde konstaterede Rettens præsident, at sagsøgeren tilstrækkeligt klart havde identificeret de bestemmelser, hvis lovlighed blev bestridt, og at reglerne for én og samme ordning umiddelbart ville blive opdelt, eftersom den anfægtede afgørelse indebar, at de omtvistede forpligtelser fandt anvendelse. Rettens præsident fremhævede endvidere, at den foreliggende sag rejste nye spørgsmål, hvis løsning krævede en indgående undersøgelse i forbindelse med hovedsagen. Rettens præsident konkluderede på denne baggrund, at det ikke var åbenbart, at den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgeren havde gjort gældende, skulle afvises fra realitetsbehandling.

I anden omgang behandlede Rettens præsident anmodningen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Indledningsvis bemærkede Rettens præsident, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan udsætte gennemførelsen og fastsætte foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og såfremt der foreligger uopsættelighed, for så vidt som det er nødvendigt for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for den part, der har anmodet herom, at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Disse betingelser er kumulative, således at der ikke kan anordnes foreløbige forholdsregler, hvis en af betingelserne ikke er opfyldt. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal i givet fald ligeledes foretage en interesseafvejning.

I første række fremhævede Rettens præsident i forbindelse med en indledende undersøgelse af betingelsen om uopsættelighed, at uopsætteligheden generelt skal vurderes i forhold til, hvor nødvendigt det er, at der træffes en foreløbig afgørelse, med henblik på at undgå en alvorlig og uoprettelig skade for den part, der anmoder om den midlertidige beskyttelse. Det er denne part, som skal dokumentere ikke at kunne afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en alvorlig og uoprettelig skade.

Hvad for det første angår forpligtelsen for udbydere af meget store onlineplatforme, der anvender anbefalingssystemer, til at sørge for mindst én mulighed for hvert af deres anbefalingssystemer, som ikke er baseret på profilering [596], fastslog Rettens præsident, at sagsøgeren ikke havde godtgjort, at der forelå en alvorlig og uoprettelig skade.

Den hævdede skade var nemlig usikker, eftersom forordning 2022/2065 ikke forbyder anvendelsen af anbefalingssystemer, men begrænser sig til at forpligte de pågældende platforme til at give mulighed for at deaktivere dem.

Såfremt det antages, at indførelsen af en mulighed for deaktivering faktisk tilskynder kunderne til at fravælge Amazon Store til fordel for konkurrerende platforme, udgør det angivelige tab af markedsandele dernæst et rent økonomisk tab, for så vidt som det består i tabet af indtægter fra salget på det pågældende marked.

I tilfælde af en sådan skade er den foreløbige forholdsregel, der anmodes om, kun begrundet, hvis det fremgår, at den part, der anmoder herom, uden en sådan forholdsregel ville befinde sig i en situation, der kunne bringe den pågældendes eksistens i fare, inden der træffes afgørelse om afslutning af sagen i realiteten, eller at dennes markedsandele ville blive ændret væsentligt. Det er således ikke tilstrækkeligt, at en virksomhed risikerer at tabe en markedsandel uopretteligt, men det er afgørende, at markedsandelen er tilstrækkeligt stor, navnlig under hensyntagen til virksomhedens størrelse og i betragtning af de karakteristiske træk ved den koncern, som den tilhører i kraft af sin aktionærkreds.

Rettens præsident konstaterede imidlertid, at sagsøgeren hverken havde godtgjort eller hævdet, at virksomheden befandt sig i en situation, der kunne bringe virksomhedens økonomiske levedygtighed i fare, inden der blev truffet afgørelse om afslutning af sagen i realiteten, henset til virksomhedens omsætning og kendetegnene ved den koncern, som den tilhørte.

Endelig forkastede Rettens præsident sagsøgerens argument om, at den anfægtede afgørelse ligeledes ville skade eksterne tredjepartssælgeres interesser. Den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, kan nemlig ikke med henblik på at godtgøre, at der foreligger uopsættelighed, påberåbe sig, at tredjeparters rettigheder eller almene interesser er blevet krænket. Den skade, som fuldbyrdelsen af den anfægtede afgørelse kan påføre en anden part end den, der har anmodet om foreløbige forholdsregler, kan kun tages i betragtning af dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler, når det er relevant, i forbindelse med en afvejning af de involverede interesser.

Hvad for det andet angår forpligtelsen for udbydere af meget store onlineplatforme til at oprette og gøre en reklamedatabase, som ifølge sagsøgeren indeholdt fortrolige oplysninger, tilgængelig, konkluderede Rettens præsident til gengæld, at sidstnævnte havde godtgjort, at der forelå en alvorlig og uoprettelig skade, og at betingelsen om uopsættelighed derfor var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Efter at have fastslået, at det med henblik på undersøgelsen af betingelsen om uopsættelighed måtte antages, at de omtvistede oplysninger var fortrolige, anførte Rettens præsident, at spørgsmålet om, i hvilket omfang udbredelsen af de omhandlede oplysninger medfører en alvorlig og uoprettelig skade, afhænger af en kombination af omstændigheder, såsom bl.a. oplysningernes erhvervsmæssige og kommercielle betydning for den virksomhed, der kræver dem beskyttet, og deres brugbarhed for andre virksomheder på markedet.

---

596 Artikel 38 i forordning 2022/2065.

Hvad i det foreliggende tilfælde angår den grad af alvor, der kræves, konstaterede Rettens præsident, at forpligtelserne vedrørende den reklamedatabase, der indeholdt oplysninger om reklamer på sagsøgerens platform, gjorde det muligt for tredjeparter at få adgang til vigtige forretningshemmeligheder vedrørende sagsøgerens kunders reklamestrategier. Sagsøgeren kunne således ikke afvente udfaldet af hovedsagen uden at lide et alvorligt tab. For så vidt som videregivelsen af de omtvistede oplysninger samlet set ville gøre dem særdeles følsomme, idet den brede offentlighed ville få mulighed for at opnå et indgående og særdeles detaljeret kendskab til sagsøgerens følsomme forretningsrelationer til sagsøgerens væsentligste kunder, ville dette endvidere indebære en markant og kunstig forøgelse af gennemsigtigheden på markedet.

Hvad angår argumentet om, at denne skade var uoprettelig, var Rettens præsident af den opfattelse, at det var helt åbenbart, at en annullation af den anfægtede afgørelse ikke ville kunne rette op på konsekvenserne af offentliggørelsen af de omtvistede oplysninger, eftersom de personer, der havde læst dem, én gang for alle havde fået kendskab til dem.

I anden række undersøgte Rettens præsident spørgsmålet om fumus boni juris i forbindelse med anmodningen om foreløbige forholdsregler vedrørende forpligtelsen for udbydere af meget store onlineplatforme til at oprette og gøre en reklamedatabase tilgængelig. Rettens præsident fremhævede, at denne betingelse er opfyldt, når i det mindste et af de påberåbte anbringender umiddelbart forekommer ikke at være uden rimeligt grundlag. Det er tilfældet, når et af disse anbringender afslører eksistensen af en betydelig retlig eller faktisk tvist, hvis løsning ikke er umiddelbart indlysende og derfor fortjener en detaljeret undersøgelse i hovedsagen.

I det foreliggende tilfælde syntes det umiddelbart at fremgå, at en del af de oplysninger, som sagsøgeren var forpligtet til at offentliggøre i sin reklamedatabase, endnu ikke var gjort tilgængelige for offentligheden. Dette var bl.a. tilfældet for så vidt angår oplysninger vedrørende den periode, hvori reklamen var blevet vist, og det samlede antal opdelt efter medlemsstat for den eller de grupper af modtagere, som reklamen specifikt var rettet mod.

I tredje række foretog Rettens præsident en afvejning af de foreliggende interesser med henblik på at afgøre, om sagsøgerens interesse i at opnå iværksættelse af foreløbige forholdsregler vejede tungere end interessen i den umiddelbare anvendelse af den omtvistede retsakt. Rettens præsident undersøgte nærmere bestemt, om en eventuel annullation af denne retsakt anordnet af den ret, der træffer afgørelse i hovedsagen, ville gøre det muligt at ændre den situation, som ville have været frembragt ved omgående anvendelse af retsakten, og omvendt om en udsættelse af anvendelsen af retsakten ville kunne forhindre den i at få fuld virkning, såfremt hovedsagen måtte blive forkastet. Hvad angår betingelsen om, at den retsstilling, som en kendelse om foreløbige forholdsregler skaber, skal kunne ændres igen, bemærkede Rettens præsident, at formålet med en sag om foreløbige forholdsregler er begrænset til at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse. Følgelig har denne procedure en rent accessorisk karakter i forhold til hovedsagen.

I det foreliggende tilfælde var Rettens præsident imidlertid af den opfattelse, at sagsøgeren for at bevare den effektive virkning af en dom om annullation af den anfægtede afgørelse skulle være i stand til at forhindre, at der skete ulovlig udbredelse af de nævnte oplysninger. En annullationsdom ville blive illusorisk og frataget sin effektive virkning, hvis anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke blev taget til følge, da dette ville medføre, at de omtvistede oplysninger umiddelbart kunne offentliggøres, og dermed de facto foregribe den fremtidige afgørelse i hovedsagen, nemlig at annullationssøgsmålet forkastes. Rettens præsident fastslog, at interessen i, at anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke blev taget til følge, måtte vige for sagsøgerens interesse, navnlig for så vidt som indrømmelsen af de foreløbige forholdsregler, der var anmodet om, blot ville opretholde status quo i en begrænset periode.

Kendelse af 29. september 2023, Red Bull m.fl. mod Kommissionen (T-306/23 R, EU:T:2023:590)

»Særlige rettergangsformer – konkurrence – Kommissionens afgørelse om at anordne en kontrolundersøgelse – anmodning om udsættelse af gennemførelse – ingen uopsættelighed«

Eftersom Europa-Kommissionen havde mistanke om, at der blev udvist konkurrencebegrænsende adfærd i forbindelse med markedsføringen af energidrikke, besluttede den ved afgørelse af 8. marts 2023 [597] (herefter »afgørelsen om kontrolundersøgelse«), at der skulle gennemføres en kontrolundersøgelse hos selskaberne Red Bull GmbH, Red Bull France SASU og Red Bull Nederland BV. Den omtvistede afgørelse blev vedtaget i henhold til artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne (herefter »forordning nr. 1/2003«) [598], som fastlægger Kommissionens beføjelser på området for kontrolundersøgelser.

I forbindelse med kontrolundersøgelsen aflagde Kommissionen samtidige besøg i de omhandlede selskabers lokaler i Østrig, Frankrig og Nederlandene, hvor den foretog kopiering af et stort antal elektroniske dokumenter i deres helhed og anmodede om, at den efterfølgende fik udleveret andre elektroniske oplysninger fra bl.a. mobiltelefoner, elektroniske postkasser og data, der var lagret i virksomhedens *cloud* eller på dens servere, hvilke oplysninger efterfølgende blev udleveret til Kommissionen. Efterfølgende undersøgte Kommissionen i sine lokaler et første sæt oplysninger under tilstedeværelse af repræsentanter for disse selskaber.

Selskaberne anlagde sag med påstand om annullation af afgørelsen om kontrolundersøgelse. De indgav ligeledes en anmodning om foreløbige forholdsregler for at opnå udsættelse af gennemførelsen af denne afgørelse. Rettens præsident besluttede ved sin kendelse, at anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke kunne tages til følge.

Rettens præsidents bemærkninger

Rettens præsident bemærkede indledningsvis, at Unionens retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler kan udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde, og såfremt der foreligger uopsættelighed.

Efter indledningsvis at have undersøgt betingelsen om, at de foreløbige forholdsregler skal være uopsættelige, fandt Rettens præsident, at denne betingelse ikke var opfyldt, for så vidt som den alvorlige og uoprettelige skade, som sagsøgerne havde påberåbt sig, under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag måtte anses for hypotetisk, idet foranstaltninger til gennemførelse af afgørelsen om kontrolundersøgelse ikke medførte et uforholdsmæssigt indgreb i de rettigheder for de ansatte og sagsøgerne, der er omhandlet i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), i modsætning til, hvad sagsøgerne havde hævdet.

Der foreligger nemlig alene uopsættelighed, når den alvorlige og uoprettelige skade, som frygtes af den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, er så overhængende, at skadens indtræden kan forudses med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed. Den skade, der var forbundet med den

---

597 Kommissionens afgørelse C(2023) 1689 final af 8.3.2023 (sag AT.40819 – Red Bull – kontrolundersøgelse).

598 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).

forestående undersøgelse af oplysningerne, og som sagsøgerne havde gjort gældende, var imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke godtgjort med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed i lyset af de proceduremæssige garantier, som Kommissionen havde indført i forbindelse med undersøgelsen af disse oplysninger.

Det var kun de ansatte ved Kommissionen, som var ansvarlige for undersøgelsen, og som var underlagt streng tavshedspligt, der i givet fald ville få kendskab til personoplysninger. Dernæst var sagsøgernes repræsentanter til stede under hele undersøgelsen af de omhandlede dokumenter. Endelig havde Kommissionen fastsat en procedure for undersøgelsen i sine lokaler af de dokumenter, der indeholdt følsomme personoplysninger, som bl.a. omfattede en begrænset kreds bestående af en ligelig fordeling af repræsentanter for Kommissionen og repræsentanter for virksomheden, samt en voldgiftsprocedure i tilfælde af uenighed om dokumenternes relevans.

Den skade, der var forbundet med den urimeligt lange tid, som forløb med at gennemføre kontrolundersøgelsen, var ligeledes hypotetisk, idet den varighed på seks uger, som Kommissionen havde fastsat for undersøgelsen af de resterende dokumenter, ikke kunne anses for at være uforholdsmæssig, navnlig henset til omfanget af de omhandlede oplysninger.

På baggrund af det ovenstående blev anmodningen om foreløbige forholdsregler ikke taget til følge.

Direktoratet for Forskning og Dokumentation

Februar 2024

Trykt på miljøvenligt papir