

## Nr. 11

## Oversigt over vigtige domme, der er afsagt af nationale domstole i sidste instans

I sin femte beretning meddelte Kommissionen Europa-Parlamentet, at den havde foretaget en gennemgribende analyse af de overordnede nationale domstoles holdning til fællesskabsretten, og at resultaterne af denne undersøgelse tænkte offentliggjort.

For at give Europa-Parlamentet de bedst mulige oplysninger har Kommissionen besluttet at offentliggøre denne undersøgelse i tilslutning til denne beretning.

De afgørelser, som er truffet af de øverste nationale domstole i sager, hvor der har været konflikter mellem fællesskabsretten og national ret, samt vedrørende gennemførelsen af de tre væsentlige principper inden for fællesskabsretten (dens forrang for senere nationale love, de umiddelbare retsvirkninger af navnlig direktiverne og ensartet retspraksis) gennemgås land for land i en fremstilling af udviklingen.

Konklusionen af denne fremstilling er, at stadig færre af de øverste domstole indtager særstandpunkter, og at de samarbejder effektivt med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten.

Man mærker i stadig højere grad, at EF-Domstolens praksis har en voksende indflydelse, idet Domstolen i sag nr. 283/81, CILFIT (\*) har givet sin endelige fortolkning af artikel 177, stk. 3. Ifølge denne har domstole, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, pligt til at indbringe spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten for EF-domstolen, når sådanne spørgsmål rejses for dem, medmindre:

- det rejste spørgsmål ikke er relevant,
- eller
- den pågældende EF-bestemmelse allerede er blevet fortolket af Domstolen,
- eller
- fællesskabsrettens korrekte anvendelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads for fortolkningsstvivl; denne mulighed skal imidlertid vurderes i forhold til dels fællesskabsrettens særegenheder, dels de særlige vanskeligheder, fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Fællesskabet.

Hvad særlig angår året 1988 kan Kommissionen fastslå, at de bemærkninger, som blev fremsat i den femte beretning, fortsat står ved magt.

Generelt anvender de forskellige medlemsstaters domstole fællesskabslovgivningen fuldt ud. Når der rejses fællesskabsretlige spørgsmål, hvorom der allerede er truffet afgørelse, tager de selv stilling hertil, og de forelægger i stadig højere grad EF-Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til Traktatens artikel 177. Dette gælder stort set både underordnede retter og retter, der træffer afgørelse i sidste instans.

Antallet af indbragte præjudicielle spørgsmål steg således fra 144 i 1987 til 179 i 1988. Fordelingen efter stat og retsinstans var i 1987 følgende (?):

Medlemsstater	I alt	Indbragt af retter der træffer afgørelse i sidste instans
Tyskland	34 (32)	8 (10)
Belgien	32 (15)	1 (3)
Danmark	4 (5)	2 (2)
Spanien	1 (1)	— (—)
Frankrig	37 (36)	4 (3)
Grækenland	— (17)	— (—)
Irland	— (2)	— (—)
Italien	28 (5)	— (—)
Luxembourg	2 (3)	2 (3)
Nederlandene	25 (19)	16 (14)
Portugal	— (—)	— (—)
Det Forenede Kongerige	16 (9)	2 (1)

Kommissionen har som i 1987 udarbejdet en oversigt over domme afsagt af retterne i sidste instans, der er af særlig betydning for de problemer, der endnu består.

Kommissionen har faktisk med de begrænsede midler, hvorover den råder i øjeblikket, kun kendskab til tre sager, som fortjener omtale. Disse vedrører Italiens og Frankrigs øverste forvaltningsdomstole (se nedenfor). De tre domme er af ganske særlig betydning, dels fordi EF-Domstolen ikke er blevet hørt, og dels fordi de to retter anlægger en fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten.

Ifølge det forslag, der indeholdes i Europa-Parlamentets resolution (punkt 4) vedrørende den femte årsberetning, undersøger Kommissionen nu et system, der gør det muligt at opnå fuldstændige oversigter år for år over domme afsagt af de øverste nationale domstole.

På baggrund af de komplicerede forhold og de vanskeligheder, som voldes af den forskellige ordning af domstolene i de tolv medlemsstater arbejder Kommissionen på at opnå vejledende erfaringer i en eller flere medlemsstater med henblik på at opnå de oplysninger, som er fornødne med henblik på udarbejdelse af et generelt system.

Hvad særlig angår sager, hvori de nationale retter underkender EØF-Traktatens artikel 177's rækkevidde og indhold, gør Kommissionen opmærksom på, at den har indledt en retsbrudssag mod Frankrig i anledning af den af Kassationsretten afsagte dom, som er omtalt i punkt A.1 på side 44 i den femte årsberetning.

Som allerede angivet i udredningen vedrørende sidstnævnte finder Kommissionen i medfør af den almindelige grundsætning om domstolenes uafhængighed ikke at have ret til at skride ind over for en medlemsstat på grund af handlinger, der er foretaget af en af dens domstole.

(\*) Dom af 6. 10. 1982 side 3415.

(?) Tallene i parentes angår 1987.

I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid skønnet, at de franske forvaltningsmyndigheder har begået en fejl ved at retsfølge et firma for en lovovertrædelse, som det i virkeligheden ikke havde begået, hvorfor disse forvaltningsmyndigheder i medfør af fællesskabsretten har været uberettigede til at påberåbe sig den opnåede dom, idet denne hviler på samme åbenbare fejl i anvendelsen af fællesskabsretten.

Proceduren er i øjeblikket nået så langt, at der er afgivet begrundet udtalelse.

1. *Den øverste italienske forvaltningsdomstol. 6. afdeling — dom af 2. december 1982 — Cooperativa Carrettieri La Rinascita*

Denne dom anføres dels på grund af fejlagtig undladelse af at høre EF-Domstolen og dels på grund af fejlagtig anvendelse af fællesskabsretten.

Retten skulle afgøre en ankesag, som tre italienske selskaber havde anlagt over for en dom afsagt af den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, som havde forkastet en klage over et cirkulære, der var udstedt af transportministeriet, og hvori dette tilbagekaldte alle foranstaltninger til gennemførelse af lov nr. 815 af 1980, hvorved der var indført støtte til fordel for virksomheder, der transporterede gods.

Dette cirkulære tjente til gennemførelse af Kommissionens afgørelse af 20. juli 1983, hvorved Kommissionen havde erklæret disse former for støtte til anskaffelse af køretøjer uforenelige med Traktatens artikel 92, stk. 1. Ophævelsen af den af Kommissionen anfægtede lov krævede vedtagelse af en ny lov, og den italienske regering havde derfor foreløbig opfyldt sine »fællesskabsretlige« forpligtelser ved en forvaltningsakt, som endelig »fastfrøs« alle sager vedrørende ydelse af den pågældende form for støtte.

Den øverste forvaltningsdomstol i Italien ophævede den af den regionale forvaltningsdomstol truffede afgørelse og ovennævnte cirkulære, eftersom de italienske forvaltningsmyndigheder ifølge den øverste forvaltningsdomstol ikke kunne tilbagekalde gennemførelsesforanstaltninger af lov nr. 815 af 1980, så længe denne var gældende. Denne tilbagekaldelse burde — ifølge den øverste forvaltningsdomstol — ske efter, men ikke før ophævelsen af loven af 1980, som var den eneste retsakt, der kunne anvendes til korrekt gennemførelse af Kommissionens afgørelse af 20. juli 1983.

Den øverste forvaltningsdomstol forkastede således uden nærmere begrundelse den italienske regerings opfattelse, hvorefter der under den sag, som den øverste forvaltningsdomstol skulle afgøre, ikke var tale om en konflikt mellem den af Kommissionen i medfør af artikel 93, stk. 2, truffede afgørelse, men om en konflikt mellem artikel 92, stk. 1, i selve Traktaten. Denne opfattelse var i øvrigt i fuld overensstemmelse med fast retspraksis ved EF-Domstolen på dette område (dom af 19. juni 1973, Capolongo, 77/72).

Hvar angår retsvirkningerne af Kommissionens beslutning anfører den øverste forvaltningsdomstol:

— »... beslutninger/afgørelser, som til forskel fra forordninger ikke er almenlydige, har samme bindende virkning som direktiver, der er rettet til medlemsstaterne, og

som ikke er almenlydige og ikke er præcise, og som følge heraf heller ikke som sådanne har umiddelbar retsvirkning (i medlemsstaterne).«

Hertil kommer at

— »... afgørelser truffet af EF-institutionerne er ... konkrete retsakter om bestemte forhold, som vel med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for den medlemsstat, som de er rettet til, men dog ikke kan have umiddelbare retsvirkninger i den nationale retsorden, eftersom de ikke indeholder almenlydige bestemmelser.«

Det er klart, at disse anbringender strider mod fast retspraksis ved EF-Domstolen med hensyn til beslutnings-/afgørelses rækkevidde.

Det ses således, at den øverste italienske forvaltningsdomstol undlod at indbringe et præjudicielt spørgsmål for EF-Domstolen, selv om samtlige parter i sagen havde fremsat argumenter af fællesskabsretlig karakter, og selv om den italienske regering udtrykkeligt havde anmodet den om at forelægge EF-Domstolen et spørgsmål om fortolkning af Traktatens artikel 92, og dels at den øverste italienske forvaltningsdomstol yderligere underkendte EF-Domstolens retspraksis vedrørende EF-reguleringen af støtte ydet af medlemsstaterne. Endvidere var den øverste forvaltningsdomstol ude af stand til korrekt og i overensstemmelse med EF-Domstolen og den italienske forvaltningsdomstol i den berømte dom i sagen »Granital« nr. 170/1984, at løse konflikter mellem national lovgivning og fællesskabslovgivningen. På samme måde som i sin dom nr. 504 af 6. maj 1980 vedrørende retsvirkningerne af et direktiv i den nationale retsorden nægter den øverste italienske forvaltningsdomstol fortsat at tillægge EF-institutionernes retsakter umiddelbar retsvirkning i national ret.

2. *Conseil d'État (Frankrig) — Dom af 27. april 1988 — afsagt af underafdelinger 9 og 10 i forening — nr. 63.772 — Société Bernard Carant*

I denne dom indtager Conseil d'État uden at have hørt EF-Domstolen en afvigende holdning vedrørende forholdet mellem fællesskabsretten og en nyere national lov.

Det selskab, som havde anlagt ankesagen, havde nedlagt påstand om ophævelse af en ministeriel bekendtgørelse af 31. august 1984, hvorved det i et tidsrum af et år var blevet forbudt at fremstille, udføre, indføre og markedsføre viskelædere, som mindede om levnedsmidler i henseende til form, emballage eller lugt, og som let kunne sluges.

Efter at der under sagen udtrykkeligt var rejst et fællesskabsretligt spørgsmål, fastslog Conseil d'État, at »appellanten ikke kan påberåbe sig, at den anfægtede bekendtgørelse strider imod bestemmelserne i Rom-Traktatens artikler 30 og 34, eftersom bekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i ovennævnte lov af 21. juli 1983, som er givet efter Traktatens ikrafttrædelse«.

Underkendelsen af grundsætningen om fællesskabsrettens forrang (og i det foreliggende tilfælde var der tale om selve Traktaten) synes således åbenbar.

3. *Conseil d'État (Frankrig) — Dom af 2. marts 1988 — Association »Club de chasse du Vert Galant« — Sag nr. 25275, 25276 og 57837*

I denne sag er der tale om et andet hårdnakket standpunkt i Conseil d'État's praksis, nemlig nægtelsen af at anerkende det, som kaldes direktivers »umiddelbare virkning«.

Sagen mellem appellanten og de franske skattemyndigheder angik spørgsmålet om, hvorvidt foreningens driftsudgifter, der i det væsentlige blev dækket af forud fastsatte bidrag, der indbetales af jægerne, skulle anses for momspligtige indtægter.

I den nationale lovgivning besvares dette spørgsmål bekræftende, men appellanten gjorde gældende, at den anfægtede

beskatning var i strid med bestemmelserne af Rådets sjette momsdirektiv af 17. maj 1977. Conseil d'État, der også denne gang undlod at høre EF-Domstolen, fastslog, at de nationale myndigheder fortsat i medfør af EØF-Traktatens artikel 189 er enekompetente til at bestemme form og midler for gennemførelsen af direktiver i national ret. Efter Conseil d'État's opfattelse kan direktiverne, uanset hvor nøjagtige forpligtelser de indeholder for medlemsstaterne, ikke påberåbes af disses borgere til støtte for bl.a. klager i afgiftsspørgsmål. Conseil d'État fastslog herefter, at de fornødne foranstaltninger til gennemførelsen af det sjette direktiv i fransk national ret endnu ikke var blevet truffet i den periode, hvorunder det anfægtede momsbeløb var blevet opkrævet, og at direktivet herefter under ingen omstændigheder kunne øve indflydelse på de bestemmelser i lovgivningen, hvorom der var tale under sagen.