

Nr. 11

Fællesskabsrettens anvendelse ved de nationale retter

I. Anvendelsen af EØF-Traktatens artikel 177

1. EF-Domstolen har i 1990 behandlet 141 sager vedrørende præjudicielle spørgsmål, der er blevet forelagt den af nationale retter, der har stået over for vanskeligheder med fortolkningen af fællesskabsretten eller været i tvivl angående gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskaberne.

Der er grund til at gøre opmærksom på en vis stabilitet i antallet af de sager om præjudicielle spørgsmål, der har været forelagt Domstolen i de seneste år. I 1989 var antallet 139 og i 1987 144, medens der var tale om et lidt højere antal, nemlig 179, i 1988.

2. For andet år i træk har samtlige medlemsstater rettet præjudicielle forespørgsler til Domstolen, men der er stadig forskelle på antallet af forespørgsler fra hver enkelt stat, som f.eks. mellem Tyskland, hvorfra der er kommet 34, og Grækenland, hvis retter kun er gået til Domstolen i to tilfælde. Tallene viser dog klart, at der ikke længere hersker nogen fjendtlig indstilling til denne procedure i nogen af staterne.

3. De tre tabeller nedenfor viser henholdsvis antallet af forespørgsler fra hver stat, nøjagtig hvor mange spørgsmål der er stillet af de øverste nationale retter, samt de retsområder inden for fællesskabsretten, de vedrører. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at disse spørgsmål offentliggøres med deres fulde ordlyd i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, efterhånden som de indgår til Domstolens Justitskontor.

Antal spørgsmål for hver medlemsstat

| Stat | Spørgsmål i alt (*) | Heraf fra retter, der træffer afgørelse i sidste instans |
|------------------------|---------------------|--|
| Tyskland | 34 (47) | 12 (22) |
| Belgien | 17 (13) | 4 (—) |
| Danmark | 5 (2) | — (1) |
| Spanien | 6 (2) | — (—) |
| Frankrig | 21 (28) | 2 (1) |
| Grækenland | 2 (2) | 2 (—) |
| Irland | 4 (1) | 2 (1) |
| Italien | 25 (10) | 1 (1) |
| Luxembourg | 4 (1) | 2 (1) |
| Nederlandene | 9 (18) | 3 (15) |
| Portugal | 2 (1) | — (—) |
| Det Forenede Kongerige | 12 (16) | 2 (2) |

(*) Tallene i parentes angår 1989.

Fortegnelse over retterne i sidste instans og det antal spørgsmål, de har stillet

| | | |
|------------------------|-----------------------------|---|
| Tyskland | Bundesverwaltungsgericht | 1 |
| | Bundesfinanzhof | 9 |
| | Bundessozialgericht | 2 |
| Belgien | Cour de Cassation | 4 |
| Frankrig | Cour de Cassation | 1 |
| | Conseil d'État | 1 |
| Grækenland | Conseil d'État | 2 |
| Irland | Supreme Court | 2 |
| Italien | Corte Suprema di Cassazione | 1 |
| | Conseil d'État | 2 |
| Nederlandene | Hoge Raad | 3 |
| Det Forenede Kongerige | Court of Appeal (*) | 2 |

(*) Court of Appeal afgør sagerne i sidste instans, medmindre enten retten selv eller House of Lords giver anketilladelse.

Berørte retsområder inden for fællesskabsretten

| | |
|-------------------------------|----|
| Statsstøtte | 1 |
| Landbrug | 37 |
| Konkurrence | 8 |
| Bruxelles-konventionen | 3 |
| Virksomhedsretten | 2 |
| Miljø og forbrugere | 1 |
| Skatter og afgifter | 12 |
| Frie varebevægelser | 26 |
| Fri bevægelighed for personer | 25 |
| Handelspolitikken | 9 |
| Socialpolitikken | 13 |
| Forholdet til tredjelande | 2 |
| Tjenestemandsforhold | 1 |
| Transportområdet | 1 |

II. Vigtige domme, der er afsagt af nationale retter i sidste instans

1. I tilslutning til sin sjette årsberetning gav Kommissionen en redegørelse for de øverste domstoles holdning til fællesskabsretten. Denne redegørelse indeholdt en beskrivelse af disses indstilling til spørgsmålene om fællesskabsrettens forrang frem for national ret, den umiddelbare virkning, der tillægges adskillige fællesskabsregler, samt de pligter, der følger af EØF-Traktatens artikel 177.

Redegørelsen i det følgende gør det muligt at følge udviklingen i de øverste nationale domstoles hensyntagen til fællesskabsretten.

I lighed med sidste år har Kommissionen haft adgang til de oplysninger, der indsamles af EF-Domstolens forsknings- og dokumentationstjeneste. Denne forskning har gjort det muligt at finde frem til de afgørelser, hvori der på afgørende måde er gjort brug af fællesskabsretten, idet det dog må erindres, at tilfælde, hvor en national domstol burde have anvendt fællesskabsretten, ikke kan konstateres ved søgning i databanken, dersom dommen ikke omtaler nogen fællesskabsretlig regel. I øvrigt er Kommissionen ikke i stand til systematisk at gennemgå de tusinder af domme, der hvert år afsiges af de øverste nationale retter.

Det franske Conseil d'État — Afgørelse af 24. september 1990 — sag Boisdet

I bilag 11 til sin syvende beretning til Europa-Parlamentet omtalte Kommissionen afgørelsen i Nicolo-sagen, hvori Conseil d'État havde anerkendt Traktatens forrang frem for en senere vedtaget national lov.

Kommissionen havde tilkendegivet, at den håbede, at Conseil d'État ville indtage en lignende holdning til den afledte ret ved tillige at tillægge EF's direktiver og forordninger forrang frem for senere givne lovbestemmelser.

Netop dette har Conseil d'État gjort ved afgørelsen i Boisdet-sagen. Ved denne har retten nemlig statueret, at en fransk ministeriel bekendtgørelse, der udstrakte regler, der var fastsat af en sammenslutning af producenter, til at gælde samtlige producenter inden for et bestemt område, ikke kunne fastsættes med hjemmel i artikel 7 i lov af 4. juli 1980 om bemyndigelse til på visse områder at udstrække gyldigheden af visse regler givet af landbrugets økonomiske udvalg, idet denne lov er uforenelig med Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager.

House of Lords — Det Forenede Kongerige — Kendelse af 26. juli 1990 og dom af 11. oktober 1990 — sag Factortame Limited

Denne afgørelse er afsagt i fortsættelse af den i den syvende beretning omtalte dom af 18. maj 1989. Efter forelæggelsen af det præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen afsagde denne den 19. juni 1990 dom for, at en national retsregel, der afskærer en borger fra at anvende foreløbige retsmidler over for staten, skal tilsidesættes af de nationale retter, når de øvrige betingelser for disses anvendelse over for en part, der påberåber sig en fællesskabsretlig bestemmelse, er opfyldt.

Ved kendelse af 26. juli 1990, der ikke var begrundet, men senere blev uddybet ved dom af 11. oktober 1990, besluttede House of Lords således at tilsidesætte de omstridte bestemmelser i Merchant Shipping Act af 1988.

College van Beroep voor het bedrijfsleven — Nederlandene — Kendelse af 7. juni 1990 — Sag J. P. M. van de Akker mod Minister van Landbouw

Denne kendelse, der er afsagt under en hastesag behandlet af formanden for den nederlandske højesteret i økonomiske retsforhold, er en interessant afgørelse, der falder helt i tråd med fast praksis ved EF-Domstolen.

Ved denne kendelse forkastedes en påstand om midlertidige foranstaltninger, der tilsigtede udsættelse af anvendelsen af en EF-forordning under sagens behandling i realiteten.

Retsformanden henholdt sig til dommen i Foto Frost-sagen (¹), hvori EF-Domstolen erklærede sig enekompetent til at underkende en fællesskabsretsakt, idet den dog accepterede visse lempelser i denne regel under hastesager og på visse betingelser, der ikke fandt nøjagtigt udtryk i dommen.

Formanden for den nederlandske ret fandt foreløbig, at en sådan lempelse kun kunne komme på tale i sager, hvor ugyldigheden er så klar, at der ikke kan være tvivl om den, og denne betingelse var ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Bundesverfassungsgericht — Tyskland — Kendelse af 31. maj 1990

I denne kendelse fastholdt den tyske forfatningsdomstol et af de væsentligste synspunkter i sin afgørelse af 22. oktober 1986 i sagen Solange II, nemlig at EF-Domstolen er kompetent i medfør af § 101, stk. 2, andet led, i den tyske grundlov. Med denne afgørelse havde den tyske forfatningsdomstol banet vejen for en forfatningsretlig klage over tilsidesættelse af den pligt, der påhviler de nationale retter, til at forelægge EF-Domstolen præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-Traktatens artikel 177, stk. 3.

Efter fast praksis ved forfatningsdomstolen kan afskærelse fra lovlig rettergang i medfør af den tyske grundlovs § 101 kun siges at foreligge, hvis den sker vilkårligt, idet forfatningsdomstolen i modsat fald skulle gribe ind over for enhver fejl begået under behandlingen af sager ved de almindelige domstole.

Et første tegn på anvendelsen af denne praksis på området for EØF-Traktatens artikel 177 var allerede blevet givet i en afgørelse truffet af forfatningsdomstolen den 9. november 1987, men denne var kun afsagt i en forberedende sag behandlet af en afdeling sat af tre dommere og var fortsat uklar og omtvistet. Der savnedes endnu en afklaring af begrebet vilkårligt i forbindelse med tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 177, stk. 3. De otte dommere i forfatningsdomstolens anden afdeling synes nu endeligt at have afgjort problemet under fastholdelse af denne afgørelse, men med en noget fyldigere begrundelse.

Forfatningsdomstolen henviser særdeles detaljeret til den af EF-Domstolen den 6. oktober 1982 afsagte dom i CILFIT-sagen og fremhæver betydningen af en nøje efterlevelse af EØF-Traktatens artikel 177, hvorved EF-Domstolen indsættes i medlemsstaternes domstolssystemer i det omfang, hvori den har fået overdraget at fortolke fællesskabsretten i retssikkerhedens interesse og med henblik på ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

Forfatningsdomstolen fremhæver, at dens kontrol med overholdelsen af pligten til forelæggelse af præjudicielle spørgsmål ikke

(¹) Sag 314/85, Domssamlingen 1987, s. 4225.

omfatter alle tilfælde af overtrædelse af fællesskabsretten, men alene tilfælde, hvor en domstol, der træffer afgørelser, der ikke kan appelleres, undlader at efterkomme en påstand om præjudicial forelæggelse til trods for, at den antager, at en påberåbt fællesskabsretlig regel finder anvendelse, eller hvor den bevidst tilsidesætter EF-Domstolens praksis, eller endelig hvis den i mangel af en fuldt udbygget praksis ved EF-Domstolen på et punkt, der er af betydning for en sags afgørelse, antager et af flere mulige synspunkter til trods for, at et andet synspunkt klart burde foretrækkes.

Selv om disse tre tilfælde synes begrænsede, dækker de i praksis de hyppigst forekommende klareste brud på bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 177.

Den italienske forfatningsdomstol — Dom nr. 64 af 18. januar 1990

Denne dom falder inden for rammerne af en procedure, der er særegen for det italienske forfatningssystem. Der er tale om den folkeafstemning vedrørende ophævelse af en lov (*referendum abrogativo*), der skal afholdes ifølge den italienske grundlovs artikel 75, dersom mindst 500 000 vælgere underskriver et forslag herom indgivet til Corte di Cassazione af en såkaldt »iværksættende komité«. I artikel 75 er der dog fastsat visse begrænsninger, der vedrører uomgængeligt nødvendige national- og folkeretlige krav. Et forslag om folkeafstemning kan således ikke kræves fremmet, dersom det vedrører bestemmelser i: 1) skatte- og afgiftslove, 2) finanslove, 3) love om amnesti eller eftergivelse af straffe, 4) love om ratifikation af internationale aftaler. Spørgsmålet om, hvorvidt en folkeafstemning kan fremmes, henhører under forfatningsdomstolen.

En komité af italienske vælgere havde indsamlet over 500 000 underskrifter på et krav om ophævelse ved folkeafstemning af en bestemmelse i lov nr. 283 af 30. april 1982, hvorefter sundhedsministeren er bemyndiget til ved bekendtgørelse at fastsætte maksimumsgrænsen for indholdet af pesticidrester i føde- og drikkevarer. Dersom ministeren ikke udøver denne bemyndigelse, gælder der ifølge loven et absolut forbud, hvilket bevirker, at der ikke på det italienske marked må afsættes føde- eller drikkevarer, der indeholder selv den mindste rest af pesticider.

Tolerancetærskler for pesticidrester er tillige omhandlet i tre EF-direktiver, der forbyder medlemsstaterne på nogen måde at lægge hindringer i vejen for forhandling på deres områder af de

pågældende føde- eller drikkevarer, dersom deres indhold af pesticidrester ligger under det, som er foreskrevet for de enkelte varer i de tekniske bilag til direktiverne.

I sin dom fastslog forfatningsdomstolen, at forslaget om folkeafstemning ikke fratog den italienske stat den fornødne ret til ved lov at overholde sin pligt til at gennemføre disse EF-direktiver og således undlade at forbyde eller lægge hindringer i vejen for forhandling på det italienske marked af varer af animalsk oprindelse, korn samt frugt og grønsager, der opfylder kravene med hensyn til pesticidrester ifølge EF-direktiverne.

Forfatningsdomstolen nåede til dette resultat på grundlag af følgende betragtninger: Selv om vælgerne ved folkeafstemningen besluttede at ophæve den lovbestemmelse, der gør det muligt for den italienske stat at efterkomme forbuddet i artikel 3 i de tre direktiver, er dette dog udformet tilstrækkelig nøjagtigt og ubetinget til at kunne påberåbes over for enhver national bestemmelse, som strider imod det, og følgelig gøre denne uanvendelig. På grundlag af EF-Domstolens faste praksis med hensyn til spørgsmålet om direktivers umiddelbare anvendelighed, hedder det videre i forfatningsdomstolens afgørelse, fortrænger artikel 3 i direktiverne om pesticidrester det absolute forbud mod salg til forbrugerne af de varer af samme beskaffenhed, der er omhandlet i artikel 5, litra b), første led, i lov nr. 283 af 1982, og som eventuelt fortsat ville bestå i tilfælde af ophævelse af denne bestemmelse (om sundhedsministerens bemyndigelse til at frivige denne ved fastsættelse af bekendtgørelse).

Som følge heraf fandt forfatningsdomstolen, at folkeafstemningen kunne afholdes, men denne, som fandt sted i maj 1990, førte ikke til ophævelse af bestemmelsen, idet der ikke opnåedes den valgdeltagelse på halvdelen af vælgerne med tillæg af én, som kræves efter den italienske forfatnings artikel 75.

Man kan af indledningen, omend så at sige modsætningsvis, udlede en særdeles vigtig grundsætning om forholdet mellem fællesskabsrettens forrang og retten til at kræve folkeafstemning om ophævelse af en lovbestemmelse i Italien, nemlig at love eller lovbestemmelser, der er fornødne med henblik på transformering af et EF-direktiv til italiensk ret, skal anses for omfattet af de love, som den italienske forfatnings artikel 75 undtager fra muligheden for at kræve folkeafstemning.