

BILAG VI

FÆLLESSKABSRETTENS ANVENDELSE VED DE NATIONALE DOMSTOLE

1. Anvendelse af EØF-traktatens artikel 177

EF-Domstolen fik i 1993 forelagt en række præjudicielle spørgsmål af nationale domstole, der havde problemer med fortolkningen af fællesskabsretten eller var i tvivl om gyldigheden af en af Fællesskabets retsakter.

Antallet af præjudicielle sager, der er blevet indbragt for Domstolen, er forskelligt fra år til år, idet der var tale om 204 sager i 1993, 162 sager i 1992, 186 sager i 1991 og 142 sager i 1990.

For femte år i træk stillede domstolene i samtlige medlemsstater præjudicielle spørgsmål. Der er dog stadig stor forskel på, hvor mange spørgsmål de enkelte medlemsstater stiller; f.eks. indbragte Tyskland i 1993 57 præjudicielle sager, mens Irland i 1993 kun indbragte en enkelt præjudiciel sag for Domstolen. Tallene for de seneste år bekræfter imidlertid, at der ikke længere hersker nogen fjendtlig indstilling til denne procedure i nogen af staterne.

De to tabeller nedenfor viser henholdsvis, hvor mange spørgsmål de enkelte medlemsstater stillede, og hvilke af de nationale domstole i sidste instans der stillede spørgsmål, idet det skal bemærkes, at spørgsmålene offentliggøres med deres fulde ordlyd i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, efterhånden som de indgår til Domstolens justitskontor.

Antal spørgsmål pr. medlemsstat i 1993 (sammenholdt med 1992)

Medlemsstat	Samtlige domstole 1993 (1992)	Heraf i sidste instans 1993 (1992)
Belgien	22 (16)	— (4)
Danmark	7 (3)	— (—)
Tyskland	57 (62)	13 (18)
Grækenland	5 (1)	1 (—)
Spanien	7 (5)	3 (4)
Frankrig	22 (15)	4 (2)
Irland	1 (—)	— (—)
Italien	24 (22)	1 (5)
Luxembourg	1 (1)	1 (—)
Nederlandene	43 (18)	28 (9)
Portugal	3 (1)	1 (—)
Det Forenede Kongerige	12 (15)	2 (2)

Spørgsmål fra domstole i sidste instans

Tyskland	Bundesgerichtshof	4
	Bundesverwaltungsgericht	1
	Bundesfinanzhof	6
	Bundessozialgericht	2
Grækenland	Elegktiko Synedrio (rigsrevisionen)	1
Spanien	Tribunal Supremo de Justicia	3
Frankrig	Cour de cassation	3
	Conseil d'État	1
Italien	Corte Suprema di Cassazione	1
Luxembourg	Conseil d'État	1
Nederlandene	Raad van State	2
	Hoge Raad	5
	Centrale Raad van Beroep	4
	College van Beroep	2
	Tariefcommissie	12
Portugal	Supremo Tribunal Administrativo	1
Det Forenede Kongerige	House of Lords	2

2. Vigtige domme der er afsagt af de nationale domstole i sidste instans

2.1. Indledning

I tilslutning til sin tiende årsberetning gav Kommissionen en redegørelse for de øverste nationale domstoles holdning til fællesskabsretten. Redegørelsen indeholdt en beskrivelse af domstolenes indstilling til princippet om fællesskabsrettens forrang frem for national ret, den direkte virkning, der tillægges adskillige fællesskabsregler, samt de forpligtelser, 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 tidligere år har Kommissionen haft adgang til de oplysninger, der indsamles af EF-Domstolens dokumentationstjeneste. Kommissionens undersøgelser har gjort det muligt at finde frem til de afgørelser, hvori der er gjort brug af fællesskabsretten, idet det dog må erindres, at tilfælde, hvor en national domstol burde have anvendt fællesskabsretten, ikke kan findes ved søgning i databanken, hvis dommen ikke omtaler nogen fællesskabsretlig regel. I øvrigt er Kommissionen ikke i stand til systematisk at gennemgå de mange domme, der hvert år afsiges af de øverste nationale domstole. Det kan til orientering oplyses, at EF-Domstolens dokumentationstjeneste hvert år får kendskab til ca. 1 200 domstolsafgørelser, som vedrører fællesskabsretten.

2.2. Emne for undersøgelserne

Der blev foretaget en række undersøgelser på grundlag af følgende spørgsmål:

- 1) Har en domstol, hvis afgørelse ikke kan appelleres, undladt at forelægge et præjudicielt spørgsmål i en sag, der rejser spørgsmål om fortolkning af en uklar fællesskabsretlig bestemmelse?
- 2) Har en domstol — i modstrid med den regel, der er fastlagt i dommen i sag 314/85 Foto-Frost — erklæret en retsakt fra Fællesskabets institutioner ugyldig?
- 3) Findes der afgørelser, som bør omtales på grund af deres eksemplariske eller »oprørske« karakter?
- 4) Er der afsagt afgørelser om traktaten om Den Europæiske Union, der kræver særlige kommentarer?

Undersøgelsen vedrørte afgørelser, der er afsagt eller offentliggjort for første gang i løbet af 1993.

2.3. Første spørgsmål

I forbindelse med dom af 19. januar 1993 ⁽¹⁾ (Sml. Dalloz Sirey-1993, s. 462) har den franske kassationsret ikke ment det nødvendigt at anmode Domstolen om fortolkning af Kommissionens direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne. Anklagede foreholdtes at have markedsført telekommunikationsmateriel uden at præcisere over for kunderne, hvad der ikke var godkendt af det franske post- og telegrafvæsen (PTT). Med den begrundelse at direktivet ikke indeholder bestemmelser om afskaffelse af proceduren for godkendelse af de apparater, der er tilsluttet et offentligt telekommunikationsnet, har kassationsretten ikke ment, det var relevant at stille et fortolkningsspørgsmål. Medlemsstaterne kan faktisk stille krav om, at terminalapparater skal godkendes, men godkendelsesreglerne ⁽²⁾ skal administreres af en instans, som er uafhængig af ledelsen af telekommunikationsnettet.

I sin dom nr. 6030 af 29. maj 1993 har den italienske kassationsret skullet udtale sig om, hvorvidt en bestemmelse i en kollektiv overenskomst på søfartsområdet, i henhold til hvilken der stilles krav om en vis periode med arbejde på »nationale skibe« som betingelse for at kunne opnå grad af førstestyrmand, er lovlig. Den øverste nationale domstol har afvist anmodningen om at erklære den pågældende bestemmelse ugyldig, da den ikke strider mod nogen bestemmelse i den italienske retsorden. Med denne afgørelse har kassationsretten tilsyneladende ikke taget hensyn til begrebet indirekte eller skjult forskelsbehandling, som findes i fællesskabsbestemmelserne på det socialretlige område ⁽³⁾. I øvrigt har kassationsretten hverken taget hensyn

til artikel 48, stk. 2 i EF-traktaten, som, bl.a. når det drejer sig om arbejdsvilkår, forbyder alle former for forskelsbehandling af arbejdstagere i medlemsstaterne — også indirekte som i dette tilfælde — eller til artikel 7, stk. 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968.

Endvidere har Domstolen med dommene »Kowalska« og »Nimz« ⁽⁴⁾, knæsat det princip, ifølge hvilket den nationale dommer er forpligtet til at fjerne en bestemmelse i en kollektiv arbejdsoverenskomst, der medfører indirekte forskelsbehandling, og ikke skal vente på, at arbejdsmarkedets parter ophæver den. Kassationsretten har fastslået, at arbejdstagernes og arbejdsgivernes organisationer har ret til at indgå aftaler om at »foretrække« sejlads med skibe, der sejler under italiensk flag for bl.a. at tage hensyn til »konkurrencen fra udlandet«, og at sådanne tekniske overvejelser falder uden for arbejdsrettens beføjelser medmindre en udtrykkeligt nævnt bestemmelse i den nationale lovgivning — konkluderer den øverste domstol — gør den pågældende overenskomstbestemmelse ugyldig.

Den italienske kassationsrets dom nr. 8390 af 27. juli 1993 vedrører en strid mellem to virksomheder. Den ene producerer tøj og har hovedsæde i Frankrig, og den anden, der er etableret i Italien, markedsfører tøj. De to virksomheder havde indgået en kontrakt om eneforhandling, i henhold til hvilken der ud over prisen for hver tøjløseance skulle betales et beløb på 10 % af prisen som modydelse for eneforhandlingsretten på det pågældende område. I forbindelse med de sider af sagen, der vedrører denne kontraktbestemmelse, har der været refereret til fællesskabsretten, navnlig med hensyn til om artikel 2 i det italienske lovdekret nr. 476/1956 om kontrol med valutahandel, ifølge hvilken der på det pågældende tidspunkt krævedes ministeriel tilladelse til indgåelse af kontrakter mellem landets egne indbyggere og udlændinge om andet end import eller eksport af varer, er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Den øverste italienske domstol har ikke anset det for nødvendigt at gå til Domstolen under henvisning til dennes dom ⁽⁵⁾ i »Cilfit«-sagen vedrørende fortolkning af artikel 177. Kassationsretten har ikke i sin analyse, særlig af EF-traktatens artikler om fri bevægelighed for kapital, som er fortolket af Domstolen, henvist til eventuelle virkninger, anvendelsen af traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser ville have i det konkrete tilfælde.

2.4. Andet spørgsmål

Der er ikke ved undersøgelserne fundet afgørelser af den art, der er omhandlet i dette spørgsmål.

2.5. Tredje spørgsmål

Det franske Conseil d'État har i sin dom i sagen Compagnie Générale des Eaux mod Lechat af 23. juli 1993 nægtet en virksomhed ret til direkte at påberåbe sig manglende overhol-

⁽¹⁾ Samling Dalloz Sirey, 1993, s. 462.

⁽²⁾ Se f.eks. EF-Domstolen 27. oktober 1993, Decoster, C-69/91, endnu ikke offentliggjort i samlingen.

⁽³⁾ Løbende retspraksis: se blandt de seneste afgørelser dommen af 2. august 1993, i de forenede sager C-259, C-331 og C-332/91, »Alloué II«, præmis 11, endnu ikke offentliggjort i samlingen.

⁽⁴⁾ Domme af henholdsvis 27. juni 1990, sag C-33/89, samling s. I-2591 og 7. februar 1991, sag C-184/89, samling s. I-314.

⁽⁵⁾ Dom af 6. oktober 1982, sag 283/81, samling s. 3415.

delse af Rådets direktiv 90/531/EØF af 17. september 1990 om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation til støtte for sin klage over en afgørelse, der er truffet af et byråd om at forny en forpagtningskontrakt for vandforsyning uden forudgående offentliggørelse. Conseil d'État mener, at uanset hvilke bestemmelser der findes i direktiverne, som er rettet til medlemsstaterne, kan landets borgere ikke påberåbe sig disse i forbindelse med en klage over en forvaltningsakt. Der er tale om fast retspraksis siden dom af 22. december 1978 i sagen *Ministre de l'Intérieur mod Cohn Bendit*.

Det franske Conseil d'État har i en anden dom af 28. juli 1993 (*) afvist et anbringende vedrørende manglende overensstemmelse mellem en national retsbestemmelse og en fællesskabsbestemmelse med den begrundelse, at dette anbringende ikke var blevet fremført over for den domstol, der har realitetsbehandlet sagen, og at Domstolen ikke kan tage dette forhold op på eget initiativ. Den nationale bestemmelse, der kritiseres, var allerede den 30. juni 1993 af den administrative domstol i Grenoble erklæret i uoverensstemmelse med Rådets sjette direktiv om et fælles merværdiafgiftssystem.

Derimod har det franske Conseil d'État i en dom af 17. marts 1993 (**) (bekræftet princippet om ikke at anvende lovbestemmelserne i artikel 256 i Code général des impôts, for så vidt som disse ikke er i overensstemmelse med Rådets sjette direktiv om et fælles merværdiafgiftssystem.

I sagen *Meagher mod An Taoiseach* har den irske High Court erklæret, at afsnit 3 (2) i European Communities Act fra 1972 er forfatningsstridigt. I henhold til denne bestemmelse kan den udøvende magt vedtage lovgivning, der ophæver eller ændrer gældende love. Men artikel 15.2.1 i forfatningen giver udelukkende den lovgivende magt beføjelser til at vedtage love. Afgørelsen ved High Court ophævede gennemførelsen af en række fællesskabsdirektiver i irsk lovgivning. Sagen blev indbragt for Supreme Court, og denne ophævede High Courts afgørelse på grundlag af artikel 29.4.5 i forfatningen, i henhold til hvilken ingen bestemmelse i forfatningen kan ophæve de lovbestemmelser, som skulle vedtages, da Irland tiltrådte Fællesskaberne. Supreme Court mente, at det var nødvendigt — for at de mange fællesskabsbestemmelser lettere kunne anvendes eller gennemføres i national lovgivning og på grund af de forpligtelser, der fulgte med tiltrædelsen af Fællesskaberne — at gennemførelsen i det mindste i visse tilfælde kunne foregå ved hjælp af administrative bestemmelser, som kunne vedtages af den udøvende magt, i stedet for ved lovgivning.

Det samme forfatningsretlige problem har rejst sig i Portugal ved Supremo Tribunal Administrativo, der i sin dom nr. 13621 af 3. februar 1993 har erklæret det lovdekret, som var grundlaget for opkrævning af afgifter i forbindelse med import af korn, forfatningsstridigt. Ifølge denne domstol er regeringens lovdekret om indførelse uden lovhjemmel af denne afgift forfatningsstridigt, idet en sådan afgift, som er en form for beskatning, ikke kan indføres uden lovhjemmel.

I sag 6091/90 om hvorvidt visse skattefordele er i strid med fællesskabsbestemmelserne, selv om de er indført ved lov for Spaniens tiltrædelse af Fællesskaberne, har kammeret for administrative sager ved Tribunal Supremo med sin dom af 24. april 1993 knæsat princippet om fællesskabsrettens forrang frem for alle former for national lovgivning — inklusive forfatningen — og har afvist den pågældende lov om skattefordele. Denne afgørelse er bekræftet ved en anden dom, afsagt af samme kammer den 6. juli 1993.

I dom af 30. december 1992 har arbejdsretten ved Tribunal Supremo i Spanien anerkendt princippet om statens ansvar for manglende gennemførelse i national lovgivning af Rådets direktiv 80/987 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens.

2.6. Fjerde spørgsmål

Ifølge den dom, der er afsagt af Bundesverfassungsgericht den 12. oktober 1993 om Maastricht-traktaten, kan fællesskabsretten kun gennemføres i tysk lovgivning under forudsætning af, at der foretages en snæver afgrænsning af, hvilke former for suveræniteter der afgives til »unionen af medlemsstater« (»Staatenverbund«), og at den tyske grundlovs grundlæggende principper overholdes. Heraf følger, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke er retligt bundet af bestemmelser, der medfører yderligere afgivelse af suveræniteter eller bryder ovennævnte grundlæggende principper. Herudover har Bundesverfassungsgericht forbeholdt sig ret til i tvivlstilfælde selv at foretage kontrol af fællesskabsbestemmelserne.

I sin udtalelse (»declaración«) af 1. juli 1992 (°) erklærede den spanske forfatningsdomstol, at artikel 8 B, stk. 1, i EF-traktaten om medlemslandenes statsborgeres valgret og valgbarhed ved kommunevalg, som er indsat i Maastricht-traktaten, er i strid med artikel 13.2 i den spanske forfatning, for så vidt angår spørgsmålet om valgbarhed for unionsborgere, der ikke har spansk nationalitet, og at der er behov for en forfatningsændring for at sikre overensstemmelse med ovennævnte artikel 8. Efter denne »declaración« har »Cortes Generales« (begge kamre) ændret artikel 13.2 i forfatningen med henblik på spørgsmålet om valgbarhed ved kommunalvalgene.

Det franske Conseil constitutionnel har ligeledes i sin afgørelse af 9. april 1992 (*) givet udtryk for, at artikel 8 B, stk. 1, var i modstrid navnlig med artikel 3, stk. 4, i den franske forfatning, og at der kun kunne gives tilladelse til at ratificere Maastricht-traktaten ved lov efter ændring af forfatningen. Denne ændring har i mellemtiden fundet sted.

Der er endvidere rejst spørgsmål om den britiske regerings ratificering af traktaten om Den Europæiske Union i sagen *R mod Secretary of State for Foreign Affairs, ex parte Lord Rees-Mogg* [(1993) 3 CMLR 101]. Sagsøger har til støtte for

(*) Revue de la jurisprudence fiscale, 1993, nr. 1299.

(°) Les Petites Affiches, 1993, nr. 81, s. 19.

(*) Noticias CEE, 1993, s. 139.

(°) La Semaine juridique, 1993, s. 162.

sin anmodning om domstolskontrol gjort tre anbringender gældende.

Med ratificeringen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken skal regeringen have overtrådt artikel 6 i European Parliamentary Elections Act fra 1978, ifølge hvilken Det Forenede Kongerige ikke kan ratificere en traktat, hvori det er fastsat, at Europa-Parlamentets beføjelser skal udvides, medmindre den er blevet godkendt af Parlamentet ved lov. Sagsøger gjorde særlig gældende, at af hensyn til ovennævnte bestemmelse hjemlede artikel 1(2) i European Communities (Amendment) Act fra 1993 godkendelse af traktaten om Den Europæiske Union, men ikke af traktatens protokoller. I særdeleshed kunne protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken ikke godkendes i henhold til artikel 1(2), idet den udtrykkeligt falder uden for anvendelsesområdet for artikel 1(1) i loven fra 1993. High Court afviste dette anbringende med den begrundelse, at artikel 1(2) i loven fra 1993 havde til formål at gøre det muligt for Det Forenede Kongerige at ratificere traktaten i sin helhed, inklusive protokollerne, uden at skulle overtræde artikel 6 i loven fra 1978, i modsætning til artikel 1(1) i førstnævnte lov, som havde til formål at muliggøre gennemførelsen af visse dele af traktaten om Den Europæiske Union i den britiske lovgivning. Begrebet »traktat«, som anvendes i artikel 1(2) i loven fra 1993, omfattede samtlige afsnit, protokoller og erklæringer.

Sagsøger gjorde dernæst gældende, at regeringen med ratificeringen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken uden forudgående godkendelse af Parlamentet ændrede indholdet i fællesskabsretten i Det Forenede Kongerige. High Court forkastede dette andet anbringende med den begrundelse, at protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken ikke skulle gennemføres i Det Forenede Kongeriges nationale lovgivning. Denne protokol omfattes ikke af de traktater, der omtales i artikel 2(1) i European Communities Act fra 1972. Det Forenede Kongerige er i henhold til protokollen forpligtet på internationalt niveau og ikke på nationalt niveau.

Endelig gjorde sagsøger gældende, at regeringen med ratificeringen af afsnit V i traktaten om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik uden lovgivningsmæssig bemyndigelse overdrog en del af regeringens beføjelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område til fællesskabsinstitutionerne. High Court henviste til, at forudsat at den er beføjet til at behandle de rejste spørgsmål, og forudsat at regeringen ikke retmæssigt kan overdrage alle eller dele af regeringens beføjelser på det udenrigspolitiske område uden lovgivningsmæssig bemyndigelse, drejer afsnit V sig ikke om overdragelse af beføjelser, men om udøvelse af beføjelser. High Court afviste derfor sagsøgers tredje anbringende med den begrundelse, at den enten ikke havde beføjelser til at behandle de rejste spørgsmål, eller (i tilfælde af, at den havde beføjelser) at det af sagsøger anførte var ubegrundet.