

BILAG VI

FÆLLESSKABSRETTENS ANVENDELSE VED DE NATIONALE DOMSTOLE

1. Anvendelse af EF-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 indbringes for Domstolen, er forskelligt fra år til år. Tallene for de seneste fem år er følgende:

1990: 142 sager

1991: 186 sager

1992: 162 sager

1993: 204 sager

1994: 203 sager

For sjette år i træk stillede domstolene i næsten alle medlemsstater præjudicielle spørgsmål, idet Grækenland dog udgjorde en undtagelse i 1994. Der er stor forskel på, hvor mange spørgsmål de forskellige medlemsstater indbringer. F.eks. stod italienske og tyske domstole bag ca. 40 præjudicielle sager, mens kun 13 sager hidrørte fra spanske domstole. Det kan ligeledes konstateres, at antallet af sager hidrørende fra Belgien eller Holland ligger langt over antallet af sager fra Danmark eller Portugal. Tallene for de seneste år viser imidlertid, at ingen af medlemsstaterne længere er fjendtligt indstillet over for denne procedure.

Efterhånden som sagerne indgår til Domstolens justitskontor, offentliggøres de med deres fulde ordlyd i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Nedenstående to tabeller viser dels, hvor mange spørgsmål de enkelte medlemsstater stillede, dels hvilke nationale domstole i sidste instans der stillede spørgsmål.

Antal spørgsmål pr. medlemsstat i 1994 (sammenholdt med 1993)

Medlemsstat	Samtlige domstole 1994 (1993)	Heraf i sidste instans 1994 (1993)
Belgien	19 (22)	2 (—)
Danmark	4 (7)	— (—)
Tyskland	44 (57)	11 (13)
Grækenland	— (5)	— (1)
Spanien	13 (7)	5 (3)
Frankrig	36 (22)	7 (4)
Irland	2 (1)	— (—)
Italien	46 (24)	5 (1)
Luxembourg	1 (1)	1 (1)
Holland	13 (43)	7 (28)
Portugal	1 (3)	— (1)
Storbritannien	24 (12)	1 (2)

Spørgsmål fra domstole i sidste instans

Belgien	Cour de Cassation	1
	Conseil d'État	1
Tyskland	Bundesgerichtshof	5
	Bundesverwaltungsgericht	2
	Bundesfinanzhof	3
	Bundessozialgericht	1
Spanien	Tribunal Supremo de Justicia	5
Frankrig	Cour de Cassation	6
	Conseil d'État	1
Italien	Corte suprema di Cassazione	4
	Consiglio di Stato	1
Luxembourg	Conseil d'État	1
Holland	Raad van State	2
	Hoge Raad	2
	Centrale Raad van Beroep	1
	College van Beroep	2
Storbritannien	Court of Appeal	1

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

2.1. Indledning

I tilslutning til sin sjette årsberetning gav Kommissionen en redegørelse for de øverste nationale domstoles holdning til fællesskabsretten. Redegørelsen indeholdt en beskrivelse af domstolernes indstilling til princippet om fællesskabsrettens forrang frem for national ret, den direkte virkning, der tillægges adskillige fællesskabsregler, samt for de forpligtelser, der følger af EF-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 databankerne, 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 undersøgelser af de afgørelser, der blev truffet eller offentliggjort for første gang i 1994, og de blev foretaget 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 tvivl om fortolkningen 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) Firdes 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?

2.3. Første spørgsmål

I forbindelse med en dom af 19. juli 1994⁽¹⁾ har Bundesfinanzhof, under henvisning til Domstolens kendelse af 6. oktober 1982 i sag 283/81, CILFIT⁽²⁾, ikke fundet det nødvendigt at anmode Domstolen om en fortolkning af EF-traktatens artikel 59 og 60. Sagen drejer sig om et luxembourgsk skatterådgivningsfirma, der arbejder for tyske klienter i Tyskland. De tyske skattemyndigheder har afvist de af firmaet indgivne klager med den begrundelse, at firmaet ikke havde de fornødne faglige kvalifikationer til at kunne yde professionel skatterådgivning. Bundesfinanzhof mente, at denne afvisning var forenelig med EF-traktatens artikel 59 og 60 således som fortolket af EF-Domstolen. Den mente, at den af de tyske skatteregler følgende begrænsning af den fri udveksling af tjenesteydelser var berettiget af hensynet til almenvellet, og at det luxembourgiske firma ikke havde godtgjort, at den lovgivning, det var underkastet i Luxembourg, svarede til de faglige krav, der stilledes i Tyskland.

En dom afsagt af den italienske kassationsdomstol den 19. januar 1994⁽³⁾ vedrører en straffesag mod fire personer, der er sigtet for ulovligt at have indført sølv i barrier fra Schweiz. De sigtede gjorde i deres forsvar gældende, at de i den italienske lovgivning fastsatte sanktioner for smugleri var i modstrid med flere af bestemmelserne i en aftale, der er indgået mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz⁽⁴⁾. Kassationsdomstolen mente ikke, at det var nødvendigt, i medfør af EF-traktatens artikel 177, at spørge Domstolen om fortolkninger af disse bestemmelser. Den havde nemlig selv fortolket dem, navnlig på grundlag af Domstolens praksis som den kom

til udtryk i Drexl-sagen⁽⁵⁾. Den fandt derfor, at de langvarige fængsels- og bødestrafte, der blev pådømt af appelretten i Milano, var i modstrid med bestemmelserne i den nævnte overenskomst, idet der i henhold til den italienske lovgivning idømmes strengere sanktioner for overtrædelser af importafgiftsbestemmelser end for overtrædelser af momsbestemmelser i forbindelse med transaktioner inden for landets grænser.

Det skal nævnes, at kassationsdomstolen i sin fortolkning af bestemmelserne i overenskomsten mellem Fællesskabet og Schweiz ikke tager hensyn til Domstolens retspraksis. I sin dom af 1. juli 1993 i sagen C-312/91, Metalsa⁽⁶⁾, anførte Domstolen nemlig, at den ikke mente, at den i Drexl-sagen fastsatte retspraksis kunne udvides til også at omfatte frihandelsaftalen mellem Fællesskabet og Østrig, hvis bestemmelser svarer til bestemmelserne i overenskomsten med Schweiz, og at en national lovgivning, der sanktionerer overtrædelser af importafgiftsbestemmelser strengere end overtrædelser af momsbestemmelser i forbindelse med varehandel inden for landets grænser ikke var forenelig med denne overenskomst⁽⁷⁾.

2.4. Andet spørgsmål

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

2.5. Tredje spørgsmål

I Storbritannien afsagde House of Lords den 3. marts 1994 en principiel dom i sagen *R. v. Secretary of State for Employment, ex parte Equal Opportunities Commission and another*⁽⁸⁾. Sagen vedrører visse bestemmelser i Employment Protection (Consolidation) Act fra 1978, der fastlægger betingelserne for ydelse af godtgørelse i tilfælde af uberettiget afskedigelse eller afskedigelse af økonomiske grunde. I medfør af disse bestemmelser har lønmodtagere, der arbejder mindst 16 timer om ugen, ret til en afskedigelsesgodtgørelse efter to års uafbrudt ansættelse. Derimod har lønmodtagere, der arbejder mellem 8 og 16 timer om ugen først ret til godtgørelsen efter 5 års uafbrudt ansættelse, og lønmodtagere, der arbejder under 8 timer om ugen, omfattes ikke af bestemmelserne.

Equal Opportunities Commission (EOC) har fastholdt, at disse bestemmelser er i modstrid med fællesskabsretten, særlig EF-traktatens artikel 119 samt visse direktiver om ligebehandling. Til støtte for sin påstand har EOC fremført, at de pågældende bestemmelser fører til indirekte forskelsbehandling til skade for kvinder, idet langt flere kvinder end mænd arbejder

⁽¹⁾ Dom af 19. juli 1994, sag VII R 107/93.

⁽²⁾ Dom af 6. oktober 1982, sag 283/81, Sml. 1982, s. I-3415.

⁽³⁾ Dom af 19. januar 1994, offentliggjort i Foro Italiano, 1994, II. del, s. 408.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2840/72 af 19. december 1972 om indgåelse af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz og om fastsættelse af dennes gennemførelsesbestemmelser og om en tillægsoverenskomst gældende for fyrstendømmet Liechtenstein vedrørende overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz af 22. juli 1972, EFT nr. L 300 af 31. 12. 1972, s. 188.

⁽⁵⁾ Dom af 25. februar 1988, sag 299/86, Sml. 1988, s. 1213.

⁽⁶⁾ Dom af 1. juli 1993, sag C-312/91, Sml. 1991, s. I-3751.

⁽⁷⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2836 om indgåelse af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og republikken Østrig og om fastsættelse af dennes gennemførelsesbestemmelser, EFT nr. L 300 af 31. 12. 1972, s. 1.

⁽⁸⁾ The Weekly Law Reports 1994, Vol. 2, s. 409-428.

på deltid inden for et givet fagområde. Statssekretæren fremførte i sit forsvar en række habilitetsspørgsmål.

Han fremførte bl.a., at de britiske domstole ikke har kompetence til at udtale sig om, hvorvidt en lov er forenelig med fællesskabsretten, og at en retlig undersøgelse af sådanne spørgsmål kun kan ske efter fremgangsmåden i EF-traktatens artikel 169.

Under henvisning til Domstolens dom af 19. juni 1990 i sag C-213/89, *Factortame*, afviste House of Lords samtlige de formalitetsindsigelser, som Statssekretæren havde fremsat⁽¹⁾. Den fandt specielt, at princippet om forrang gjorde det muligt for britiske domstole at udtale sig om en lovs forenelighed med fællesskabsretten. Det var endog dem, der bedst ville være i stand til at vurdere, om en diskriminerende lønpraksis kunne begrundes i økonomiske forhold. Hvad angik sagens realitet understregede House of Lords, at bevisbyrden i forbindelse med en sådan objektiv begrundelse ifølge Domstolens retspraksis påhvilede Statssekretæren. Da denne ikke havde været i stand til at levere et sådant bevis konkluderede House of Lords, at bestemmelserne var uforenelige med EF-traktaten og de pågældende direktiver.

I en dom af 11. marts 1994⁽²⁾ annullerede det franske Statsråd et dekret, der tillod visse afvigelser fra retsreglerne for adgang til at befordre personer med motorkøretøjer, regler vedtaget i henhold til direktiv 74/562/EØF⁽³⁾. Statsrådet fandt, at dekretet var udtryk for magtmisbrug, idet lovgivningsmagten havde undladt på forhånd at høre Kommissionen, og at den i direktivet foreskrevne fremgangsmåde ved indrømmelse af undtagelser derfor ikke var blevet fulgt. Statsrådet indskærpede i den forbindelse, at de nationale myndigheder havde kompetence til at bestemme, på hvilken måde direktiver skal gennemføres og få virkning i national ret, men at disse myndigheder ikke lovligt kan fastsætte retsregler, som er i modstrid med de mål, der er fastsat i de pågældende direktiver.

Det fremgår af denne dom, at Statsrådet kontrollerer, om retsregler er forenelige med fællesskabsretten. Til gengæld bekræfter en dom af 7. marts 1994⁽⁴⁾ den retspraksis, at en sådan kontrol ikke gælder administrative bestemmelser, der ikke har karakter af retsakt. I den her omhandlede sag nægtede Statsrådet at kontrollere lovligheden af en af præfekten truffet afgørelse set i relation til de forpligtelser, der følger af artikel 7 i direktiv 85/337/EØF⁽⁵⁾.

Ved forordning af 19. juni 1994⁽⁶⁾ afviste den italienske forfatningsdomstol et præjudicielt spørgsmål, som den havde fået forelagt af nogle dommere i første instans, med den begrun-

delse, at de pågældende dommere ikke på forhånd havde undersøgt, om den omhandlede italienske lov var forenelig med fællesskabsretten. I den forbindelse henviste Domstolen til, at denne lov også havde været genstand for en klage rejst af Kommissionen over for Italien i henhold til EF-traktatens artikel 169⁽⁷⁾. Ifølge forfatningsdomstolen udgør den kendsgerning, at det ikke undersøges, om en national lov er forenelig med fællesskabsretten, navnlig når det pågældende spørgsmål er genstand for en igangværende procedure ved Domstolen, en så alvorlig procedurefejl, at den gør henvisningskendelsen fra dommeren i første instans klart uantagelig.

Kendelsen er af betydning for overholdelsen af fællesskabsretten i Italien. Heri formuleres nemlig princippet om, at det påhviler italienske dommere at vurdere, om retsbestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, inden de forelægger forfatningsdomstolen præjudicielle spørgsmål gående ud på at få fastslået, om de pågældende bestemmelser er forenelige med den italienske forfatning. En lovs forenelighed med forfatningen kan således først anfægtes, såfremt loven er forenelig med fællesskabsretten.

I en dom af 7. november 1994⁽⁸⁾ præciserede den italienske forfatningsdomstol rækkevidden af det princip, der blev formuleret i kendelsen af 19. juni 1994. Dommen annullerer en afgørelse truffet af Umbrias regionale råd, og forhindrer således en regional lov vedrørende vindyrkning i at træde i kraft. Annulleringen skyldes, at loven var blevet vedtaget i strid med forfatningens artikel 11 og 117, der vedrører henholdsvis begrænsning af suveræniteten som følge af Italiens deltagelse i internationale organisationer og kompetencefordelingen mellem staten og regionerne. Den første af disse bestemmelser var overtrådt, da den regionale lov var uforenelig med visse fællesskabsforordninger.

I sin dom anfører forfatningsdomstolen, at direkte spørgsmål, til forskel fra spørgsmål om overensstemmelse med forfatningen, der forelægges præjudicielt, er karakteriseret ved, at der ikke er nogen dommer, som i princippet skal fjerne sådanne nationale bestemmelser, som han finder i modstrid med fællesskabsretten. Derfor anså forfatningsdomstolen sig for forpligtet til selv at modsætte sig den regionale lovs ikrafttræden, idet man således bl.a. undgik, at staten pådrog sig et ansvar over for Fællesskabet.

Det hollandske statsråds dom af 3. marts 1994⁽⁹⁾ vedrører ækvivalens mellem eksamensbeviser, navnlig det forhold, at statssekretæren for sundhed har nægtet at godkende et eksamensbevis som kinesiterapeut udstedt af myndighederne i det tidligere Østtyskland. Efter at have fastslået, at eksamensbeviset ikke var omfattet af fællesskabsdirektiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, vurderede Statsrådet, at spørgsmålet om det pågældende eksamensbevis ækvivalens skulle vurderes på grundlag af kravene i EF-traktatens artikel 52, således som disse blev præciseret i Domstolens dom af 7. maj 1991 i sag C-340/89, *Vlassopoulou*⁽¹⁰⁾. Rådet konkluderede,

⁽¹⁾ Dom af 19. juni 1990, sag C-213/89, Sml. 1990, s. I-2434.

⁽²⁾ CE 11. marts 1994, nr. 98465, *Revue française de droit administratif*, 1994, s. 1017-1018.

⁽³⁾ Rådets direktiv 74/562/EØF af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med personbefordring ad landevej i indenlandsk og international transport, EFT nr. L 308, s. 23.

⁽⁴⁾ CE 7. marts 1994, nr. 139129, *Revue française de droit administratif*, 1994, s. 662.

⁽⁵⁾ Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT nr. L 175, s. 40.

⁽⁶⁾ Anordning nr. 244 af 19. juni 1994, offentliggjort i *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, s. 748.

⁽⁷⁾ Kommissionen mod Italien, sag C-40/93, pågående, EFT nr. C 70 af 12. 3. 1993, s. 10.

⁽⁸⁾ Corte costituzionale, dom nr. 384 af 10. november 1994, *Gazzetta Ufficiale*, I særudgave, nr. 47 fra 1995.

⁽⁹⁾ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 3. marts 1994, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1994, nr. 548.

⁽¹⁰⁾ Dom af 7. maj 1991, sag C-340/89, Sml. 1991, s. I-2357.

efter at have sammenlignet de kundskabsniveauer, der attesteres ved henholdsvis det tyske og det hollandske eksamensbevis, at statssekretæren havde overholdt de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten.

2.6. Fjerde spørgsmål

I sagen *Monckton v. Lord Advocate*, besluttede Court of Session, Outer House, at Storbritannien skulle bemyndiges til at bidrage til administrationsomkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af den aftale om socialpolitikken, som elleve medlemsstater har indgået, selv om protokollen om socialpolitikken udelukker Storbritanniens deltagelse⁽¹⁾. Domstolen vurderede nemlig, at administrationsomkostningerne vedrørte protokollen, som alle medlemsstaterne deltager i, og at de er en integreret del af de udgifter, der afholdes via fællesskabsbudgettet.

I Belgien har en række lokale folkevalgte til Cour d'Arbitrage indgivet et annullationssøgsmaal i forbindelse med loven om godkendelse af traktaten om Den Europæiske Union. De har gjort gældende, at den valget og valgbarhed, der ved traktaten gives unionsborgerne, anfægter det privilegium, de har i henhold til de grundlæggende bestemmelser om statsborgerskab, hvorefter det er kun er belgiere der har stemmeret, og at det ville reducere den relative vægt af belgiernes stemmer inden for valgkorpset. I sin dom af 18. oktober 1994 afviste Cour d'Arbitrage klagen som uantagelig⁽²⁾. Denne domstol vurderede, at lempelsen af reglerne om valget og valgbarhed på ingen måde anfægtede den enkeltes ret til at stemme på den kandidat, de ønsker, og at opstille til valg. Ifølge denne domstol vil en sådan lempelse kunne påvirke valgresultatet, men den interesse, som sagsøgerne har i at fremsætte en kritik i den forbindelse, er ikke forskellig fra den interesse, som enhver anden kan have ved at bestride reglerne om europæisk integration. Domstolen konkluderede, at antagelse af en klage baseret på en sådan interesse ville være ensbetydende med at acceptere en folkebevægelse, der ikke er hjemlet i den belgiske forfatning.

⁽¹⁾ Court of Session, Outer House, Opinion of 5 May 1994. Resumé offentliggjort i *The Times Law Reports* 1994, s. 264-266.

⁽²⁾ Dom afsagt af Cour d'Arbitrage den 18. oktober 1994, Arrêts de la Cour d'Arbitrage 1994, s. 901-910.