



Faktablad

ANVENDELSESOMRÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Anvendelsesområdet for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) er fastsat i chartrets artikel 51, der har følgende ordlyd:

»1. Bestemmelserne i [chartret] er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. [Chartret] udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens beføjelser, etablerer ikke nye beføjelser eller opgaver for Unionen og ændrer ikke de beføjelser og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.«

Hvad angår EU-retsakter har Domstolen i sin praksis vedrørende visse afledte retsakters gyldighed¹ efterprøvet disse i forhold til de grundlæggende rettigheder og præciseret, at sådanne retsakter, såsom EU-retlige forordninger og direktiver, nødvendigvis skal fortolkes under hensyntagen til de grundlæggende rettigheder². På samme måde kan Unionen ikke indgå en international aftale, der er uforenelig med sådanne rettigheder³.

Hvad angår medlemsstaterne har Domstolen i forbindelse med adskillige anmodninger om præjudiciel afgørelse udtalt sig om begrebet »gennemførelse af EU-retten«, idet den bl.a. har beskrevet en række forhold, der kan tages hensyn til med henblik på at afgøre, om en national lovgivning er omfattet af dette begreb.

1 Jf. bl.a. dom af 8.4.2014, [Digital Rights Ireland m.fl. \(C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238](#), præmis 69), af 15.2.2016, [N. \(C-601/15 PPU, EU:C:2016:84](#), præmis 82), af 21.12.2016, [Associazione Italia Nostra Onlus \(C-444/15, EU:C:2016:978](#), præmis 63 og 64), af 5.7.2017, [Fries \(C-190/16, EU:C:2017:513](#), præmis 80), af 29.5.2018, [Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. \(C-426/16, EU:C:2018:335](#), præmis 80 og 84), af 14.5.2019, [M m.fl. \(Tilbagekaldelse af flygtningestatus\) \(C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403](#), præmis 112), og af 16.7.2020, [Facebook Ireland og Schrems \(C-311/18, EU:C:2020:559](#), præmis 149 og 199)).

2 Jf. bl.a. dom af 20.5.2003, [Österreichischer Rundfunk m.fl. \(C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294](#), præmis 68 ff.), af 4.3.2010, [Chakroun \(C-578/08, EU:C:2010:117](#), præmis 44 ff.), af 13.5.2014, [Google Spain og Google \(C-131/12, EU:C:2014:317](#), præmis 68 ff.), af 11.9.2014, [A \(C-112/13, EU:C:2014:2195](#), præmis 51 ff.), af 6.10.2015, [Orizzonte Salute \(C-61/14, EU:C:2015:655](#), præmis 49 ff.), af 6.10.2015, [Schrems \(C-362/14, EU:C:2015:650](#), præmis 38 ff.), og af 21.12.2016, [Tele2 Sverige og Watson m.fl. \(C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970](#), præmis 91 ff.).

3 Jf. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592).

I. Chartrets anvendelse på Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer

[Dom af 20. september 2016 \(Store Afdeling\), Ledra Advertising mod Kommissionen og ECB \(C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701\)](#)

Republikken Cypern, der har euroen som valuta, havde anmodet om finansiel bistand fra den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) 4, efter at nogle af bankerne i denne stat i begyndelsen af 2012 havde oplevet økonomiske vanskeligheder. Denne bistand skulle ydes inden for et makroøkonomisk tilpasningsprogram, der skulle udmøntes i et aftalememorandum, som bl.a. Europa-Kommissionen på vegne af ESM deltog i forhandlingerne om. Den 26. april 2013 undertegnede Republikken Cypern og ESM et sådant aftalememorandum⁵. Sagsøgerne i hovedsagen, som var indehavere af indskud i visse banker i Cypern, anlagde derefter sag ved Retten med påstand om for det første annullation af visse punkter i dette aftalememorandum og for det andet erstatning for det tab, som de efter deres opfattelse havde lidt. Ifølge sagsøgerne var tabet en følge af optagelsen af de omtvistede punkter i aftalememorandummet og af Kommissionens tilsidesættelse af sin forpligtelse til at overvåge, at aftalememorandummet var i overensstemmelse med EU-retten, nærmere bestemt med stk. 1 i chartrets artikel 17 («Ejendomsret»). Da Retten delvist afviste deres søgsmål, delvist anså dem for ugrundede, iværksatte de appel for Domstolen.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt chartret fandt anvendelse i sagen, understregede Domstolen, at selv om medlemsstaterne ganske vist ikke gennemfører EU-retten inden for rammerne af ESM-traktaten, og chartret således ikke finder anvendelse på dem inden for disse rammer, finder chartret derimod anvendelse på EU's institutioner, herunder også når disse handler uden for rammerne af EU-retten.

Domstolen tilføjede, at Kommissionen ved vedtagelsen af et aftalememorandum, såsom aftalememorandummet af 26. april 2013 – både i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, som tildeler Kommissionen den overordnede opgave at føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten, og i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 3 og 4, hvorefter Kommissionen skal påse, at de aftalememoranda, der indgås af ESM, er forenelige med EU-retten – er forpligtet til at sikre, at et sådant aftalememorandum er foreneligt med de grundlæggende rettigheder, der garanteres i chartret. Domstolen fastslog således, at det i den pågældende sag tilkom den at undersøge, hvorvidt Kommissionen havde medvirket til en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af appellanternes ejendomsret i henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, i forbindelse med vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013 (præmis 67 og 68) 6.

4 Traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme blev indgået i Bruxelles (Belgien) den 2.2.2012 mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland. Traktaten trådte i kraft den 27.9.2012.

5 Aftalememorandum om specifikke økonomisk-politiske betingelser, der blev indgået mellem Republikken Cypern og den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) den 26.4.2013 (herefter »aftalememorandummet af 26. april 2013«).

6 Denne dom blev beskrevet i Årsrapporten 2016, s. 69.

II. Anvendelsen af chartret på medlemsstaterne: begrebet »gennemførelse af EU-retten«

1. Gældende principper

[Dom af 26. februar 2013 \(Store Afdeling\), Åkerberg Fransson \(C-617/10, EU:C:2013:105\)](#)

Hovedsagen vedrørte en tvist mellem Åklagaren (den svenske anklagemyndighed) og Hans Åkerberg Fransson vedrørende anklagemyndighedens retsforfølgning af sidstnævnte for groft skattesvig. Han var således anklaget for i sine skatteangivelser for skatteårene 2004 og 2005 at have afgivet urigtige oplysninger og herved at have udsat statskassen for tab af indtægter i forbindelse med opkrævningen af indkomstskat og merværdiafgift (moms). Han var endvidere tiltalt for ikke at have foretaget angivelse af arbejdsgiverbidrag for referenceperioderne oktober 2004 og oktober 2005, hvilket havde udsat de sociale instanser for tab af indtægter.

Skattemyndigheden havde vedrørende de pågældende to skatteår pålagt Hans Åkerberg Fransson adskillige sanktioner i form af skattetillæg, både vedrørende indtægter fra hans erhvervsvirksomhed, vedrørende moms og vedrørende arbejdsgiverbidrag. Skattetillæggene var påløbet renter og var ikke blevet påklaget til forvaltningsdomstolene. Afgørelsen om skattetillæg var begrundet i samme afgivelse af urigtige oplysninger, som lå til grund for anklagemyndighedens påstande i straffesagen.

Den forelæggende ret var i tvivl om, hvorvidt tiltalen mod Hans Åkerberg Fransson skulle afvises med den begrundelse, at han allerede i en anden sag var blevet straffet for de samme handlinger, hvilket kunne være i strid med princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og chartrets artikel 50. Den forelagde derfor Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50, er til hinder for, at der indledes strafforfølgning for skattesvig mod en tiltalt, når sidstnævnte allerede er blevet pålagt et skattetillæg for samme indgivelse af urigtige oplysninger.

Domstolen analyserede spørgsmålet om sin kompetence og bemærkede i denne forbindelse indledningsvis, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke er defineret i dets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. I denne henseende fastslog den, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Domstolen fremhævede, at den derfor ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at

den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (præmis 17-23) 7.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen, at den pålæggelse af skattetillæg og den strafforfølgning, som Hans Åkerberg Fransson enten havde været eller var genstand for, delvis var forbundet med hans tilsidesættelse af angivelsespligten på momsområdet. Den fastslog, at det for det første fremgår af artikel 2, artikel 250, stk. 1, og artikel 273 i direktiv 2006/112⁸ samt af artikel 4, stk. 3, TEU, at hver medlemsstat har pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på dens område, opkræves i sin helhed, samt til at bekæmpe svig. For det andet konstaterede den, at artikel 325 TEUF forpligter medlemsstaterne til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og anførte i denne forbindelse, at Unionens egne indtægter bl.a. i henhold til artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2007/436⁹ omfatter provenuet af anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsbergningsgrundlag, der er fastlagt i henhold til EU-retlige regler. Heraf udledte den, at den pålæggelse af skattetillæg og den strafforfølgning for skattesvig, som Hans Åkerberg Fransson havde været eller var genstand for på grund af urigtige oplysninger afgivet på momsområdet, udgjorde en gennemførelse af artikel 2, artikel 250, stk. 1, og artikel 273 i direktiv 2006/112 og af artikel 325 TEUF og dermed en gennemførelse af EU-retten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 51, stk. 1. Den bekræftede således, at den havde kompetence til at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål og til at give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som krævedes, for at den forelæggende ret kunne vurdere, om den nationale lovgivning var forenelig med princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50 (præmis 24-27 og 31).

[Dom af 10. juli 2014, Julián Hernández m.fl. \(C-198/13, EU:C:2014:2055\)](#)

Anmodningen om præjudiciel afgørelse var indgivet i forbindelse med en tvist mellem syv lønmodtagere og deres arbejdsgivere, som var under insolvensbehandling, og den spanske stat vedrørende udbetalingen af skyldig løn til disse lønmodtagere efter deres afskedigelse, som den nationale ret havde kendt ugyldig.

I henhold til den spanske lovgivning, som fandt anvendelse i sagen, kan arbejdsgiveren anmode den spanske stat om betaling af den løn, som under en procedure til anfægtelse af en afskedigelse forfalder efter den 60. arbejdsdag efter sagsanlægget. I tilfælde af, at arbejdsgiveren ikke har udbetalt lønnen og er foreløbig insolvent, kan den pågældende arbejdstager, gennem lovbestemt subrogation, direkte fremsætte et krav om betaling af lønnen over for denne medlemsstat.

Den forelæggende ret ønskede således oplyst, om denne lovgivning var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/94 10, og om chartrets artikel 20 (»Lighed for loven«) var

7 Denne dom er beskrevet i Årsrapporten 2013, s. 16.

⁸ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1).

⁹ Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7.6.2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT 2007, L 163, s. 17).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/94/EF af 22.10.2008 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EUT 2008, L 283, s. 36).

til hinder for denne lovgivning, for så vidt som den kun finder anvendelse i forbindelse med en uberettiget afskedigelse og ikke i forbindelse med ugyldige afskedigelser.

Domstolen gjorde først opmærksom på, at ifølge de forklaringer til chartret, der vedrører dets artikel 51, hvilke forklaringer der ifølge chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages behørigt hensyn til, bekræfter begrebet »gennemfører« i dets artikel 51 Domstolens praksis, der er udarbejdet inden chartrets ikrafttrædelse, vedrørende anvendeligheden af de grundlæggende rettigheder i Unionen som generelle principper for den EU-ret, hvorefter det kun påhviler medlemsstaterne at respektere de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden, når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde. I øvrigt anførte Domstolen, at den allerede havde fastslået, at EU's grundlæggende rettigheder ikke fandt anvendelse på en situation, hvor EU-reglerne på det pågældende område ikke opstillede nogen specifik forpligtelse for medlemsstaterne for så vidt angik den nævnte situation. Desuden præciserede Domstolen, at den omstændighed alene, at en national foranstaltning er omfattet af et område, hvor Unionen har kompetence, ikke bevirker, at den falder under EU-rettens anvendelsesområde, og således heller ikke bevirker, at chartret finder anvendelse. Derefter anførte den, at der for at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal foretages en efterprøvelse af bl.a., om den pågældende nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området, eller som kan påvirke den (præmis 33 og 35-37).

I den pågældende sag undersøgte Domstolen navnlig kriteriet om, hvorvidt formålet med den omhandlede nationale foranstaltning var omfattet af det pågældende direktiv. I denne henseende udtalte den, at det fremgår af den i hovedsagen omhandlede lovgivnings karakteristika, at den forfølger et andet mål end at yde arbejdstagerne en minimumsbeskyttelse i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens således som omhandlet i direktiv 2008/94, nemlig muligheden for at kunne kræve erstatning af den spanske stat for de negative følger af retssager, som varer mere end 60 arbejdsdage. Desuden anførte Domstolen, at den omstændighed alene, at en national foranstaltning er omfattet af et område, hvor Unionen i henhold til artikel 153, stk. 2, TEUF har kompetence, ikke bevirker, at chartret finder anvendelse. Af samtlige undersøgte elementer udledte den, at den omhandlede lovgivning ikke kunne anses for at gennemføre EU-retten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 51, stk. 1, og således ikke skulle undersøges i forhold til de rettigheder, som chartret, og navnlig dets artikel 20, sikrer (præmis 38-41, 46, 48 og 49 samt domskonklusionen) 11.

2. Forhold, der muliggør en bedømmelse af, hvorvidt der er tale om en national foranstaltning til »gennemførelse af EU-retten«

2.1 EU-retten pålægger medlemsstaterne en eller flere særlige forpligtelser, hvor den nationale situation er omfattet af en særlig EU-retlig lovgivning

2.2.1. Vigtige eksempler fra retspraksis

11 Denne dom er fremlagt i Årsrapporten 2014, s. 14.

Dom af 6. marts 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126)

Sagsøgeren, som var ejer af en fast ejendom i et landskabsbeskyttelsesområde, havde udført arbejder, hvortil der ikke var givet forudgående tilladelse, og som øgede den faste ejendoms volumen. Da denne kategori af arbejder ikke kunne gøres til genstand for regulering med tilbagevirkende kraft, havde Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (direktoratet for Palermos kultur- og miljøarv, Italien) vedtaget et bødeforlæg, som pålagde sagsøgeren at retablere arealet, herunder ved at nedrive samtlige de ulovligt udførte arbejder.

Den forelæggende ret, for hvilken der var indbragt en sag til prøvelse af dette bødeforlæg, var navnlig i tvivl om, hvorvidt den omhandlede nationale lovgivning, som skønsmæssigt udelukkede, at en kategori af arbejder kunne blive erklæret forenelig med landskabsbeskyttelsesbestemmelserne og i stedet blev omfattet af et påbud om nedrivning, udgjorde en ubegrundet og uforholdsmæssig krænkelse af den ejendomsret, der er fastsat i chartrets artikel 17.

Idet Domstolen tog stilling til sin kompetence til at besvare det præjudicielle spørgsmål, anførte den, at begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51 kræver, at der foreligger en vis grad af tilstrækkelig tilknytning, som går ud over det slægtskab, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet. Den tilføjede, at der for at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, skal foretages en efterprøvelse af bl.a., om den har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området eller som kan påvirke den (præmis 24 og 25).

I den pågældende sag lagde Domstolen adskillige af de momenter, som den således havde udledt, til grund for at erklære sig inkompetent. Den fastslog således, at de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret havde henvist til, ikke opstillede nogen forpligtelse for medlemsstaterne for så vidt angik den pågældende situation i hovedsagen. Desuden gjorde den opmærksom på, at de EU-retlige forskrifter og den omhandlede nationale lovgivning ikke har det samme formål. Endelig anførte den, at bestemmelserne i den omhandlede nationale lovgivning ikke gennemfører EU-retlige bestemmelser, og fastslog, at den ikke havde kompetence til at besvare det spørgsmål, som Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien) havde forelagt (præmis 26-33 og domskonklusionen).

Dom af 21. december 2011 (Store Afdeling), N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865)

Tvisten i hovedsagen vedrørte adskillige tredjelandsstatsborgere, der havde indgivet en asylansøgning til Det Forenede Kongerige eller Irland, efter at de var rejst igennem Grækenland. De modsatte sig overførsel til Grækenland, den medlemsstat, som i henhold til forordning nr. 343/2003 12 (herefter »Dublin II-forordningen«) normalt ville være ansvarlig for behandlingen

12 Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1).

af deres asylansøgninger. De gjorde således gældende, at en sådan overførsel ville tilsidesætte deres grundlæggende rettigheder, eller at procedurerne og betingelserne for asylansøgere i Grækenland var utilstrækkelige, således at den medlemsstat, på hvis område de befandt sig på det pågældende tidspunkt, havde pligt til at udnytte den mulighed, som den i henhold til Dublin II-forordningens artikel 3, stk. 2, har for at påtage sig ansvaret for at behandle og træffe afgørelse med hensyn til deres asylansøgninger.

Denne sag rejste navnlig to spørgsmål vedrørende chartrets anvendelsesområde.

For det første skulle Domstolen tage stilling til spørgsmålet, om en afgørelse truffet af en medlemsstat på grundlag af Dublin II-forordningens artikel 3, stk. 2, om at behandle eller ikke behandle en asylansøgning, som den ikke er ansvarlig for efter kriterierne i denne forordnings kapitel III, henhører under EU-rettens anvendelsesområde for så vidt angår artikel 6 TEU og/eller chartrets artikel 51. Hvad dette angår fremhævede Domstolen, at Dublin II-forordningens artikel 3, stk. 2, anerkender en skønsmæssig beføjelse for medlemsstaterne, der udgør en integrerende del af det fælles europæiske asylsystem, som er foreskrevet i EUF-traktaten og udarbejdet af EU-lovgiver. Denne skønsmæssig beføjelse skal udøves under overholdelse af nævnte forordnings øvrige bestemmelser. Desuden bliver en medlemsstat, som beslutter selv at behandle en asylansøgning, den ansvarlige stat som omhandlet i Dublin II-forordningen og skal i givet fald underrette den eller de øvrige medlemsstater, som er berørt af asylansøgningen. Følgelig skal en medlemsstat, som udøver den skønsmæssig beføjelse, som indrømmes ved Dublin II-forordningens artikel 3, stk. 2, ifølge Domstolen anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (præmis 55 og 65-69 samt domskonklusionen, punkt 1).

For det andet, for så vidt som der var rejst visse præjudicielle spørgsmål i relation til Det Forenede Kongeriges forpligtelser hvad angår den beskyttelse, der indrømmes en person, som Dublin II-forordningen finder anvendelse på, var der tvivl om, hvorvidt svarene på de pågældende spørgsmål på nogen måde skulle modificeres for at tage hensyn til protokol (nr. 30)¹³ om anvendelsen af chartret i Republikken Polen og i Det Forenede Kongerige. Domstolen svarede benægtende. For at nå til denne konklusion fremhævede den, at det fremgår af denne protokols artikel 1, at denne ikke påvirker chartrets anvendelighed i Det Forenede Kongerige eller i Polen, hvilket bestyrkes af dens tredje og sjette betragtning. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at artikel 1, stk. 1, i protokol nr. 30 uddyber chartrets artikel 51 og ikke har til formål at fritage Polen og Det Forenede Kongerige for forpligtelsen til at overholde chartrets bestemmelser eller hindre en ret i en af disse medlemsstater i at sikre, at disse bestemmelser overholdes (præmis 116, 119, 120 og 122 samt domskonklusionen, punkt 4) 14.

Dom af 19. november 2019 (Store Afdeling), A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) ([C-585/18](#), [C-624/18](#) og [C-625/18](#), [EU:C:2019:982](#))

I tvisterne i hovedsagerne havde tre polske dommere fra den øverste domstol i forvaltningsretlige sager og den øverste domstol klaget over deres tidlige pensionering, som var

¹³ Protokol (nr. 30) om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Polen og i Det Forenede Kongerige (EUT 2010, C 83, s. 313) (herefter »protokol nr. 30«).

¹⁴ Denne dom er beskrevet i Årsrapporten 2011, s. 61.

blevet bestemt i henhold til en ny national lovgivning. Til støtte for deres søgsmål for afdelingen for arbejds- og socialforsikringsager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) gjorde de bl.a. gældende, at denne tidlige pensionering tilsidesatte artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 samt direktiv 2000/78 15. Selv om sagsøgerne efter en ændring af denne lov var fortsat eller blevet genindsat i deres embeder, mente den forelæggende ret alligevel, at den stod over for et processuelt problem. Selv om den omhandlede type af tvister normalt henhører under kompetencen for den nyligt oprettede disciplinærafdeling ved den øverste domstol, nærede den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt den skulle undlade at anvende de nationale bestemmelser om fordelingen af retlig kompetence grundet tvivlen om denne instans' uafhængighed og efter omstændighederne selv træffe afgørelse vedrørende realiteten i disse tvister.

I denne sammenhæng ønskede den forelæggende ret bl.a. oplyst, om artikel 2 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt chartrets artikel 47 skulle fortolkes således, at en afdeling ved den øverste domstol i en medlemsstat såsom den omhandlede disciplinærafdeling, henset til de betingelser, der var gældende ved dens oprettelse og ved udnævnelsen af dens medlemmer, opfylder de krav til uafhængighed og upartiskhed, der fordres i henhold til disse EU-retlige bestemmelser.

Inden realitetsbehandlingen af dette spørgsmål tog Domstolen stilling til sin kompetence og undersøgte, om de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser gennemfører EU-retten og dermed er omfattet af chartrets anvendelsesområde.

Hvad angår chartrets anvendelsesområde fremhævede Domstolen, at i den foreliggende sag gjorde sagsøgerne gældende, at der var sket tilsidesættelser af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder, der er fastsat i direktiv 2000/78, hvis artikel 9 bekræfter retten til effektive retsmidler. Domstolen udledte heraf, at disse sager vedrørte situationer, der er reguleret af EU-retten. Det forelagte spørgsmål vedrørte således spørgsmålet om, hvorvidt den nationale retsinstans, der normalt er kompetent til at træffe afgørelse i en tvist, hvori et retssubjekt gør en rettighed, som vedkommende udleder af EU-retten, gældende, opfylder de krav, der følger af retten til effektive retsmidler som sikret ved chartrets artikel 47 og artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/78.

Hvad i øvrigt angår anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bemærkede Domstolen, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

Endelig tilføjede Domstolen, at protokol nr. 30 om anvendelsen af chartret i Polen og i Det Forenede Kongerige heller ikke rejser tvivl om chartrets anvendelighed i Polen og ikke har til formål at fritage Polen fra forpligtelsen til at overholde chartrets bestemmelser (præmis 78-85 og 100).

15 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).

Dom af 19. november 2019 (Store Afdeling), TSN og AKT ([C-609/17](#) og [C-610/17](#), [EU:C:2019:981](#))

De omhandlede arbejdstagere i disse sager havde i henhold til den kollektive overenskomst, der fandt anvendelse på deres erhvervsområde, ret til en periode med årlig betalt ferie ud over den minimumsperiode på fire uger, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/88 16, dvs. syv uger (sag TSN, C-609/17) og fem uger (sag AKT, C-610/17). Da disse arbejdstagere havde været uarbejdsdygtige på grund af sygdom i en periode med årlig betalt ferie, havde de ansøgt deres respektive arbejdsgivere om at udskyde den del af den årlige betalte ferie, som de ikke havde kunne afholde. De nævnte arbejdsgivere havde imidlertid afslået disse ansøgninger, for så vidt som de angik den del af retten til årlig betalt ferie, som oversteg den i direktiv 2003/88 fastsatte minimumsferie på fire uger.

Työtuomioistuin (arbejdsret, Finland), for hvilken sagerne var indbragt, ønskede bl.a. oplyst, om chartrets artikel 31 (»Retfærdige og rimelige arbejdsforhold«) i bestemmelsens stk. 2 om retten til årlig betalt ferie var til hinder for nationale lovgivninger og kollektive overenskomster, som fastsætter tildeling af årlige betalte feriedage ud over den minimumsperiode på fire uger, der er fastsat i direktiv 2003/88, idet en udskydelse af disse feriedage på grund af sygdom er udelukket.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne bestemmelser er omfattet af chartrets anvendelsesområde, bemærkede Domstolen indledningsvis, at bestemmelserne i chartret for så vidt angår medlemsstaternes virke kun er rettet til disse, når de gennemfører EU-retten. Domstolen anførte dernæst, at den omstændighed alene, at nationale foranstaltninger, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er omfattet af et område, hvor Unionen har kompetence, ikke bevirker, at de falder under EU-rettens anvendelsesområde, og således heller ikke bevirker, at chartret finder anvendelse.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at direktiv 2003/88, der blev vedtaget på grundlag af artikel 137, stk. 2, EF, nu artikel 153, stk. 2, TEUF, indskrænker sig til at fastsætte minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden. I henhold til artikel 153, stk. 4, TEUF er sådanne minimumsforskrifter ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, når de er forenelige med traktaterne. Ifølge Domstolen kan medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence på det socialpolitiske område derfor frit vedtage sådanne strengere regler end dem, som er fastsat ved EU-lovgivers regulering, for så vidt som de ikke anfægter sammenhængen i den nævnte regulering.

Domstolen fastslog derfor, at når medlemsstaterne tildeler, eller gør det muligt for arbejdsmarkedets parter at tildele, ret til årlig betalt ferie ud over den minimumsperiode på fire uger, der er fastsat i dette direktiv 2003/88, henhører sådanne rettigheder, og endvidere betingelserne for en eventuel udskydelse af disse i tilfælde af sygdom opstået under ferien, under udøvelsen af medlemsstaterne kompetence uden at være reguleret af dette direktiv. Når bestemmelserne i EU-retten på det pågældende område ikke regulerer et aspekt og ikke opstiller nogen specifik forpligtelse for medlemsstaterne i forhold til en given situation, falder

¹⁶ 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).

den nationale lovgivning, som en medlemsstat opstiller hvad angår dette aspekt, imidlertid uden for chartrets anvendelsesområde. Følgelig fastslog Domstolen, at en medlemsstat ved at vedtage sådanne lovgivninger eller ved at tillade indgåelsen af kollektive overenskomster, som de i hovedsagen omhandlede, ikke foretager en gennemførelse af dette direktiv som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at chartret, navnlig dettes artikel 31, stk. 2, ikke finder anvendelse (præmis 42-55).

Dom af 1. december 2016, Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917)

I denne sag anfægtede sagsøgeren i hovedsagen sin afskedigelse. Mens sagsøgeren var midlertidigt uarbejdsdygtig på ubestemt tid som følge af en arbejdsulykke, var han blevet opsagt af disciplinære grunde. Han havde derefter anlagt sag ved Juzgado de lo Social n° 33 de Barcelona (arbejdsret nr. 33 i Barcelona, Spanien) med principal påstand om, at hans afskedigelse blev kendt ugyldig.

Den pågældende ret anførte, at der forelå tilstrækkelige beviser for at fastslå, at den virkelige årsag til sagsøgerens afskedigelse var, at han var uarbejdsdygtig som følge af den arbejdsulykke, han havde været udsat for. Den var følgelig i tvivl om, hvorvidt en sådan afskedigelse skulle anses for at være i strid med EU-retten, såfremt den udgjorde en overtrædelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, retten til beskyttelse mod ubegrundet opsigelse, retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold, retten til adgang til sociale sikringsydelser og retten til sundhedsbeskyttelse, der er fastsat i henholdsvis chartrets artikel 21, stk. 1, artikel 30, artikel 31, artikel 34, stk. 1, og artikel 35.

Domstolen gjorde opmærksom på fast praksis, hvorefter Domstolen, når en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, ikke har kompetence til at træffe afgørelse herom, og at de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, ikke i sig selv kan danne grundlag for denne kompetence. Domstolen bemærkede i denne henseende, at det skal fastslås, at det på det pågældende trin i behandlingen af hovedsagen ikke var godtgjort, at den pågældende situation faldt ind under andre EU-retlige bestemmelser end dem, der er indeholdt i chartret. Hvad nærmere bestemt angår direktiv 2000/78/EF fastslog den, at den omstændighed, at en person på ubestemt tid er midlertidigt uarbejdsdygtig som omhandlet i national ret som følge af en arbejdsulykke, ikke i sig selv betyder, at den begrænsning, som denne person lider af, kan kvalificeres som »langvarig« som omhandlet i definitionen af »handicap« i dette direktiv. I den pågældende sag fastslog Domstolen, at den ikke havde kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål (præmis 63-65 og 68).

Dom af 16. maj 2017 (Store Afdeling), Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373)

Hovedsagen vedrørte en tvist mellem selskabet Berlioz Investment Fund og directeur de l'administration des contributions directes (direktøren for myndigheden for direkte skatter, Luxembourg) vedrørende en bøde, som selskabet var blevet pålagt af sidstnævnte, fordi det havde nægtet at efterkomme en anmodning om oplysninger inden for rammerne af en

17 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).

udveksling med de franske skattemyndigheder. Sagsøgeren havde således delvis efterkommet denne anmodning om oplysninger, idet selskabet var af den opfattelse, at de øvrige oplysninger, som den var blevet anmodet om at udlevere, ikke kunne forudses at være relevante som omhandlet i direktiv 2011/16 18 for vurderingen af, om dets datterselskabs udlodning af udbytte burde være underlagt indeholdelse af kildeskat, hvilket var genstanden for de franske skattemyndigheders kontrol. På grund af denne delvise efterkommelse havde direktøren for myndigheden for direkte skatter pålagt selskabet en administrativ bøde på grundlag af en luxembourgsk lov.

Sagsøgeren havde derfor anlagt sag ved tribunal administratif (forvaltningsdomstol, Luxembourg) til prøvelse af afgørelsen, hvorved selskabet blev pålagt at afgive de ønskede oplysninger. Denne domstol tog den principale ændringspåstand delvist til følge og nedsatte bøden, men frifandt i øvrigt sagsøgte og bemærkede, at det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse vedrørende den subsidiære annullationspåstand. Sagsøgeren iværksatte appel ved Cour administrative (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Luxembourg), idet selskabet gjorde gældende, at den omstændighed, at tribunal administratif (forvaltningsdomstol) på grundlag af den luxembourgske lov undlod at foretage en prøvelse af, om påbuddet vedrørende selskabet var velbegrundet, var i strid med dettes ret til effektive retsmidler, der sikres ved artikel 6, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«).

Idet det efter den forelæggende rets opfattelse kunne være nødvendigt at tage hensyn til chartrets artikel 47, som afspejler den i EMRK's artikel 6, stk. 1, omhandlede rettighed, var den navnlig i tvivl om, hvorvidt en medlemsstat med henblik på chartrets anvendelse skulle anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, når den i sin lovgivning foreskriver, at en retsundergiven, der nægter at afgive oplysninger i forbindelse med en udveksling mellem skattemyndigheder på grundlag af bl.a. bestemmelserne i direktiv 2011/16, pålægges en bøde.

Domstolen skulle afgøre, om en national foranstaltning, der fastsætter en sådan sanktion, kan anses for at udgøre en gennemførelse af EU-retten. I denne forbindelse bemærkede den, at direktiv 2011/16 pålægger medlemsstaterne visse forpligtelser. Den bemærkede navnlig, at det i dette direktivs artikel 5 er fastsat, at den bistandssøgte myndighed meddeler den bistandssøgende myndighed visse oplysninger. Desuden anførte den, at den bistandssøgte medlemsstat i henhold til artikel 18 i direktiv 2011/16, der har overskriften »Forpligtelser«, træffer foranstaltninger til at indhente de ønskede oplysninger. Desuden skal medlemsstaterne, ifølge Domstolen, i henhold til artikel 22, stk. 1, litra c), i direktiv 2011/16 tage de nødvendige skridt til at sikre, at det administrative samarbejde, der fastsættes ved dette direktiv, fungerer smidigt. Den udtalte således, at direktiv 2011/16 under henvisning til de i national ret eksisterende foranstaltninger pålægger medlemsstaterne at tage de nødvendige skridt til at indhente de ønskede oplysninger, således at de opfylder de forpligtelser, der påhviler dem på området for udveksling af oplysninger. I denne henseende anså den ikke den omstændighed, at direktiv 2011/16 ikke udtrykkeligt foreskriver anvendelsen af sanktioner, for at være til hinder for, at sådanne anses for at henhøre under gennemførelsen af dette direktiv og dermed under EU-

18 Rådets direktiv 2011/16/EU af 15.2.2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (EUT 2011.L.64 af 11.3.2011, s. 1).

rettens anvendelsesområde. Den fastslog således, at chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat gennemfører EU-retten som omhandlet i denne bestemmelse, og at chartret dermed finder anvendelse, når den i sin lovgivning foreskriver, at en retsundergIVEN, der nægter at afgive oplysninger i forbindelse med en udveksling mellem skattemyndigheder på grundlag af bl.a. bestemmelserne i direktiv 2011/16, pålægges en bøde (præmis 32-42 og domskonklusionen, punkt 1).

Dom af 13. juni 2017 (Store Afdeling), Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448)

I denne sag var sagsøgerne i hovedsagen rumænske dommere, som samtidigt underviste på universitetet. Efter mere end 30 års tjeneste lod de sig pensionere som dommere, idet de i henhold til den på dette tidspunkt gældende nationale lov havde ret til at kumulere deres alderspension med indtægterne fra deres undervisning. På baggrund af finanskrisen var der imidlertid efterfølgende vedtaget en ny lov, der forbyder en sådan kumulering og, som Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien) havde fastslået, var i overensstemmelse med forfatningen. Sagsøgerne havde derefter anlagt sag til prøvelse af afgørelserne om at suspendere deres pension, idet de gjorde gældende, at den nye lov var i strid med EU-retten, navnlig bestemmelserne i EU-traktaten og i chartret. Da de ikke havde fået medhold i første instans, og deres efterfølgende appel var blevet forkastet, iværksatte sagsøgerne dernæst en kassationsanke for den forelæggende ret. I denne forbindelse spurgte den sidstnævnte ret bl.a. Domstolen, om artikel 6 TEU og chartrets artikel 17 (»Ejendomsret«) er til hinder for en sådan national lovgivning, hvorefter det ikke er tilladt at kumulere nettopension med indtægter fra beskæftigelse, der udøves i offentlige institutioner, når indtægtsniveauet overstiger den gennemsnitlige nationale bruttoløn, der har dannet grundlag for opstillingen af statens socialsikringsbudget.

Før Domstolen besvarede den forelæggende rets spørgsmål, undersøgte den først, hvorvidt en sådan national lovgivning kunne anses for at gennemføre EU-retten, med henblik på at afgøre, om chartret fandt anvendelse på tvisten i hovedsagen.

I denne henseende gjorde den opmærksom på, at den omhandlede lov, ifølge den forelæggende ret, var blevet vedtaget for at sikre opfyldelsen af det tilsagn, som Rumænien havde afgivet over for Unionen, vedrørende et økonomisk program, som gav medlemsstaten mulighed for at blive omfattet af en mekanisme for betalingsbalancestøtte, idet dette tilsagn fremgår af et aftalememorandum¹⁹. Blandt de betingelser, der er fastsat i aftalememorandummet, er der opstillet krav om, at der skal foretages en nedbringelse af den offentlige sektors lønudgifter, og at pensionssystemets centrale parametre skal reformeres for på lang sigt at forbedre de offentlige finanser. Domstolen konstaterede derfor, at det i hovedsagen omhandlede forbud mod kumulering, som forfølger de to ovennævnte mål samtidigt, har til formål at opfylde de tilsagn, som Rumænien har afgivet i aftalememorandummet, der udgør en del af EU-retten. Retsgrundlaget for dette memorandum er således artikel 143 TEUF, der tillægger Unionen kompetence til at yde gensidig bistand til en medlemsstat, der ikke har euroen som valuta, og som har vanskeligheder eller alvorligt trues af vanskeligheder med hensyn til sin betalingsbalance (præmis 31, 45 og 47).

¹⁹ Aftalememorandum mellem Det Europæiske Fællesskab og Rumænien, undertegnet i Bukarest og i Bruxelles den 23.6.2009.

Domstolen tilføjede, at det er korrekt, at aftalememorandummet overlader Rumænien et vist råderum til at beslutte, hvilke foranstaltninger der bedst kan sikre overholdelsen af de nævnte tilsagn. Når en medlemsstat vedtager foranstaltninger inden for rammerne af den skønsmæssige beføjelse, den er tillagt ved en EU-retsakt, skal medlemsstaten imidlertid anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Endvidere er de mål, som er fastsat i artikel 3, stk. 5, i beslutning 2009/459/20 og i aftalememorandummet, tilstrækkeligt detaljerede og præcise til, at det kan fastslås, at kumulationsforbuddet i den nationale lov har til formål at gennemføre dette memorandum og denne beslutning og dermed EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Følgelig finder sidstnævnte anvendelse på tvisten i hovedsagen (præmis 48).

[Dom af 7.11.2019, UNESA m.fl. \(C-80/18 - C-83/18, EU:C:2019:934\)](#)

Twisterne i hovedsagerne vedrørte lovligheden af flere spanske kerneenergiavgifter, som var blevet anfægtet af en række kerneenergiproducerende selskaber. Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), som var blevet forelagt disse tvister, ønskede oplyst, om lovgivningen, som fastsatte disse afgifter, var forenelig med EU-retten. Den forelæggende ret ønskede nærmere bestemt oplyst, om det i artikel 191, stk. 2, TEUF omhandlede princip om, at »forurenere betaler«, chartrets artikel 20 (»Lighed for loven«) og artikel 21 (»Ikke-forskelsbehandling«) samt direktiv 2005/89/21 og 2009/79/22 var blevet overholdt af den omhandlede lovgivning, eftersom de kerneenergiproducerende selskaber pådrog sig en særdeles stor del af de omhandlede afgifter i forhold til andre virksomheder i elektricitetssektoren.

Hvad indledningsvis angår spørgsmålet om den omhandlede lovgivnings forenelighed med artikel 191, stk. 2, TEUF og direktiv 2005/89 konstaterede Domstolen for det første, at princippet om, at forurenere betaler som fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF, ikke kunne finde anvendelse i hovedsagerne, eftersom denne bestemmelse hverken er gennemført ved direktiv 2009/72 eller ved direktiv 2005/89. Hvad for det andet angår anvendelsen af direktiv 2005/89 bemærkede Domstolen, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke indeholder alle de elementer, der er anført i Domstolens procesreglements artikel 94, litra c), idet den følgelig fandt, at denne mangel på oplysninger indebar, at Domstolen ikke kunne træffe afgørelse om, hvorvidt chartrets artikel 20 og 21 fandt anvendelse. I denne henseende bemærkede Domstolen, at chartrets artikel 51, stk. 1, bekræfter Domstolens faste praksis om, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Når en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence. I det foreliggende tilfælde fandt chartrets artikel 20 og 21 alene anvendelse, hvis artikel 191, stk. 2, TEUF eller direktiv 2005/89 fandt anvendelse. Da det imidlertid ikke fremgik, at disse bestemmelser kunne finde anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, fastslog

20 Rådets beslutning 2009/459/EF af 6.5.2009 om mellemløbet finansiel bistand fra Fællesskabet til Rumænien (EUT 2009, L 150 af 13.6.2009, s. 8).

21 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/89/EF af 18.1.2006 om foranstaltninger til fremme af elforsyningsikkerhed og infrastrukturinvesteringer (EUT 2006, L 33, s. 22).

22 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).

Domstolen, at spørgsmålet om fortolkningen af chartrets artikel 20 og 21, sammenholdt med disse bestemmelser, ikke kunne antages til realitetsbehandling (præmis 30 og 35-40).

Hvad dernæst angår anvendelsen af direktiv 2009/72 bemærkede Domstolen, at det i direktivets artikel 3, stk. 1, fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling kun er bindende for medlemsstaterne, når det nationale forhold, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Idet Domstolen bemærkede, at de i den foreliggende sag omhandlede situationer var rent interne, og at de omhandlede afgifter var foranstaltninger af fiskal karakter, fandt den, at eftersom direktiv 2009/72 ikke udgjorde en foranstaltning med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes fiskale bestemmelser, fandt princippet om forbud mod forskelsbehandling i direktivets artikel 3, stk. 1, ikke anvendelse på den anfægtede lovgivning. Domstolen fastslog derfor, at i mangel af enhver præcisering i forelæggelsesafgørelserne, med hensyn til hvilken anden EU-retlig lovgivning denne lovgivning gennemfører, kunne det ikke antages, at Kongeriget Spanien med vedtagelsen af denne lovgivning havde gennemført EU-retten. Følgelig fandt Domstolen, at den havde kompetence til at besvare spørgsmålene angående dette direktiv vedrørende fortolkningen af chartrets artikel 20 og 21 (præmis 47, 48, 51 og 53).

[Kendelse af 7. september 2017, Demarchi Gino \(C-177/17 og C-178/17, EU:C:2017:656\)](#)

Hovedsagen vedrørte en tvist mellem kreditorer i to særskilte konkursbehandlinger og Ministero della Giustizia (justitsministeriet, Italien) om sidstnævntes udbetaling af skyldige beløb som rimelig erstatning for en lang sagsbehandlingstid. På grund af en urimeligt lang sagsbehandlingstid i de pågældende tilfælde havde disse kreditorer anlagt sag ved Corte d'appello di Torino (appeldomstolen i Torino, Italien) med påstand om erstatning for det lidte tab i henhold til en italiensk lov. Denne ret gav kreditorerne medhold. Sagsøgerne havde derefter anlagt sag ved den forelæggende ret med henblik på at opnå fuldbyrdelse af forvaltningens forpligtelse til at efterkomme disse afgørelser, som var blevet endelige. Sagsøgerne havde imidlertid ikke opfyldt de i den italienske lov fastsatte forpligtelser med hensyn til visse komplicerede administrative formaliteter, hvorved den forelæggende ret havde været nødsaget til at afvise deres søgsmål.

Da den forelæggende ret var i tvivl om, hvorvidt den italienske lovs bestemmelse om disse formaliteter var i overensstemmelse med det i chartret fastsatte princip om ret til en retfærdig rettergang, forelagde den Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt princippet i stk. 2 i chartrets artikel 47 (»Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«), sammenholdt med artikel 67 TEUF, 81 TEUF og 82 TEUF, var til hinder for en national lovgivning, der kræver, at personer, som har lidt tab som følge af en urimeligt lang behandlingstid i en retssag, der henhører under området for det retlige samarbejde, skal træffe en række komplekse administrative foranstaltninger for at opnå statens betaling af den rimelige erstatning, som de pågældende er blevet tilkendt, uden at de i mellemtiden kan træffe nogle retslige fuldbyrdelsesforanstaltninger, og uden at de på et senere tidspunkt kan gøre krav på erstatning for det tab, som er forbundet med den forsinkede betaling.

Domstolen gjorde opmærksom på sin praksis, hvorefter EU's grundlæggende rettigheder ikke kunne anvendes på en national lovgivning, idet EU-reglerne på det pågældende område ikke opstillede nogen forpligtelse for medlemsstaterne for så vidt angik den pågældende situation i

hovedsagen. I den pågældende sag bemærkede den, at de bestemmelser i EUF-traktaten, som den forelæggende ret henviste til (artikel 81 TEUF og 82 TEUF), ikke pålægger medlemsstaterne specifikke forpligtelser med hensyn til inddrivelsen af beløb, der skyldes af staten som rimelig erstatning for en urimeligt lang sagsbehandlingstid i en retssag, og at EU-retten på nuværende tidspunkt ikke indeholder nogen specifik lovgivning på området. På grundlag af de forskellige forhold, som Domstolen havde undersøgt, fastslog den, at den ikke havde kompetence til at besvare den forelæggende rets spørgsmål (præmis 21-25, 28 og 29 samt konklusionen).

2.32.1.2. Spørgsmålet om, hvorvidt visse af chartrets bestemmelser kan påberåbes i tvister mellem private

Domme af 6. november 2018 (Store Afdeling), [Bauer og Willmeroth \(C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871\)](#), og [Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften \(C-684/16, EU:C:2018:874\)](#)

I disse tre tilfælde om årlig betalt ferie, som ikke var blevet afholdt inden de omhandlede ansættelsesforholds ophør, var de omhandlede arbejdstageres arvinger i den ene sag og den omhandlede arbejdstager i den anden sag blevet mødt med et afslag fra de respektive tidligere arbejdsgivere på at betale en finansiel godtgørelse for årlig betalt ferie, der ikke er afholdt. I den første sag (sag Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16), havde Maria Elisabeth Bauer og Martina Broßonn anmodet henholdsvis Stadt Wuppertal og Volker Willmeroth, i deres egenskab af tidligere arbejdsgivere for deres afdøde ægtefæller, om betaling af en finansiel godtgørelse for den årlige betalte ferie, der ikke blev afholdt af disse sidstnævnte inden deres død. I den anden sag (sag Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16), havde Tetsuji Shimizu, en tidligere ansat ved selskabet Max-Planck, anmodet dette selskab om betaling af en finansiel godtgørelse svarende til de feriedage, der ikke var blevet afholdt ved arbejdsforholdets ophør. I henhold til de gældende nationale bestemmelser bortfaldt arbejdstagerens ret til årlig betalt ferie imidlertid ved dennes død, når arbejdstageren i løbet af sit ansættelsesforhold ikke havde anmodet om at afholde sin årlige betalte ferie i den referenceperiode, som ferien vedrørte. Under disse omstændigheder kunne retten til årlig betalt ferie ikke omdannes til en ret til en finansiel godtgørelse.

Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager, Tyskland), for hvilken disse sager var blevet indbragt, ønskede bl.a. oplyst, inden for hver af disse sager, om disse EU-retlige bestemmelser, i tilfælde af, at det er umuligt at fortolke nationale lovgivninger som de i hovedsagerne omhandlede på en måde, der kan sikre foreneligheden med artikel 7 i direktiv 2003/88²³ og stk. 2 i chartrets artikel 31 («Ret til årlig betalt ferie»), bør tillægges direkte virkning, således, at de har til følge, at den nationale retsinstans skal undlade at anvende disse nationale lovgivninger. Den forelæggende ret ønskede i øvrigt oplyst, om en sådan fortrængning af de omhandlede nationale lovgivninger også ville kunne finde anvendelse inden for rammerne af en tvist mellem to privatpersoner, således som det er tilfældet i sag Willmeroth (C-570/16) og sag Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-304/16).

²³ 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). Dette direktivs artikel 7 regulerer navnlig retten for enhver arbejdstager til en årlig betalt ferie på mindst fire uger.

Disse sager rejste to spørgsmål vedrørende chartrets anvendelsesområde.

Hvad for det første angår vurderingen af, om der foreligger en national foranstaltning til gennemførelse af EU-retten, fremhævede Domstolen den særlige betydning, som retten til årlig betalt ferie har ikke alene som princip i Unionens sociallovgivning, men også fordi den er udtrykkeligt fastsat i chartrets artikel 31, stk. 2. Idet Domstolen i denne henseende bemærkede, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, fastslog den, at eftersom den i de forskellige sager omhandlede nationale lovgivning (delvis fælles for det to domme) udgjorde en gennemførelse af direktiv 2003/88, fandt chartrets artikel 31, stk. 2, anvendelse på disse sager.

For det andet skulle Domstolen tage stilling til rækkevidden af chartrets artikel 31, stk. 2. Nærmere bestemt tilkom det den at fastlægge, om denne bestemmelse kunne påberåbes direkte af privatpersoner, både med hensyn til en offentlig arbejdsgiver som en privat arbejdsgiver med henblik på at opnå, at den nationale ret dels undlader at anvende den omhandlede omtvistede lovgivning i hver sag, dels sikrer – i givet fald – at arvingerne til den afdøde arbejdstager eller den omhandlede arbejdstager ikke fratages den finansielle godtgørelse for erhvervet ferie, som ikke er blevet afholdt, idet denne godtgørelse tilskrives den omhandlede tidligere arbejdsgivers regning.

I denne sammenhæng bemærkede Domstolen indledningsvis, at ved på bindende måde at fastsætte, at »enhver arbejdstager« har »ret« til en »årlig ferie med løn«, afspejler chartrets artikel 31, stk. 2, det væsentlige princip i Unionens sociallovgivning, som kun kan fraviges under overholdelse af de strenge betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, og navnlig kerneindholdet af den grundlæggende ret til årlig betalt ferie. Med henvisning til Egenbergerdommen 24, bekræftede Domstolen, at retten til en årlig ferie med løn, der er fastsat ved chartrets artikel 31, stk. 2, har hvad angår selve dens eksistens en både bindende og ubetinget karakter, idet denne artikel nemlig ikke kræver, at den skal konkretiseres ved bestemmelser i EU-retten eller national ret, hvilke bestemmelser alene skal præcisere den præcise varighed af den årlige ferie. Domstolen udledte heraf, at den nævnte bestemmelse i sig selv er tilstrækkelig til at tillægge arbejdstagerne en ret, der som sådan kan påberåbes i en tvist mellem disse og deres arbejdsgiver i en situation, der er omfattet af EU-retten, og som følgelig henhører under chartrets anvendelsesområde. Domstolen præciserede, at denne samme artikel 31, stk. 2, for så vidt angår de situationer, der henhører under dets anvendelsesområde, derfor har til følge, at den nationale ret skal undlade at anvende nationale lovgivninger som de i de to domme omhandlede (sag Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, præmis 84-86) (sag Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, præmis 73-75).

Hvad dernæst angår virkningen af chartrets artikel 31, stk. 2, i forhold til arbejdsgivere, der er privatpersoner, bemærkede Domstolen, at chartrets artikel 51, stk. 1, ganske vist præciserer, at bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun, når de gennemfører EU-retten, men at nævnte artikel 51, stk. 1, derimod ikke berører spørgsmålet, om sådanne privatpersoner i givet fald kan være direkte forpligtet til at overholde visse bestemmelser i det nævnte charter, og følgelig ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen

24 Dom af 17.4.2018, [Egenberger \(C-414/16, EU:C:2018:257\)](#).

systematisk udelukker en sådan mulighed. Domstolen konkluderede heraf, at tilfælde af, at det er umuligt at fortolke nationale lovgivninger, som de i de forskellige sager omhandlede, på en måde, der kan sikre foreneligheden med artikel 7 i direktiv 2003/88 og chartrets artikel 31, stk. 2, skal den nationale ret ligeledes sikre, at arvingerne til den afdøde arbejdstager eller den omhandlede arbejdstager ikke fratages den finansielle godtgørelse for erhvervet ferie, der ikke er blevet afholdt, idet denne godtgørelse tilskrives den omhandlede tidligere arbejdsgivers regning. En sådan forpligtelse påhviler den nationale ret i medfør af artikel 7 i direktiv 2003/88 og chartrets artikel 31, stk. 2, når tvisten er mellem en privatperson og en arbejdsgiver, som er en offentlig myndighed, og i medfør af den anden af disse bestemmelser når tvisten er mellem privatpersonen og en arbejdsgiver, der er en privatperson (sag Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, præmis 87-92 og domskonklusionen, punkt 2) 25 (sag Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, præmis 76-81 og domskonklusionen, punkt 2) 26.

2.4.2.2. Hindring eller restriktion for en EU-retlig rettighed eller fratagelse af den effektive udøvelse heraf

Dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281)

Denne sag drejede sig om fire tvister, som havde det fællestræk, at der efter kontroller udført forskellige steder i Østrig blev iværksat midlertidig beslaglæggelse af spilleautomater, der blev anset for at være anvendt til afholdelse af hasardspil, som var forbudt. Automaterne var således blevet drevet, uden at der forinden var meddelt tilladelse fra myndighederne, hvilket var en betingelse i henhold til den østrigske forbundslov om hasardspil (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989).

Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (den uafhængige forvaltningsret i delstaten Oberösterreich, Østrig), for hvilken disse tvister var indbragt, spurgte Domstolen, om denne ordning var forenelig med den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF, og med chartrets artikel 15-17, 47 og 50. Den fandt ikke, at de østrigske myndigheder havde godtgjort, at kriminalitet og/eller spilafhængighed reelt var et væsentligt problem i den omhandlede periode, og heller ikke, at det virkelige mål med monopolordningen for hasardspil var kriminalitetsbekæmpelse og spillerbeskyttelse og ikke blot en maksimering af statens indtægter.

I proceduren for Domstolen gjorde adskillige regeringer gældende, at chartret ikke kunne finde anvendelse i hovedsagen, eftersom hasardspilsområdet ikke var harmoniseret, og de nationale lovgivninger på dette område derfor ikke udgjorde en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

I denne forbindelse bekræftede Domstolen, at når det viser sig, at nationale retsfor skrifter kan være til hinder for udøvelsen af en eller flere af de traktatfæstede grundlæggende friheder, og en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn, kan de alene være omfattet af de undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en sådan restriktion, såfremt dette er i

25 Denne dom er beskrevet i Årsrapporten 2018, s. 18.

26 Denne dom er beskrevet i Årsrapporten 2018, s. 17 og 18.

overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte. Ifølge Domstolen henhører denne forpligtelse til at overholde de grundlæggende rettigheder klart under EU-rettens anvendelsesområde og følgelig under chartrets anvendelsesområde. Som følge heraf skal en medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, derfor anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

I den pågældende sag fandt chartret således anvendelse. Den østrigske ordning vedrørende hasardspil udgjorde faktisk en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF. Desuden var målene om spillerbeskyttelse og bekæmpelse af spilrelateret kriminalitet, som henhører under tvingende almene hensyn, der i Domstolens praksis er anerkendt som egnede til at begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder på hasardspilsområdet, blevet påberåbt for at begrunde denne ordning. Domstolen anerkendte, at en undersøgelse af restriktionen i denne nationale lovgivning i lyset af artikel 56 TEUF i det foreliggende tilfælde tillige omfattede eventuelle restriktioner for udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartret, og fastslog, at en særskilt undersøgelse heraf ikke var nødvendig (præmis 35, 36, 39, 42 og 60) 27.

Domme af 13. september 2016 (Store Afdeling), [Rendón Marín \(C-165/14, EU:C:2016:675\)](#) og [CS \(C-304/14, EU:C:2016:674\)](#)

Fordi de var tidligere straffede, blev to tredjelandstatsborgere af myndighederne i værtsmedlemsstaten, hvor deres mindreårige børn, som de forsørgede, var statsborgere – hvorved disse børn havde unionsborgerskab – henholdsvis meddelt afslag på opholdstilladelse og en afgørelse om udvisning. I den første sag (sag Rendón Marín, C-164/14) var sagsøgeren far til to mindreårige børn, en søn med spansk statsborgerskab og en datter med polsk statsborgerskab, som han var eneforsørger af, og som altid havde boet i Spanien. I den anden sag (sag CS, C-304/14) var den pågældende mor til et barn med britisk statsborgerskab, som boede sammen med hende i Det Forenede Kongerige, og som hun var eneforsørger af.

De forelæggende retter, for hvilke disse tvister var indbragt (henholdsvis Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) og Upper Tribunal (appeldomstol, Det Forenede Kongerige)), spurgte Domstolen, hvorvidt den omstændighed, at den pågældende var tidligere straffet, i sig selv kunne begrunde afslaget på opholdstilladelse til eller udvisning af en tredjelandstatsborger, som var eneforsørger af en mindreårig unionsborger.

Domstolen gjorde først opmærksom på, at direktiv 2004/38 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område 28 kun fandt anvendelse på unionsborgere og deres familiemedlemmer, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger. I de to pågældende tilfælde var det således alene sagsøgeren i den første sag og hans polske datter, der i henhold til dette direktiv kunne få opholdsret. Selv om direktivet kun fandt anvendelse på det ene barns

27 Denne dom er beskrevet i Årsrapporten 2014, s. 37.

28 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).

situation, kunne de tre børn, som disse to sager vedrørte, derimod i henhold til artikel 20 TEUF og alene på grund af deres status som unionsborgere påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status (herunder bl.a. retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område).

Domstolen gjorde derefter opmærksom på, at der fandtes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den sekundære ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke fandt anvendelse, og at unionsborgeren ikke havde udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skulle indrømmes en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandstatsborgeren blev nægtet opholdsret, reelt ville blive nødsaget til at forlade Unionens område i sin helhed og dermed blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved denne status. Ifølge Domstolen er de således omhandlede situationer nemlig kendetegnet af det forhold, at selv om de på forhånd er reguleret af bestemmelser, der henhører under medlemsstaternes kompetence, nemlig bestemmelser vedrørende indrejse- og opholdsret for tredjelandstatsborgere uden for anvendelsesområdet for bestemmelser i afledt ret, har de imidlertid en indre sammenhæng med den frie bevægelighed og opholdsretten for en unionsborger, der er til hinder for, at disse tredjelandstatsborgere nægtes indrejse- og opholdsret i den medlemsstat, hvor denne unionsborger har bopæl, for ikke at gribe ind i denne frihed. Heraf udledte Domstolen, at de tre børn, som de to sager vedrørte, som unionsborgere havde ret til at færdes og opholde sig frit på Unionens område, og at enhver begrænsning af denne ret hørte under EU-rettens anvendelsesområde. Ifølge Domstolen kunne de pågældende to situationer, hvis forældrene, der var tredjelandstatsborgere, var nødsaget til at forlade Unionens område, indebære, at deres børn følgelig forlod dette område, og at de tre børn blev frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved deres status som unionsborger. Disse to situationer er derfor omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

Endelig bemærkede Domstolen i disse to domme, at artikel 20 TEUF ikke berørte medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende bl.a. opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Den anførte imidlertid også, at for så vidt som de to pågældende situationer var omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skulle der ved de forelæggende retters bedømmelse af disse situationer tages hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i chartrets artikel 7, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (sag Rendón Marín, C-165/14, præmis 74-81 og 85) (sag CS, C-304/14, præmis 29-33, 36 og 48).

[Dom af 18. Juni 2020 \(store afdeling\), Kommissionen mod Ungarn \(Foreningers gennemsigtighed\) \(C-78/18, EU:C:2020:476\)](#)

I 2017 vedtog Ungarn en lov med det angivne formål at sikre gennemsigtighed af civilsamlingsorganisationer, der modtager donationer fra udlandet (lov nr. LXXVI af 2017 om gennemsigtighed hos de organisationer, der modtager økonomisk støtte fra udlandet). I henhold til denne lov skulle disse organisationer lade sig registrere ved de ungarske domstole som »organisation, der modtager udenlandsk støtte«, når det beløb, der udgøres af donationer, som de havde modtaget fra andre medlemsstater eller tredjelande i løbet af et år, oversteg en

nærmere bestemt tærskel. Ved registreringen skulle de ligeledes oplyse bl.a. navnet på givere, hvis støtte udgjorde eller oversteg et beløb på 500 000 HUF (ca. 1 400 EUR), og støttens præcise størrelse. Disse oplysninger offentliggjordes dernæst på en frit tilgængelig offentlig elektronisk platform. De pågældende civilsamsfundsorganisationer skulle endvidere på deres hjemmeside på internettet og i alle deres publikationer oplyse, at de var en »organisation, der modtager udenlandsk støtte«.

Kommissionen kritiserede Ungarn for at have tilsidesat dets forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF (der fastsætter den frie bevægelighed for kapital) og chartrets artikel 7 (»Respekt for privatliv og familieliv«), artikel 8 (»Beskyttelse af personoplysninger«) og artikel 12 (»Forsamlings- og foreningsfrihed«) ved gennem vedtagelsen af denne lov at pålægge visse kategorier af civilsamsfundsorganisationer, der direkte eller indirekte modtager udenlandsk støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, og som fastsætter en mulighed for at anvende sanktioner over for organisationer, der ikke opfylder disse forpligtelser. Til støtte for denne lovgivning påberåbte Ungarn for sit vedkommende sig forskellige formål, som består i at øge gennemsigtigheden af finansieringen af civilsamsfundsorganisationer, at beskytte den offentlige orden og den offentlige sikkerhed ved at bekæmpe hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og organiseret kriminalitet.

Hvad angår chartrets anvendelse bemærkede Domstolen, at en foranstaltning, som en medlemsstat er ophavsmand til, og som begrænser en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, når medlemsstaten gør gældende, at denne foranstaltning er begrundet i denne traktat eller i et i EU-retten anerkendt tvingende alment hensyn, skal anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at den skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i chartret (præmis 101).

I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at den omhandlede lovgivning udgjorde en restriktion for kapitalens frie bevægelighed, som er forbudt i medfør af artikel 63 TEUF, og at Ungarn påberåbte sig, at det forelå et tvingende alment hensyn og hensyn som nævnt i artikel 65 TEUF med henblik på at begrunde denne restriktion. Følgelig anførte Domstolen, at bestemmelserne i denne lov skal være i overensstemmelse med chartret, idet dette krav indebærer, at de nævnte bestemmelser ikke må begrænse de rettigheder og friheder, der er fastslået i chartret, eller, hvis dette er tilfældet, at disse begrænsninger er begrundede, henset til kravene i chartrets artikel 52, stk. 1. Domstolen fastslog således, at det skulle undersøges, om disse bestemmelser begrænsede de rettigheder, der beskyttes af chartrets artikel 7, 8 og 12, og i bekræftende fald, om de ikke desto mindre var begrundede (præmis 102-104).

Dom af 6. oktober 2020 (Store Afdeling) Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse) [\(C-66/18, EU:C:2020:792\)](#)

Kommissionen gjorde gældende, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (herefter »GATS«) 29, artikel 49 TEUF og 56 TEUF og chartrets artikel 13 (»Frihed for kunst og videnskab«), artikel 14, stk. 3 (»Friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner«), og artikel 16 (»Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«) ved at underlægge udøvelsen i Ungarn af virksomhed med højere diplomuddannelse, som foretages af udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der har hjemsted uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, den dobbelte betingelse, at den ungarske regering og regeringen i den stat, hvor den pågældende institution har hjemsted, er bundet af en international aftale, og at de pågældende institutioner udbyder en videregående uddannelse i den medlemsstat, hvor de har deres hjemsted. Som begrundelse for denne lovgivning, der var en gennemførelse af GATS' artikel XVII, påberåbte Ungarn sig bl.a. tvingende almene hensyn om forebyggelse af vildledende praksis og nødvendigheden af at sikre et højt kvalitetsniveau for videregående uddannelse.

Hvad angår anvendelsen af chartrets bestemmelser bemærkede Domstolen, at for så vidt angår medlemsstaternes virke er chartrets anvendelsesområde defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, »når de gennemfører EU-retten«. I denne henseende bemærkede Domstolen, at GATS er en del af EU-retten. For det første skal medlemsstaterne, når de gennemfører de forpligtelser, der følger af GATS, således anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Domstolen bemærkede for det andet, at når en medlemsstat gør gældende, at en foranstaltning, som den er ophavsmand til, og som begrænser en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, er begrundet i et i EU-retten anerkendt tvingende alment hensyn, skal en sådan foranstaltning anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at den skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i chartret. Følgelig fandt Domstolen, at de omtvistede foranstaltninger skulle være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret. Idet Domstolen indledningsvis havde konstateret, at Ungarn påberåbte sig tvingende almene hensyn som begrundelse for disse restriktioner, anførte den, at det skulle undersøges, om disse foranstaltninger begrænsede de grundlæggende rettigheder, som Kommissionen havde henvist til, og i bekræftende fald, om de ikke desto mindre var begrundede af de grunde, som Ungarn havde gjort gældende (præmis 212-216).

III. Sager, hvor den forelæggende ret ikke har godtgjort en tilknytning til EU-retten

29 Den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser udgør et bilag til overenskomsten om oprettelse af verdenshandelsorganisationen (WTO). Denne overenskomst til oprettelsen af WTO blev undertegnet af Unionen og godkendt af denne den 22.12.1994 ved afgørelse 94/800/EF (EFT 1994, L 336, s. 1). GATS' artikel XVII med overskriften »National behandling« fastsætter i stk. 1, at »[i] de sektorer, der er anført i dets liste og undergivet alle bestemmelser og forbehold fastsat deri, giver hvert medlem tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser fra ethvert andet medlem en behandling, der ikke er mindre gunstig end den behandling, det giver sine egne tilsvarende tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser for så vidt angår alle foranstaltninger, der påvirker levering af tjenesteydelser«.

Dom af 8. maj 2014, Pelckmans Turnhout (C-483/12, EU:C:2014:304)

I tvisten i hovedsagen havde et belgisk selskab, der drev et havecenter, nedlagt påstand om, at adskillige konkurrerende selskaber blev pålagt at ophøre med at holde åbent for publikum på alle ugens syv dage, idet belgisk lov foreskrev en ugentlig lukkedag. De konkurrerende selskaber var derimod af den opfattelse, at den pågældende lovgivning var i strid med EU-retten.

Rechtbank van koophandel te Antwerpen (handelsretten i Antwerpen, Belgien), for hvilken sagen var indbragt, forelagde dels præjudicielle spørgsmål for Domstolen (jf. vedrørende svaret herpå kendelse af 4.10.2012, Pelckmans Turnhout, C-559/11, EU:C:2012:615), dels et spørgsmål om forfatningsmæssighed for Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien). Den sidstnævnte domstol besluttede derefter at forelægge spørgsmålet for Domstolen. For så vidt som den omtvistede lovgivning fastsatte visse undtagelser og ikke fandt anvendelse på alle handlende, var den pågældende domstol således i tvivl om, hvorvidt den var i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling, som navnlig er fastsat i chartrets artikel 20 og 21. Den anmodede derfor om Domstolens fortolkning af disse artikler, sammenholdt med chartrets artikel 15 (»Erhvervsfrihed og ret til at arbejde«) og artikel 16 (»Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«) samt artikel 34 TEUF til 36 TEUF (om de frie varebevægelser) og artikel 56 TEUF og 57 TEUF (om den frie udveksling af tjenesteydelser).

Domstolen fastslog, at dens kompetence til at fortolke de anførte bestemmelser i chartret ikke var godtgjort i den pågældende sag. For at nå frem til denne konklusion gjorde den først og fremmest opmærksom på, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 94, litra c), i dens procesreglement skal indeholde en redegørelse for grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt den sammenhæng, som den forelæggende ret finder mellem disse bestemmelser og den omhandlede nationale lovgivning. Denne fremstilling skal ligesom den fremstilling af de faktiske omstændigheder, der kræves i henhold til artikel 94, litra a), i dette reglement, gøre det muligt for Domstolen at efterprøve, hvorvidt den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling, og hvorvidt den har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål. I den pågældende sag fastslog Domstolen imidlertid, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholdt nogen konkrete elementer, som begrundede en antagelse om, at den omhandlede retlige situation faldt inden for anvendelsesområdet for EU-retten, hvilket er en nødvendig betingelse for, at en medlemsstat kan anmode om en fortolkning af chartret. Ifølge Domstolen godtgjorde forelæggelsesafgørelsen ikke, at tvisten på nogen måde havde tilknytning til et af de forhold, som de bestemmelser i traktaten, som den forelæggende ret ligeledes havde henvist til, tilsigter at regulere (præmis 16, 20, 22, 23, 26 og 27 samt domskonklusionen).

Kendelse af 15. maj 2019, Corte dei Conti m.fl. (C-789/18 og C-790/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:417)

Tvisterne i hovedsagerne vedrørte to dommere ved Corte dei Conti (revisionsret, Italien), som ud over deres dommerløn modtog vederlag for en tidligere beskæftigelse ved statslige enheder. Deres dommerløn var blevet nedsat, for så vidt som denne løn med tillæg af vederlagene oversteg det i den omhandlede nationale lovgivning fastsatte loft.

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), for hvilken disse tvister var blevet indbragt, ønskede oplyst, om en sådan lovgivning var forenelig med flere af bestemmelserne i EU-traktaten og EUF-traktaten, samt med chartrets artikel 15 (»Erhvervsfrihed og ret til at arbejde«), artikel 20 (»Lighed for loven«), artikel 21 (»Ikke-forskelsbehandling«) og artikel 31 (»Retfærdige og rimelige arbejdsforhold«) samt artikel 3, 5-7, 10 og 15 i den europæiske søjle for sociale rettigheder. Den forelæggende ret anførte, at det ikke kunne udelukkes, at statsborgere fra andre medlemsstater kunne være underlagt denne nationale lovgivning i forbindelse med erhverv, som ikke indebærer offentlig myndighed.

Idet Domstolen henviste til kravene til indholdet af anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement, bemærkede den indledningsvis, at samtlige elementer i tvisten i hovedsagen syntes at være begrænset til en enkelt medlemsstat. Dernæst fandt Domstolen, at artikel 45 TEUF ikke kunne tillægge sagsøgerne i hovedsagen rettigheder, idet denne bestemmelse ikke finder anvendelse på ansættelser i den offentlige administration eller på aktiviteter, som ikke har tilknytning til nogen som helst af de situationer, EU-retten gælder for, og alle relevante forhold i denne situation udelukkende havde tilknytning til én medlemsstats område. Idet Domstolen konstaterede, at den forelæggende ret ikke havde anført, på hvilken måde de ved disse retter verserende tvister – på trods af, at de er af rent intern karakter – frembyder en tilknytning til bestemmelserne i EUF-traktaten om arbejdstagernes frie bevægelighed, som gør den ønskede præjudicielle fortolkning nødvendig for løsningen af disse tvister, fandt den ligeledes, at den forelæggende ret hverken havde præciseret de bevæggrunde, som ledte til dens spørgsmål om fortolkningen af bestemmelserne i EU-traktaten, EUF-traktaten og den europæiske søjle for sociale rettigheder, eller den forbindelse, den udledte mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som fandt anvendelse på de tvister, der var indbragt for denne ret.

Hvad endelig angår chartrets bestemmelser, som var nævnt i de præjudicielle spørgsmål, henviste Domstolen til sin faste praksis, hvoraf følger, at når en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence. For så vidt som hverken artikel 45 TEUF eller de andre bestemmelser, der var nævnt i de præjudicielle spørgsmål, fandt anvendelse, udledte Domstolen følgelig heraf, at det ikke fremgik, at disse tvister vedrører en national lovgivning, der gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorfor anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke kunne antages til realitetsbehandling (præmis 17-22, 24 og 26-30 samt konklusionen).

Kendelse af 30. april 2020, [Marvik Pastrogor og Rodes – 08 \(C-818/19 og C-878/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:314\)](#)

Inden for rammerne af tvisterne i hovedsagerne havde to bulgarske selskaber til produktion af vedvarende energi anlagt sag mod den bulgarske stat med henblik på at opnå tilbagebetaling af en afgift på energiproduktion fra vedvarende kilder. Loven, der fastsatte den nævnte afgift, var rent faktisk blevet erklæret forfatningsstridig af den bulgarske forfatningsdomstol. Til støtte for deres søgsmål gjorde sagsøgerne gældende, at denne afgift var blevet fastsat i strid med EU-

retten, navnlig med direktiv 2009/28/EF, chartrets artikel 16 (»Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«) og artikel 17 (»Ejendomsret«).

De forelæggende retter, Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien) vedrørende sag Marvik Pastrogor (C-818/19) og Sofiyski Rayonen sad (kredsdomstolen i Sofia, Bulgarien) vedrørende sag Rodes – 08 (C-878/19), som bemærkede, at den bulgarske forfatningsdomstol alene havde efterprøvet den nævnte afgifts forenelighed med forfatningen, og ikke om den var forenelig med EU-retten, ønskede derfor oplyst, om EU-retten skulle fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som indførte en afgift på energiproduktion fra vedvarende kilder.

Hvad indledningsvis angår fortolkningen af direktiv 2009/28 anførte Domstolen dels, at direktivets bestemmelser ikke forbyder medlemsstaterne at indføre en afgift på energiproduktion fra vedvarende kilder. Dels bemærkede Domstolen, at dette direktiv, som ikke udgør en foranstaltning med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes fiskale bestemmelser, ikke kunne finde anvendelse på en national lovgivning, hvorved der indføres en sådan afgift.

Hvad dernæst angår fortolkningen af chartret bemærkede Domstolen, at bestemmelserne i chartret kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. I henhold til Domstolen faste praksis kan de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, således anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Når en national retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence. Følgelig præciserede Domstolen, at anvendelsen af chartrets artikel 16 og 17 på tvisterne i hovedsagen kun kan fastslås, såfremt andre EU-retlige bestemmelser, som nævnes af de forelæggende retter, end dem i chartret, finder anvendelse. I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid for det første, at situationerne i hovedsagerne er rent interne, eftersom de er uden et grænseoverskridende element. For det andet er det blevet fastslået, at direktiv 2009/28 ikke finder anvendelse på den omhandlede lovgivning. Under disse omstændigheder og i mangel af enhver præcisering i forelæggelsesafgørelserne, med hensyn til hvilken anden EU-retlig lovgivning denne lovgivning gennemfører, fastslog Domstolen, at det ikke kunne antages, at Republikken Bulgarien med vedtagelsen af denne lovgivning har gennemført EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Det var således åbenbart, at Domstolen ikke havde kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål, for så vidt som de vedrører fortolkningen af chartrets artikel 16 og 17 (præmis 45, 50-53, 55-58 og 60 samt konklusionen, punkt 2).

30 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EU af 23.4.2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16).